

DM

O Conselho Municipal de Educação e a Descentralização Educativa

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Daniela Alves Mota

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL



UNIVERSIDADE da MADEIRA

A Nossa Universidade

www.uma.pt

dezembro | 2020

O Conselho Municipal de Educação e a Descentralização Educativa

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Daniela Alves Mota

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

ORIENTAÇÃO

Nuno Miguel da Silva Fraga

À avó São e ao avô Manel,
pela rigorosa educação,
envolta do genuíno amor.
Fizeram de mim tudo o que sou hoje!

À minha Matilde,
que eu saiba educá-la e amá-la,
de forma rigorosa e genuína,
para que em nós vivam sempre os que nos vão faltando!

Agradecimentos

Em mais um projeto que a vida me deu contei com a colaboração de pessoas encantadoras que muito me apoiaram e, desse modo, permitiram que este trabalho fosse uma realidade. A todos o meu mais sincero agradecimento!

De forma muito especial expresso a minha gratidão:

Ao meu orientador, Professor Doutor Nuno Fraga, que me atendeu sempre de forma prestável, calma e sábia. Devo-lhe esta caminhada por me fazer apaixonar pelo tema a cada conversa, a cada desafio. Sou-lhe ainda mais grata pela forma como aceitou e compreendeu os meus tempos, acreditando e incentivando sempre a prossecução desta investigação.

Ao município de Óbidos, na pessoa da Dra. Ana Sofia Godinho, que recebeu o meu pedido de investigação com manifesto interesse, pela sua generosa colaboração e disponibilidade ao longo do processo. Este agradecimento estende-se a todos os membros do CME de Óbidos que participaram no estudo, concedendo o seu precioso tempo para as minhas pesquisas, dúvidas, entrevistas e questionários.

Aos meus colegas de mestrado, em particular à Carla, e todos os professores que foram presença e auxílio e permitiram a concretização de mais um ciclo de estudos.

A todos os colegas de profissão, que, em cada ano, são a minha família à distância. À Ana, à Fátima, à Lena, ao João, ao Michel, à Vitória e à Ângela, cada um de vocês está em mim de uma forma muito especial.

Ao Alex e ao Luís, pela forma bonita como cuidam de mim. Por tudo o que acrescentam ao meu mundo. Pelas aventuras, ainda que, por vezes, contrariada e forçada, tornaram-me uma pessoa desprendida e entusiasta da simplicidade.

À minha mãe e às minhas irmãs, pela presença constante, pelo amor, pelo tempo que, mais uma vez, lhes tirei. Seremos eternamente amparo e abrigo umas das outras.

Ao Rúben, que tem o melhor abraço, a ponderação e a racionalidade necessárias que fazem acalmar o turbilhão que vive em mim. O profundo reconhecimento pela família que estamos a construir!

Resumo

Em Portugal prevalece um sistema educativo marcadamente centralizado. No entanto vários estudos têm evidenciado que nem este modelo estandardizado e normalizador serve todas as escolas, nem o irromper de propostas internacionais se revela o milagre anunciado.

É assim que Portugal, à semelhança de muitos países europeus, tem vindo a pensar em políticas que permitam a adoção de um sistema mais flexível, inclusivo e próximo da comunidade.

Estando conscientes que tão profunda alteração não acontece de forma automática, considera-se que o diálogo e o consenso entre os diversos parceiros serão essenciais para operar a almejada transformação. É, neste âmbito, que as estruturas locais de educação se tornam obrigatórias, com a designação de Conselho Municipal de Educação (CME).

Esta investigação surge com a finalidade de compreender como é que o CME amplia a descentralização educativa. Assume-se como um estudo de caso, concretamente no município de Óbidos. Para a recolha de dados constituiu-se um corpus documental e realizaram-se inquéritos por questionário e entrevistas semiestruturadas aos membros do CME.

Pela análise de conteúdo aos dados recolhidos, foi evidente que este município tem desenvolvido o seu trabalho na área educativa. Por uma questão de eficácia, delegou a maioria das competências ao Agrupamento de Escolas. Foi evidente que o CME assume especial relevância no município, pois foi-lhe atribuída a oportunidade de emitir pareceres obrigatórios e vinculativos em várias matérias. Porém, os seus conselheiros apontam constrangimentos nas dinâmicas deste órgão que têm condicionado a sua atuação. Por fim, percebeu-se que, relativamente ao Projeto Educativo de Escola, o CME se limita à emissão de pareceres sem força vinculativa.

Não obstante pontuais aspetos que carecem de alguma redefinição, foi evidente que Óbidos abraçou as suas responsabilidades com convicção e conseguiu colocar em funcionamento uma complexa estrutura administrativa ao nível local, sendo visíveis as mais-valias alcançadas com este processo.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação; descentralização; sistema educativo; local; território educativo; pesquisa qualitativa.

Abstract

In Portugal, prevails a markedly centralized educational system. However, several studies have shown that not even this standardized and normalizing model serves all schools, neither does the explosion of international proposals reveals itself as the announced miracle.

This is how Portugal, like many other European countries, has been thinking about policies that allow the adoption of a more flexible, inclusive and closer to the community system.

Being aware that such a profound change does not happen automatically, it is considered that dialogue and consensus between the various partners will be essential to concretize the desired transformation. It is in this context that local education structures become mandatory, with the designation of Municipal Education Council (CME).

This investigation arises with the purpose of understanding how the CME expands educational decentralization. It is assumed as a case study, specifically in the city of Óbidos. For the collection of data, a documentary corpus was constituted and questionnaires and semi-structured interviews were conducted with CME members.

By analyzing the content of the data collected, it was evident that this municipality has developed its work in the educational area. For the sake of efficiency, it delegated most of the competences to the Schools Grouping. It was clear that the CME is particularly relevant in the city, as it was given the opportunity to issue mandatory and binding opinions on various matters. However, its advisors point out constraints on the dynamics of this management body that have conditioned its performance. Finally, it was noticed that, in relation to the School Educational Project, the CME is limited to issuing opinions without binding force.

Despite specific aspects that need to be redefined, it was evident that Óbidos embraced its responsibilities with conviction and managed to put into operation a complex administrative structure at the local level, being pretty visible the gains achieved with this process.

Key-words: municipal education council; decentralization; educational system; local; educational territory; qualitative research.

Résumé

Au Portugal, un système éducatif nettement centralisé prévaut. Cependant, plusieurs études ont montré que ni ce modèle standardisé et normalisateur ne sert toutes les écoles, ni l'éclatement des propositions internationales ne révèle le miracle annoncé.

C'est ainsi que le Portugal, comme de nombreux pays européens, a réfléchi à des politiques permettant l'adoption d'un système plus flexible, inclusif et plus proche du système communautaire.

Conscient qu'un changement aussi profond du système éducatif ne se produit pas automatiquement, on considère que le dialogue et le consensus entre les différents partenaires sociaux seront essentiels pour aboutir à la transformation souhaitée. C'est dans ce contexte que les structures éducatives locales deviennent obligatoires, avec la désignation du Conseil municipal de l'éducation (CME).

Cette recherche vise à comprendre comment le CME élargit la décentralisation de l'éducation. Il est considéré comme une étude de cas, spécifiquement de la municipalité d'Óbidos. Pour la collecte des données, un corpus documentaire a été constitué et des questionnaires et entretiens semi-structurés ont été menés auprès des membres du CME.

En analysant le contenu des données collectées, il était évident que cette municipalité avait développé son travail dans le domaine éducatif. Dans un souci d'efficacité, il a délégué la plupart des compétences au groupe scolaire. Il était évident que le CME revêt une importance particulière dans la municipalité, car il a eu la possibilité d'émettre des avis obligatoires et contraignants sur diverses questions. Cependant, ses conseillers soulignent les contraintes sur la dynamique de cet organe qui ont conditionné ses performances. Enfin, il a été remarqué que, dans le cadre du Projet pédagogique scolaire, le CME se limite à émettre des avis sans force contraignante.

Malgré des aspects spécifiques qui nécessitent une certaine attention et une redéfinition, il était évident qu'Óbidos a assumé ses responsabilités avec conviction et a réussi à mettre en place une structure administrative complexe au niveau local, avec la valeur ajoutée obtenue grâce à ce processus visible.

Mots-clés: Conseil municipal d'éducation; décentralisation; système éducatif; local; territoire éducatif; recherche qualitative.

Resumen

En Portugal predomina un sistema de educación fuertemente centralizado. Sin embargo, muchos estudios han demostrado que ni este modelo normalizado sirve todas las escuelas, ni la emergencia de las propuestas de ámbito internacional resultan en el milagro anunciado.

Así es como Portugal, al igual que muchos otros países europeos, ha estado pensando en políticas que permitan la adopción de un sistema más flexible, inclusivo y cercano a la comunidad.

Siendo conscientes de que un cambio tan profundo no es automático, se considera que el diálogo y el acuerdo entre los diversos interlocutores son fundamentales para llevar a cabo la tan buscada transformación. Es, en este ámbito, que las estructuras locales educativas se vuelven obligatorias, con la designación del Consejo Municipal de Educación (CME).

Esta investigación surge con la finalidad de comprender como el CME extiende la descentralización educativa. Se presenta como un supuesto práctico, concretamente en el municipio de Óbidos. La recogida de datos consistió en un trabajo documental y se realizaron encuestas con cuestionarios y entrevistas semiestructuradas a los miembros del CME.

Con el análisis de contenido a los datos recogidos, fue posible tener la percepción que este municipio está desarrollando su trabajo con respecto a la educación. Por una cuestión de efectividad, delegó la mayoría de las competencias a la Agrupación Escolar. Fue evidente que el CME es de particular importancia en el municipio, ya que se le dio la oportunidad de emitir pareceres obligatorios y vinculantes sobre una serie de cuestiones. Sin embargo, sus asesores señalan limitaciones en la dinámica de este cuerpo que condiciona su perfecta actuación. Al final, se entendió, respecto al Proyecto Educativo de Escuela, el CME se limita a emitir opiniones no vinculantes.

Pese algunos aspectos que necesitan alguna redefinición, fue evidente que el municipio de Óbidos ha asumido sus responsabilidades con convicción y ha conseguido poner en funcionamiento una compleja estructura administrativa al nivel local, estando visibles las plusvalías alcanzadas con este proceso.

Palabras clave: Consejo Municipal de Educación; descentralización; sistema educativo; local; territorio educativo; búsqueda cualitativa.

Sumário

Agradecimentos	II
Resumo	III
Abstract	IV
Résumé	V
Resumen	VI
Lista de siglas e abreviaturas	IX
Lista de figuras	X
Lista de tabelas	XI
Introdução	1
Capítulo 1. Problemática da investigação	5
1.1. Problema de Investigação	7
1.2. Delimitação do campo de estudo	7
1.3. Questões de estudo.....	9
1.4. Objetivos gerais e específicos	9
Capítulo 2. Revisão de literatura	11
2.1. Centralização, Desconcentração, Descentralização e Autonomia	11
2.2. A emergência do local	18
2.3. O município como principal parceiro local	26
2.4. O Conselho Municipal de Educação.....	34
Capítulo 3. Metodologia	42
3.1. A pesquisa qualitativa	42
3.2. Tipo de estudo.....	44
3.3. Técnicas de recolha de dados.....	45
3.3.1. A pesquisa documental.....	45
3.3.2. A entrevista	46
3.3.3. O inquérito por questionário	48
3.4. Técnicas de análise e interpretação de dados.....	51
Capítulo 4. Apresentação e análise dos dados recolhidos	56

4.1. Análise documental.....	56
4.2. Análise das entrevistas.....	62
4.2.1. Caracterização dos entrevistados	62
4.2.2. Competências municipais ao nível da educação	63
4.2.3. Avaliação local do processo de descentralização educativa	66
4.2.4. Articulação do CME com os parceiros locais	68
4.2.5. Relação do CME com os PEE.....	71
4.3. Análise dos questionários	72
4.3.1. Caracterização dos inquiridos	72
4.3.2. O CME e os parceiros locais	73
4.3.3. Relação do CME com os PEE.....	78
4.4. Triangulação dos dados recolhidos	79
Conclusões	88
Referências	93
Referências legislativas.....	97
Lista de apêndices.....	99

Lista de siglas e abreviaturas

AE- Agrupamento de Escolas

CEB- Ciclo do Ensino Básico

CEE- Comunidade Económica Europeia

CLE- Conselho Local de Educação

CME- Conselho Municipal de Educação

CNE- Conselho Nacional de Educação

CRP- Constituição da República Portuguesa

CRSE- Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DGEstE- Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares

IPSS- Instituições Particulares de Solidariedade Social

LBSE- Lei Bases do Sistema Educativo

ME- Ministério da Educação

MEC- Ministério da Educação e Ciência

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PEE- Projeto Educativo de Escola

PEEM- Plano Estratégico Educativo Municipal

UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Lista de figuras

Figura 1. (Multi)regulação local da educação	24
Figura 2. Modelos de envolvimento municipal.....	33
Figura 3. Avaliação do CME.....	76
Figura 4. Contribuição do CME para a melhoria da educação do município	77
Figura 5. Poder de influência do CME nas escolas	78
Figura 6. Relação do CME com o PEE	79

Lista de tabelas

Tabela 1. Estabelecimentos de ensino do concelho de Óbidos	7
Tabela 2. Composição do CME.....	37
Tabela 3. Calendarização das entrevistas	48
Tabela 4. Matriz de categorização das entrevistas.....	53
Tabela 5. Número de competências deliberadas por cada entidade responsável por área de atuação	56
Tabela 6. Síntese das atas do CME de Óbidos	58
Tabela 7. Caracterização dos entrevistados	62
Tabela 8. Participação dos conselheiros no estudo.....	73
Tabela 9. Intervenção nas reuniões do CME por cargo ocupado	74
Tabela 10. Pontos fortes e fracos do CME de Óbidos.....	76

Introdução

A presente investigação surge da frequência do Mestrado em Ciências da Educação, ramo Administração Educacional, que a investigadora iniciou no ano letivo 2018/2019.

A inscrição neste ciclo de estudos decorre de uma vontade incessante de explorar e aprofundar áreas de conhecimento, intimamente relacionadas com a formação inicial da investigadora, Ensino dos 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico (CEB), que permitam enriquecer o seu percurso profissional.

Desde da conclusão da anterior formação que a investigadora foi conhecendo e desenvolvendo o seu trabalho em diferentes agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e constatou que cada um deles evidencia uma identidade própria. Consciente de que a interação entre os atores escolares (alunos, pessoal docente e não docente) e a relação que estabelecem com a comunidade onde se inserem desenvolve essa cultura característica de cada escola.

Assumindo um interesse pessoal pelo estudo de políticas educativas e com a clara intenção de compreender fenómenos olhando a escola além dos seus muros, despoleta a curiosidade pelo estudo da influência das autarquias locais na educação, concretamente na compreensão da forma de se imiscuírem com as escolas e as apoiarem na oferta de uma educação concelhia de qualidade.

Posteriormente, pelas diversas leituras realizadas, percebeu-se que este processo era uma realidade que exigia uma ampla e complexa análise. A investigadora deparou-se e envolveu-se no estudo profundo do processo de descentralização da educação que tem acontecido em Portugal.

Esta pesquisa, sem objetivos e finalidades definidos, ia sendo partilhada com o orientador da investigação que incentivou e, de certo modo, conduziu o desenrolar desta exploração temática, tentando atribuir-lhe racionalidade para que não se tornasse demasiado dispersa e prolongada e se perdesse a intencionalidade da investigação.

É desta forma que, dentro do emaranhado processo da descentralização educativa e das particularidades dos territórios educativos, mais do que a identidade própria de cada escola, a investigadora é conduzida para o estudo dos Conselhos Municipais de Educação. Sugestão que acolheu com agrado por se enquadrar perfeitamente naquilo que eram os seus interesses, atendendo ao trabalho de pesquisa realizado até então.

Neste caminho de descoberta, obtém uma nova colocação no concurso docente, no ano letivo 2019/2020, no Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos, em Óbidos. Nesta

nova realidade, encontra um município que se envolve na educação, sendo isso visível no simples facto de as estruturas educativas municipais se situarem nos próprios edifícios escolares.

Numa visita realizada a esse espaço e após conversar com a Chefe de Divisão de Educação do município de Óbidos, percebeu-se que havia, neste município, tópicos de análise de valor científico no âmbito do tema referenciado. Despertou particular interesse o projeto-piloto de delegação de competências educativas que levou o município de Óbidos a celebrar um contrato interadministrativo com o Ministério da Educação e Ciência.

Por sinal, este contrato interadministrativo atribui um lugar de destaque ao Conselho Municipal de Educação, espaço alargado de discussão que se encontrou em pleno funcionamento no município de Óbidos.

Partindo destes pressupostos, foi possível confluir o interesse pessoal da investigadora, com a sua vivência profissional, para seu proveito académico, materializados na presente dissertação. Aliam-se os factos de ser um tema em debate atual, pela legislação que se pretende implementar, e por se ter tido apoio e incentivo por parte do município de Óbidos.

Focando agora o estudo que aqui se apresenta, este encontra-se organizado em torno de quatro pontos fundamentais que se explicarão seguidamente.

O primeiro capítulo introduz a problemática da investigação, referindo sumariamente o quadro atual no que à descentralização de competências em matéria de educação diz respeito, tendo por base a legislação em vigor. Também se apresenta o campo de estudo, o município de Óbidos, e a população em estudo, concretamente os membros do Conselho Municipal de Educação. Para finalizar este capítulo, elencam-se as questões de estudo, bem como os respetivos objetivos gerais e específicos desta investigação.

No segundo capítulo realiza-se uma revisão da literatura, que permite uma profunda compreensão dos conceitos em foco neste trabalho. Numa primeira parte alude-se a conceitos como centralização, desconcentração, descentralização e autonomia com a intenção de esclarecer o seu significado e, deste modo, colmatar ambiguidades de semântica que possam persistir. Apresentam-se ainda os argumentos defendidos por Barroso (2017) e Fernandes (2005) que apoiam ou rejeitam cada um dos modelos administrativos. Segue-se um segundo ponto que procura clarificar os vários níveis de coordenação do sistema educativo e as influências que o mesmo tem sofrido nos últimos

anos que têm permitido a emergência da regulação local, socorrendo-se do trabalho de Barroso (2013, 2015, 2018), Justino e Batista (2013), Batista (2014a) e Pinhal (2014). Tendo o local sobressaído como espaço privilegiado para a definição de políticas educativas, no caso deste estudo, interessa compreender concretamente as dinâmicas do município, pelo que, no ponto seguinte desenvolve-se uma abordagem histórica pelas reformas portuguesas no âmbito da educação, focando os seis períodos que se distinguiram após o 25 de abril de 1974, de acordo com Almeida (2017). No mesmo ponto, expõe-se um modelo de Muñoz e Gairín (2014) que permite classificar o envolvimento municipal na educação. Por fim, elaborou-se um ponto que revisita a criação do Conselho Municipal de Educação (CME), órgão responsável por conceber e planear localmente a educação. Mencionam-se as alterações da legislação até à redação da versão atual, indicando explicitamente a sua composição, competências e dinâmicas de atuação, apoiado pelos estudos desenvolvidos por Carvalho (2012), Cruz (2012, 2015) e Cardo (2014). Pelas diferentes configurações do CME que podem emergir, utiliza-se a tipologia de Cruz (2015) para enquadrar os CME nas três categorias que a autora identificou.

O terceiro capítulo aborda a metodologia da investigação, no qual se fez referência à pesquisa qualitativa e ao estudo de caso, explicando detalhadamente as opções desta investigação. Também se identificam e caracterizam as técnicas de recolha de dados, esclarecendo como foi concretizada a pesquisa documental, realizadas as entrevistas semiestruturadas e aplicados os inquéritos por questionário. Elucida-se relativamente à construção minuciosa desses instrumentos e às várias fases do processo de investigação. Tendo obtido todos os dados, abordou-se a forma como estes foram analisados e interpretados. Recorreu-se a autores como Bardin (2004), Bogdan e Biklen (1994), Flick (2005), Fortin (2009), Stake (2012) e Yin (2003).

No quarto e último capítulo apresenta-se a análise dos dados recolhidos, estruturando em torno do método de recolha que havia sido utilizado. Assim sendo, começa-se por mostrar o resultado da análise documental, seguindo-se a análise das entrevistas e, por último, a análise dos questionários. Complementa-se esta análise com a apresentação de tabelas, quadros síntese e figuras ilustrativas que dão visibilidade aos dados recolhidos e facilitam a sua leitura. Encerra-se este capítulo com a triangulação dos dados obtidos pelos diversos métodos e fontes, com a revisão de literatura anteriormente realizada, sem esquecer os objetivos gerais norteadores desta investigação.

Para finalizar, expõem-se as considerações finais, retomando as questões de investigação e procurando, no momento em que se conclui este projeto, refletir e dar resposta às mesmas. Equaciona-se sobre os contributos desta investigação para a área científica em foco e levantam-se novas questões que podem ser a alavanca de futuras investigações.

Além do conteúdo do trabalho propriamente dito, incluem-se listas de figuras, tabelas, siglas e abreviaturas e referências, que embora não acrescentem conteúdo significativo à investigação são fundamentais para a compreensão da sua organização.

Termina-se com os apêndices, onde se encontra o pedido de autorização à Câmara Municipal de Óbidos para a realização da investigação, o guião de suporte às entrevistas realizadas, o inquérito por questionário aplicado, bem como as quatro tabelas de categorização obtidas após a exploração e análise das entrevistas.

Capítulo 1. Problemática da investigação

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

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

Porém, as políticas de descentralização de competências para os municípios que foram implementadas ao longo dos anos, na prática, poucas alterações produziram. Surgem então, a partir de 2015, projetos-piloto de delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos com alguns municípios.

Sendo reconhecido, deste modo, que os municípios são a estrutura de excelência para a gestão dos serviços públicos em proximidade, publica-se a Lei n.º 50/2018, recuperando a temática da descentralização para o debate nacional. Com esta nova legislação, o poder central concretiza a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em várias áreas, das quais a educação é uma delas, conforme plasmado no artigo 11.º. Assim sendo, todas as competências previstas na presente lei seriam transferidas, de forma gradual, para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021.

Atendendo à situação epidémica vivida, que trouxe constrangimentos na operacionalização e concretização destas medidas, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 56/2020, que prorrogou até 31 de março de 2022 o prazo de transferência das competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais nos domínios da educação e da saúde. Esta decisão, de adiar a profunda mudança na administração do sistema educativo português, vem dar tempo aos agentes locais de assegurarem a gestão, transferência e acompanhamento dos recursos necessários e assimilarem a amplitude e forma de execução das novas competências.

Neste quadro de profunda legislação e pouca concretização, não se pode ignorar o papel dos agentes educativos que se encontram envolvidos num complexo processo de

mudanças do sistema educativo sem compreenderem e, conseqüentemente, assumirem as suas responsabilidades. Não se pretende que este processo ocorra de forma hierárquica fazendo com que os intervenientes locais, tutelados pelo poder central, se constituam como supervisores das escolas que, desse modo, estariam duplamente controladas, pelo poder central e pelo poder local.

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

Neste contexto, vislumbra-se o Conselho Municipal de Educação, órgão municipal obrigatório com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003, pensado para estabelecer sinergias no local entre os diversos parceiros com responsabilidades educativas, articulando as áreas da saúde, da ação social, da segurança e da formação e emprego com os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensinos básico e secundário.

Por acreditar que a concretização da descentralização nos municípios implica um amplo diálogo e consenso entre os diversos parceiros sociais e por existir um órgão municipal que é, por excelência, o moderador deste processo, importa perceber como se tem desenvolvido este trabalho, conhecer a influência dos parceiros locais na educação e o seu impacto junto das escolas.

Finaliza-se, assumindo que não existem modelos administrativos perfeitos. Analisando a realidade dos vários países da União Europeia encontram-se sistemas centralizados, sistemas descentralizados, sistemas intermédios com parcerias regionais ou locais, entre outros. Cada país tem a sua própria experiência com o modelo que adotou, sendo que em todos eles é possível encontrar mais-valias e limitações.

Sem alimentar ilusões, sabe-se que a opção pelo modelo administrativo a implementar é uma decisão fundamentalmente política, pelo que qualquer que seja o modelo escolhido é fundamental que contribua para melhorar a qualidade do sistema educativo.

Num momento em que, em Portugal, está em curso o processo de aprofundamento da descentralização, pela aplicação dos pressupostos da Lei n.º 50/2018, como foi anteriormente mencionado, esta investigação vem analisar localmente a forma como tem decorrido este processo e de que modo o trabalho desenvolvido pelo CME pode ser potenciado e contribuir para efetivar, num contexto concreto, a descentralização educativa.

1.1. Problema de Investigação

Face ao exposto no ponto anterior, o problema que se levanta nesta investigação é: O Conselho Municipal de Educação amplia a descentralização educativa?

1.2. Delimitação do campo de estudo

Esta investigação constitui-se como um estudo de caso, no concelho de Óbidos. Em primeiro lugar por ser o concelho onde a investigadora exerce funções docentes desde 2019. Além disso, acresce o facto de ser um município com tópicos de análise de valor científico no âmbito do tema referenciado, uma vez que foi um dos municípios que se envolveu no projeto-piloto de delegação de competências através da celebração de um contrato interadministrativo.

Caracterizando este concelho, de acordo com informações disponibilizadas no Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM) 2016-2020, Óbidos situa-se a sul do distrito de Leiria, tem cerca de 12 mil habitantes, 146 km² e é composto por sete freguesias, a saber: A-dos-Negros; Amoreira; Gaeiras; Olho Marinho; Usseira; Vau; e Santa Maria, São Pedro e Sobral da Lagoa.

No que se refere à rede educativa, Óbidos iniciou em 2003 o processo de encerramento de escolas do 1.º CEB, maioritariamente construídas durante o Estado Novo. Em 2006 são extintas mais duas escolas do 1.º CEB. E entre 2008 e 2010 são encerradas as últimas quinze escolas do 1.º CEB, após o investimento efetuado na construção dos Complexos Escolares dos Arcos, do Alvito e do Furadouro, que acolhem os alunos do 1.º e 2.º CEB do concelho.

Alguns destes edifícios encerrados foram requalificados e convertidos em jardins-se-infância, aos quais acrescem novos edifícios construídos para o mesmo efeito.

Em 2014, concluem o processo de reordenamento de rede educativa pública com a requalificação da escola sede, que acolhe o 3.º CEB e secundário.

O concelho de Óbidos oferece ainda à sua população estabelecimentos educativos privados e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Deste modo, a rede educativa do concelho é constituída por estabelecimentos de ensino públicos e privados que constam na tabela que se segue.

Tabela 1. Estabelecimentos de ensino do concelho de Óbidos

Valências	Ensino Público	Ensino Privado/IPSS
Creche	0	5
Educação Pré-escolar	10	1

Ensino Básico (1.º e 2.º CEB)	3	0
Ensino Básico (3.º CEB) e Ensino Secundário	1	0
Total	14	6

Fonte: Elaboração própria

Para esta investigação, interessa igualmente caracterizar sumariamente o CME de Óbidos, criado para cumprir os pressupostos do Decreto-Lei n.º 7/2003. Este é um órgão municipal de coordenação e consulta que visa promover a política educativa pela articulação da intervenção dos diversos agentes educativos e parceiros sociais.

De acordo com o seu regimento interno o CME “reúne ordinariamente, no início do ano letivo e no final de cada período escolar e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu presidente” (artigo 8.º).

Atendendo ao artigo 3.º do mesmo regimento, este conselho é composto pelos seguintes membros: Presidente da Câmara Municipal de Óbidos, que preside as reuniões; Presidente da Assembleia Municipal de Óbidos; Vereador responsável pela educação, que assegura a substituição do presidente, nas suas ausências; Presidente da junta em representação das freguesias do concelho; Delegado regional de educação; e Diretor do Agrupamento de Escolas (AE) Josefa de Óbidos.

Integram ainda os seguintes membros, designados pelas entidades que representam: um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; um representante do pessoal docente do ensino básico público; um representante do pessoal docente do ensino secundário público; um representante das associações de estudantes; um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividades na área da educação; um representante dos serviços públicos de saúde; um representante da segurança social; um representante dos serviços de emprego e formação profissional; um representante dos serviços público da área da juventude e do desporto; um representante do conselho municipal de juventude; um representante das forças de segurança; dois representantes das associações de pais e encarregados de educação.

Por fim, importa dar a conhecer que, em 2015, Óbidos integra um projeto-piloto e assina, com o Ministério da Educação e Ciência (MEC)¹, o contrato interadministrativo de delegação de competências, iniciando o processo da criação da Escola Municipal. Ao município são atribuídas competências nas seguintes áreas: Políticas educativas;

¹ Atualmente, Ministério da Educação (ME).

Administração do AE; Currículo; Organização pedagógica e administrativa; e Gestão de recursos.

Este contrato vem reconhecer e ampliar o trabalho desenvolvido pelo CME, pois na sua cláusula 14.^a, assume-o como “um espaço institucional de diálogo e envolvimento entre o Município, os responsáveis do Agrupamento de Escolas e a comunidade educativa”.

Em capítulos posteriores serão explanados detalhadamente estes processos de criação do CME e assinatura do contrato interadministrativo, concretamente no município de Óbidos.

1.3. Questões de estudo

Com esta investigação pretende-se ver respondidas as seguintes questões:

1. Quais as competências de descentralização mais visíveis nos municípios?
2. Como é que o Conselho Municipal de Educação coordena a política educativa local?
3. Qual o papel do Conselho Municipal de Educação junto dos projetos desenvolvidos nas escolas?

1.4. Objetivos gerais e específicos

Esta investigação tem quatro objetivos gerais que se constituem por um ou vários objetivos específicos, a saber:

Primeiro objetivo geral: Conhecer as competências municipais ao nível da educação;

- 1.1. Identificar quais as competências educativas asseguradas pelos municípios;
- 1.2. Perceber como é que os municípios se apropriaram das competências educativas;

Segundo objetivo geral: Analisar localmente os prós e contras dos processos de descentralização educativa;

- 2.1. Compreender as mais-valias alcançadas com o processo de descentralização;

Terceiro objetivo geral: Compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais;

- 3.1. Conhecer os intervenientes no Conselho Municipal de Educação;

3.2. Perceber a influência dos parceiros locais no Conselho Municipal de Educação;

Quarto objetivo geral: Compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas.

4.1. Compreender o impacto do Conselho Municipal de Educação junto das escolas;

4.2. Indagar sobre a importância do Conselho Municipal de Educação para os Projetos Educativos das Escolas.

Capítulo 2. Revisão de literatura

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

Nas últimas décadas assiste-se à aposta no local, idealizado com capacidade de conceção e decisão autónoma, dentro dos limites da intervenção local definidos por lei. Acredita-se que funcione como uma solução para atenuar a exigência imposta ao poder central, corroborado com o manifesto interesse de atores locais em assumir um papel participante no domínio da educação.

É neste âmbito que, com o Decreto-Lei n.º 7/2003, as estruturas locais de educação se tornam obrigatórias, com a designação de CME.

A emergência do local não tem como consequência a aniquilação do poder do sistema central, nem lhe depositam as esperanças de resolução de todos os problemas que o poder central não consegue mais suportar.

A grande questão é que não se pode ignorar que os agentes locais estão mais conscientes da realidade onde se inserem e, dessa forma, podem agilizar os recursos no sentido de responder rápida e eficazmente às necessidades da população.

2.1. Centralização, Desconcentração, Descentralização e Autonomia

“Não creio que a centralização e a descentralização sejam, em si próprias, virtude ou defeito. A ambas correspondem objectivos, estratégias e políticas. Só podem ser compreendidas e explicadas no seu contexto histórico e social.” (Barreto, 1995, p. 159).

Importa começar por desenvolver conceitos como “centralização”, “desconcentração”, “descentralização” e “autonomia” para posteriormente compreender o sistema administrativo português.

Interessa equacionar sobre qual será o melhor modelo administrativo. São vários os argumentos que discorrem pelo que interessa analisá-los para poder assumir uma posição informada, estando conscientes que frequentemente mais do que a importância centrada nas decisões pedagógicas, as decisões são fundamentalmente políticas (Fernandes, 2005).

Revisita-se o século XVIII, o das luzes, para compreender como é que a educação passou a ser um assunto do Estado, uma assunção do poder político.

Com a Revolução Francesa, em 1789, clamando os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, almejava-se um ensino laico e liberal, por outras palavras, que não sofresse a influência da igreja e não atendesse somente aos interesses das classes sociais privilegiadas.

Influenciados por este contexto, cada Estado pretendia construir uma ideologia nacional comum em detrimento de várias regiões com línguas, culturas e histórias diferenciadas. Para tal, afirmaram-se como educadores e concentraram em si os poderes políticos e administrativos que antes pertenciam à Igreja.

É com este foco que, a partir do século XIX, se pensa a educação atendendo exclusivamente à máxima da instrução para o saber. Deste modo, a educação é projetada e concretizada num sistema integrado, homogéneo e cuja autoridade se estabelece no poder central. Esmiçando cada uma dessas características, por integração num sistema entende-se a criação de vínculos entre os diversos estabelecimentos de ensino existentes, quer ao nível local, quer no âmbito nacional, para que se institua um padrão de atuação coerente. Homogéneo numa tentativa de suprimir as desigualdades latentes na formação dos indivíduos, consequência da estratificação social existente à época, através da uniformização de programas, objetivos, métodos e regras, garantindo assim as mesmas oportunidades de aprendizagem dentro do território nacional e evitando o surgimento de minorias fraturantes. Por último, pretendia-se estabelecer um sistema centralizado, que pensasse, concretizasse e regulasse o funcionamento do sistema educativo (Barreto, 1995).

Estas exigências foram garantidas e protegidas pela legislação. Proliferam, deste modo, sistemas centralizados que permitem garantir a unidade nacional dos Estados, concretizar políticas nacionais coerentes que visam a igualdade entre todas as localidades do mesmo país, asseguram a mesma formação a todos os cidadãos e transmitem um património cultural e valores comuns que constituem a identidade de um país e impedem a proliferação de grupos de interesses corporativos e tendências etnocêtricas (Fernandes, 2005).

No que se refere a uma perspetiva económica, para o mesmo autor, a centralização contém os custos do ensino através de economias de escala, suprime a necessidade de intermediários educativos e gere a colocação docente dentro do território nacional.

A centralização, em termos pedagógicos, tem como vantagens garantir a melhor formação dos professores e administradores, uma vez que é assumida pela administração central, assegurar a qualidade e exigência do ensino nas disciplinas fundamentais, língua

materna e matemática, e certificar através de exames rigorosos e standardizados (Fernandes, 2005).

Sintetizando, por centralização entende-se a capacidade de concentrar no Estado o poder de decisão, tendo as estruturas administrativas ao nível local de executar as ordens que daí são emanadas (Fernandes, 2005). Este modelo pressupõe a existência de entidades hierarquicamente superiores que atribuem funções às periferias do Estado que as concretizam sem qualquer autonomia. Os atores locais são meros executores assumindo uma postura de passividade e conformismo (Machado, 2014).

No entanto, com o decorrer dos anos, assistiu-se a um crescimento exponencial do sistema educativo fazendo emergir problemas ao nível da gestão do mesmo. Tal como aponta Barreto (1995, p. 171) “É este sistema que tem sido atravessado, tanto em Portugal como em muitos outros países ocidentais, por muito sérias crises de administração, de financiamento, de rentabilidade social, de qualidade pedagógica e científica e de funcionamento”.

Para Formosinho (2000), em Portugal, foi a partir da década de 70, com o ensino de massas e a frequência obrigatória da escola, que o sistema centralizado deu sinais de rutura. Este sistema não estava preparado para assegurar e regular um tão grande número de escolas, professores e alunos.

Para o mesmo autor acresce o facto de emergir como foco de discussão a definição das escolas como locais de envolvimento, participação e autonomia, conforme a Lei Bases do Sistema Educativo (LBSE), Lei n.º 46/86, artigo 3.º, alínea g “proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”.

Machado (2014) partilha da mesma ideia, fundamentando que já a Constituição da República Portuguesa (CRP) havia introduzido o princípio da participação democrática no ensino, artigo 77.º, abrindo espaço para a participação dos cidadãos, por oposição a uma democracia representativa centralizada.

À luz do pensamento destes autores e da legislação a que recorrem, a educação é um assunto que diz respeito a todos os setores da sociedade, pelo que o Estado, ao invés de concentrar em si o planeamento, a conceção e a implementação sem consulta dos atores sociais e pedagógicos, deve envolvê-los na sua atuação (Formosinho, 2005).

Além dos motivos já elencados, acresce a pressão internacional resultante da avaliação e comparação dos diversos sistemas nacionais de ensino. Sem qualquer imposição coerciva, as políticas educativas internacionais estabelecem-se, como que por

contaminação, na procura de legitimação e sustentação para a atuação nacional (Justino & Batista, 2013). Nas palavras de Welsh e McGinn (1999), as organizações internacionais reduziram a soberania nacional e surgem como novos agentes de regulação. Este tópico de discussão será abordado em profundidade mais à frente, quando se tratar os modos de regulação do sistema educativo.

Acresce que havia no Estado o desejo de transferir a responsabilidade que tinha sobre o sistema educativo, por um lado como forma de desresponsabilização e, por outro, pelo reconhecimento da sua incapacidade de regular o sistema (Formosinho, 2000).

Face ao exposto, numa sociedade cada vez mais exigente com a preparação dos alunos e com o envolvimento dos parceiros exigindo uma maior participação nas decisões, aliados aos custos que essa formação acarreta e a complexidade de colocar em funcionamento o gigantesco sistema educativo, afloraram no panorama europeu tendências de descentralização.

No modelo descentralizado, o poder de decisão não está no Estado. Ocorre uma transferência de poderes, em que os órgãos locais possuem autonomia e competências próprias, uma vez que hierarquicamente se constituem como uma organização administrativa independente. O poder também pode ser atribuído colegialmente a um conjunto de cidadãos que representam todos os outros (Fernandes, 2005).

Justino e Batista (2013) acrescentam que este processo de transferência é, habitualmente, sustentado por normas de carácter coercivo e contratual, que ocorrem tendo por base um processo negocial ou mesmo na ausência dele.

A descentralização pode assumir as dimensões política, em que as entidades descentralizadas têm o poder de tomar decisões políticas balizadas pelas leis fundamentais, ou administrativa, em que os poderes se destinam a garantir a execução das normas legislativas ao nível local.

A descentralização educativa permite estabelecer sinergias com parceiros locais, potenciar a democracia pela valorização da participação dos cidadãos, aproximar a gestão dos interesses da comunidade e possibilitar o desenvolvimento de projetos educativos locais com relevância na formação dos jovens (Fernandes, 2005). Neste âmbito, Barroso (2017) acrescenta que projetos mais próximos têm mais potencial de inovação pedagógica e, desse modo, revestem-se de maior criatividade.

Do ponto de vista administrativo e económico, de acordo com os autores supramencionados, a descentralização tem a vantagem de tornar célere os processos de decisão, uma vez que se aproxima dos contextos locais, evitando deste modo um

manancial burocrático e um caminho pelas diferentes estruturas hierárquicas. Além disso beneficiam de soluções mais ajustadas à realidade onde se inserem, permitindo tirar partido dos recursos educativos e comunitários existentes e envolvendo os implicados nos processos de decisão, corresponsabilizando-os pelos mesmos. Sintetizando, a descentralização promove a melhoria da qualidade dos serviços prestados, possibilitando ganhos significativos ao nível da eficácia e eficiência da concretização das políticas educativas (Barroso, 2017).

Nas razões de ordem educativa, tem-se que a descentralização permite a flexibilização dos currículos, contemplando dimensões do estudo local na formação dos jovens, a adequação do ensino às características próprias de cada contexto escolar, familiar e individual, a diversificação de cursos e modalidades de formação, a cooperação com parceiros locais e o envolvimento dos implicados nos processos educativos, concretamente, professores, alunos, famílias, municípios, entre outros (Fernandes, 2005).

Como alcançar a descentralização plena se tem revelado uma utopia, a resposta que surge, como medida de adequação, é a criação de graus intermédios de gestão, só que integrados num sistema de comando central (Machado, 2014). Denomina-se de desconcentração, que conserva parte das características da centralização, contudo alguns poderes de decisão são atribuídos às estruturas intermédias. Neste modelo, mantém-se a dependência hierárquica e os poderes delegados são sobretudo de ordem técnica, continuando o Estado a concentrar em si as decisões mais significativas (Fernandes, 2005). Daqui se conclui que a desconcentração pode assumir duas formas: territorial ou técnica. A primeira ocorre quando se distribuem espacialmente os serviços e, na segunda, a distribuição está relacionada com competências a abarcar (Martins & Machado, 2018).

Desde inícios do século XX, assoma-se um novo conceito de administração que promete igualmente conseguir a melhoria do sistema educativo, a autonomia da escola. Se é na escola que ocorre diariamente a ação educativa, parece pouco coerente que decisões tão relevantes como a definição do currículo, colocação dos docentes, normas de atuação administrativa, entre outros, continuem a depender unicamente do centro (Azevedo & Melo, 2011).

A autonomia é um conceito comumente utilizado como sinónimo da descentralização, no entanto há diferenças que interessa esclarecer. A autonomia está relacionada com a forma de ação dos titulares das organizações políticas e administrativas. Assim, por autonomia entende-se a capacidade de agir sem depender do

outro ou do sistema em que se está inserido e criar uma identidade própria (Fernandes, 2005).

No caso concreto das escolas, a autonomia pode significar a afirmação pedagógica e administrativa emergente em cada realidade. Para Soares (2010) é necessário criar condições para a proliferação dessa autonomia, que potencie as especificidades de cada local, mas que respeite os princípios do sistema de ensino.

Distinguem-se duas formas de autonomia: decretada, ou seja, numa vertente jurídica-administrativa; e construída, de cariz sócio-organizacional.

Para Fernandes (2005), por autonomia decretada entende-se a transferência de poderes centrais para outras organizações hierarquicamente inferiores, assemelhando-se, deste modo, ao modelo de descentralização. Assim, reconhece-se a importância da escola no seu autogoverno e a comunidade local como um parceiro essencial (Barroso, 1996). Soares (2010) esclarece que esta autonomia é sempre relativa e condicionada pela tutela, pelo que não é, por si só, transformadora da atuação das pessoas e das estruturas.

Mais do que decretada, a autonomia deve ser construída pelas interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio onde estão inseridos, estruturando a forma de atuação em função de objetivos comuns. Assim, a autonomia da escola é o resultado da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular (Barroso, 1996). Por outras palavras, a autonomia construída decorre da conquista alcançada com trabalho e resultados em relação às finalidades educativas (Fernandes, 2005).

Em Portugal, a legislação produzida, no que à autonomia diz respeito, (Decreto-lei n.º 43/89; Decreto-Lei n.º 115-A/98; Decreto-Lei n.º 75/2008; Decreto-Lei n.º 55/2018²) não tem alcançado resultados significativos. Em muitas escolas têm sido concretizadas políticas numa lógica de “experiência” e não como um princípio estruturante e essencial ao sistema educativo (Azevedo & Melo, 2011).

Posto este esclarecimento semântico, ponderando sobre os argumentos apresentados, percebe-se que os dois modelos, centralizado e descentralizado, acarretam vantagens para o sistema administrativo, pelo que a opção pelas formas de descentralização não implica inequivocamente a eliminação da centralização. Por um lado, o Estado assume um papel fundamental na garantia do acesso à educação por parte de todos os cidadãos, assegurando desse modo os recursos que lhe são necessários, e ainda

² Este decreto embora aborde a autonomia, é a autonomia curricular, enquanto os outros decretos têm que ver com a autonomia das escolas.

impede a disseminação de grupos minoritários, radicais. Por outro lado, a descentralização impõe-se como um modelo mais próximo, com informações privilegiadas do contexto, que permitem uma melhor compreensão das exigências locais e decisões mais ajustadas e produtivas.

O ideal, na perspectiva de Fernandes (2005), seria “estabelecer um certo equilíbrio entre medidas descentralizadoras para as autarquias, comunidades locais e escolas e medidas reguladoras e compensatórias asseguradas pelo Estado” (p. 75). Este equilíbrio, Barroso (2017, p. 33), designa de “regulação vitruviana”³, destacando a importância de mediar os diversos atores e modelos de administração.

Retomando uma ideia que foi anteriormente apresentada, a opção pelos modelos administrativos é uma decisão fundamentalmente política, pelo que importa ressaltar que qualquer que seja o modelo ou complementaridade de modelos adotados só faz sentido se servir para melhorar a qualidade do sistema educativo.

Por fim, acrescentar que antes de fazer mudanças é necessário refletir e, quem sabe, aprender com os modelos implementados noutros países. Neste sentido, Batista (2014a, 2015) define uma tipologia que permite agrupar os sistemas administrativos da União Europeia com base nas suas características, histórias e instituições locais, a saber: sistemas centralizados com autonomia limitada das escolas (Portugal; França); sistemas predominantemente centralizados com certificação local (Grécia; Itália; Roménia); sistemas federais com importância do nível regional (Alemanha; Espanha; Bélgica); sistemas de colaboração entre o Estado e o poder local (Dinamarca; Finlândia; Polónia); sistemas descentralizados com muita autonomia das escolas (Suécia; Inglaterra; Holanda).

Barroso (2017) expõe a experiência da Suécia que, nos anos 90, adotou reformas liberais, tendo passado de um sistema de educação centralizado para um sistema descentralizado, com a finalidade de ocupar os lugares cimeiros dos resultados do Programme for International Student Assessment (PISA)⁴. No entanto, este país, desde 2003, viu os seus resultados do PISA piorarem, aumentou a segregação escolar, diminuiu a qualidade da formação de professores e a gestão flexível dos currículos assumiu contornos de facilitismo.

³ Por comparação com o “Homem Vitruviano” de Leonardo da Vinci, remetendo para as proporções divinas.

⁴ Estudo desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que avalia a literacia em leitura, matemática e ciências de alunos de 15 anos, privilegiando, em cada ciclo, uma destas áreas para avaliação.

Por oposição, o mesmo autor, refere que a reforma da educação na Polónia foi motivo de sucesso por ter conseguido encontrar o equilíbrio entre a descentralização da gestão escolar e a centralização das competências cruciais.

Finaliza-se assumindo que a burocracia centralizada se revela cada vez mais ineficaz para a resolução dos problemas que prevalecem nas escolas. Prosseguir com este modelo é continuar a excluir os pais e o meio de se envolverem e serem parte integrante do sistema educativo. Consequentemente, a aproximação das políticas educativas à realidade local é a opção administrativa que tem vindo a ser tida em consideração nos últimos anos. Almeja-se o comprometimento dos atores, a partilha de diferentes pontos de vista e a construção de um projeto educativo que integre todos os membros da comunidade educativa (Ramalho, 2018).

Ressalva-se que a intenção não é reduzir ou aniquilar o poder do sistema central, mas antes pensá-lo numa lógica mais flexível, interventiva e eficaz, para a qual os municípios podem contribuir. O sistema central continua a ser fundamental para garantir a equidade de oportunidades de acesso à educação, no entanto afirma-se a importância da intervenção local, ideia reforçada e tida em consideração pela legislação que tem vigorado.

São fortes os argumentos que apontam no caminho da descentralização, tornando-se evidente a necessidade de articulação entre os diversos órgãos de administração, central e local com as escolas, no sentido de saber mediar os interesses que emergem nas comunidades e delinear e concretizar soluções adequadas.

2.2. A emergência do local

Pretende-se abrir este tópico de análise recorrendo a filósofos que, no século XX, defenderam a importância da inserção em sociedade para a formação do indivíduo.

O pedagogo Paulo Freire discorre sobre o papel do meio, possuidor de características singulares, resultado de heranças culturais e das organizações que nele se estabelecem, na máxima “A Cidade somos nós e nós somos a Cidade” (1993, p. 13). Este pensamento conduz-nos a uma reflexão mais aprofundada de que os indivíduos não têm como se acomodar, ajustar ou adaptar ao espaço onde se inserem, pois são parte dele, integram-no, constituem-no. A implicação com o meio é clara e Freire (1967) afirma que

a partir das relações do homem com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu

mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor (p. 43).

A relação estabelecida com a sociedade é bilateral, uma vez que se influenciam mutuamente, pois se é verdade que o Homem cresce num meio, é igualmente verdade que o Homem faz emergir particularidades nesse mesmo meio, no qual se enraíza e se envolve.

Seguindo esta linha de pensamento, recorre-se a John Dewey, que defende que o indivíduo vive na, para e pela sociedade. Vai mais longe ao estabelecer o vínculo entre a sociedade e a escola, afirmando que esta última é o lugar de excelência de preparação para a vida em sociedade. Para este filósofo, a escola deveria constituir-se à semelhança do modo de funcionamento da comunidade e daquilo que ambiciona para os futuros cidadãos adultos, projetando na própria escola uma sociedade em miniatura (Costa, 1996). Em suma, a escola deve estar ao serviço da sociedade e preparar a criança para tal, “transformar cada uma das nossas escolas numa comunidade embrionária de vida, repleta de tipos de ocupação que sejam reflexo da vida da sociedade no seu todo” (Dewey, 2007, p. 27).

Este pensador introduz também o conceito de escola democrática, defendendo que só se educa para a vivência democrática embrenhados num meio democrático, isto é, onde todos os membros da comunidade são chamados a participar e estão em condições de igualdade. Sintetizando, para Dewey, a escola deveria assegurar os princípios de uma sociedade democrática, assumindo-se como a oficina prática deste ideal social (Rocha, 1988).

Revisitaram-se estes autores do século XX, pois já eles realçavam o meio como condicionante para a formação do indivíduo e idealizavam uma escola democrática e participativa. Desta forma, constata-se que os seus ideais colidem com os pressupostos da centralização da administração escolar.

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

Pensar em regulação da educação é, pois, uma enorme tarefa pela pluralidade dos atores envolvidos, dos níveis em que ocorre (transnacional, nacional e local), da finalidade (controlo de resultados e procedimentos, autonomia administrativa e

pedagógica) e do modo/forma (burocrática e pós-burocrática). Assiste-se ao desenrolar de processos que procuram o equilíbrio e desequilíbrio das partes ou a conjugação entre si, tendo como finalidade um bem maior, a educação (Azevedo & Melo, 2011; Barroso, 2018).

Neste ponto, interessa focar a importância e emergência da regulação local que se tem invocado para prosseguir com as mais diversas opções administrativas que têm vindo a ganhar relevância nos últimos anos, quer seja ao nível da descentralização das políticas educativas, da modernização administrativa, da autonomia das escolas, da criação de mercados educativos ou da privatização do serviço público de educação (Barroso, 2013).

Lima (2018) esclarece que, no caso português, estas opções têm sido impulsionadas pela aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, pela criação da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, de 1986 a 1988, pela adesão à Comunidade Económica Europeia e à influência de organizações internacionais.

Assim, numa perspetiva diacrónica, retomando a análise realizada no ponto um deste capítulo, compreende-se que a criação da escola pública permitia a afirmação do Estado Nação, denominado “Estado educador”, que garantia um ensino a todos por igual. As competências de ensino eram fortemente centralizadas e o local era somente o espaço de aplicação das políticas educativas, concretizadas numa lógica de uniformização conseguida pela regulação estatal. Tem-se aquilo que se designa por nacionalização do sistema de ensino.

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

Como afirma Batista (2014a, p.43), “o fenómeno da globalização, ao criar interdependências transnacionais crescentes a vários níveis, afeta a educação nacional e questiona a natureza tradicional dos estudos comparativos”.

Erguem-se vozes que questionam os princípios do nacionalismo e questionam as comparações entre nações a favor da comparação mundial, transnacional. Não se pode ignorar que a globalização implica interdependências entre os países, aos mais diversos níveis, colocando em causa a legitimidade das fronteiras nacionais e realçando o papel de outras instâncias (Batista, 2014a).

Estas dinâmicas desenvolvidas internacionalmente não se revestem de carácter impositivo, antes se apresentam na forma de relatórios e/ou programas com soluções para

orientar na resolução dos problemas diagnosticados nos mais diversos estudos realizados. Justino e Batista (2013) denominam de “mimetismo” o que outros autores chamam de “contaminação de políticas educativas” ou “epidemia de políticas”, numa tentativa de transparecer que estas medidas claramente influenciam os atores políticos nacionais que não têm como as negar, perante tal pressão internacional.

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

Aliado a este processo de reconfiguração do papel do Estado, pela crescente pressão internacional, revelam-se os atores locais, exigindo que as decisões sejam próximas da comunidade e participadas por todos os implicados. Concomitantemente, retoma-se o ponto um desta análise que versa sobre a elaboração de legislação com enfoque no envolvimento, participação e autonomia, nas últimas décadas do século XX.

Lima (2018, p. 34) ousa afirmar que “foi à margem de grandes reformas educativas ou de estudos técnicos sofisticados e publicamente debatidos” que ocorreram mudanças estruturais profundas no sistema escolar português.

Dada a exaustão de políticas produzidas nos diversos níveis político-administrativos, as tentativas de operacionalizar processos de descentralização e o surgimento de novos modos de regulação, assiste-se ao colapsar da regulação burocrático-profissional, modo que há muito perdurava. Desde da criação dos sistemas de ensino, que pela intervenção administrativa do Estado, a regulação se constituiu absolutamente burocrática. O Estado conservava a sua centralidade, transferindo somente competências executórias para a periferia.

Nos finais do século XX, surgem críticas a este modelo e assistiu-se à decadência do regime burocrático-profissional e o surgimento de movimentos pós-burocráticos, no quadro de uma “nova gestão pública”. Tal implicou a reconfiguração do papel do Estado, pois a prioridade encontrava-se na concretização eficaz das políticas educativas, com resultados visíveis e mensuráveis, numa vertente mais instrumental do que racional (Barroso, 2013, 2015). O local assumiu-se como espaço de modernização e mobilização.

No entanto, Lima (2018, p. 34) ressalva que “tal movimento não foi realizado de forma descentralizada e policêntrica, negociada e participada, mediada pelos municípios

ou por outros órgãos regionais ou locais, nem sequer segundo processos de desregulação e de contratualização”. Na verdade, constitui-se como um processo extremamente regulado pela administração central e operacionalizado pelos órgãos desconcentrados. Deste modo, em Portugal, tal como em muitos outros países, coexistiram as duas formas de regulação, burocrática e pós burocrática, no planeamento e concretização de políticas educativas.

Face ao exposto, conclui-se que estas duas conceções continuaram a enfatizar uma linha de decisão hierárquica, do centro para a periferia, limitando-se a replicar as competências centrais no local. Este, por seu turno, continuava a ser homogéneo e a ignorar a pluralidade de atores que e as características do local (Barroso, 2015).

É neste ponto que se percebem as limitações da descentralização, uma proximidade do centro em relação à periferia, por outras palavras, a execução local de políticas nacionais com algumas adaptações ao meio. Como tal, faz-se emergir um novo conceito, a territorialização.

Territorialização define-se como uma estreita articulação entre os diversos centros de decisão que atuam num território. Tal como refere Charlot (1994) citado em Barroso (2013, p. 20) “A territorialização das políticas educativas não é um fenómeno administrativo jurídico, um simples deslocamento do curso no eixo centro-periferia. A sua aposta é política, no sentido pleno do termo.”

Pinhal (2014), partilhando da mesma visão, acrescenta que a territorialização deve ser amplamente concebida e implicar o envolvimento das escolas e de outras autoridades locais que agem no domínio da educação. Tal só é possível com a reorganização do sistema educativo local, que será dotado de capacidade de conceção e decisão autónoma, dentro dos limites da intervenção local definidos por lei.

O mesmo autor encontra na territorialização a nova centralidade, a centralidade do território educativo, para a qual as autarquias devem ter um projeto educativo para os seus jovens com uma visão transformadora das suas capacidades e oportunidades.

A territorialização, de acordo com Barroso (2013), tem como grandes finalidades: enquadrar localmente as políticas e ações educativas, por oposição à massificação de decisões e procedimentos; conciliar os interesses públicos do Estado com os interesses privados dos alunos e das famílias; implicar o local na definição e concretização das políticas educativas, contrapondo-se a uma lógica de submissão; fomentar a regulação negociada e o controlo horizontal, mais do que uma relação vertical assente na autoridade.

Porém, o autor supracitado acrescenta que não podem ser caladas as vozes que se opõem à adoção deste modelo de administração, alertando para a crescente lógica de mercado associada à educação, sendo a territorialização equiparada à privatização da escola pública.

É também vista como uma forma de manipulação, uma vez que o centro continua a decidir e financiar o que se processa localmente e cria mecanismos de controle remoto, baseando a sua análise unicamente nos resultados alcançados. Canário (2005) entende ainda a territorialização como um processo de exportação dos problemas do Estado para a periferia.

Tendo em consideração estas observações percebe-se que as decisões relativas à administração do sistema educativo não podem ser consumadas unicamente por uma imposição do centro. São essenciais o diálogo e a negociação para atender às características e necessidades próprias de cada local, aos atores envolvidos e às dinâmicas que estes podem estabelecer entre si.

Pinhal (2014) vem corroborar a ideia da definição clara do papel do Estado e dos agentes locais, ao afirmar que a redistribuição dos poderes entre o Estado e as comunidades locais tem de garantir, por um lado, a autonomia para as comunidades definirem e executarem políticas educativas próprias e, por outro, garantir que o Estado procede com a sua função de condução e regulação do sistema.

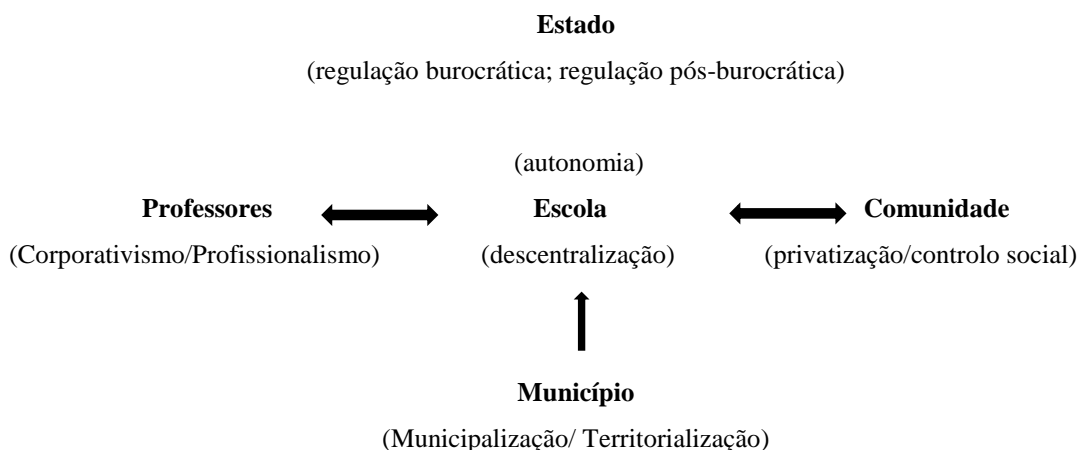
Para finalizar importa deixar definidos os princípios estruturantes da política de territorialização que Barroso (2013) sintetiza, elencando: a definição de territórios deve emergir de um processo de negociação e não uma definição uniforme decretada administrativamente; o respeito pela pluralidade do local; a aceitação da diversidade de soluções, ritmos e dispositivos característicos de cada realidade; e a consagração da função reguladora da administração central, conferindo-lhe as competências de informação, acompanhamento e avaliação. Pinhal (2014), dando relevância às diferenças de recursos existentes nos municípios que podem condicionar a sua atuação, propõe reforçar o sistema de discriminação positiva, em orçamentos concedidos pelo centro, e apostar no intermunicipalismo, ajuda de municípios vizinhos com diferentes dimensões no suporte de responsabilidades/despesas.

Consequentemente, emerge assim uma nova forma de regulação do sistema educativo, a regulação local. Uma vez que nele intervêm diversos agentes, dos mais variados níveis de atuação, as ações que garantem o funcionamento do sistema educativo passam a ser determinadas por um feixe de dispositivos reguladores, deixando de lado a

conceção das políticas educativas de forma unidirecional (do topo para a base). O local deixará de ser entendido como um espaço regulado para ser visto como multirregulado.

A figura seguinte pretende representar as relações estabelecidas entre atores e esclarecer esquematicamente o processo de (multi)regulação local da educação.

Figura 1. (Multi)regulação local da educação



Fonte: Adaptado de Barroso (2015)

Ainda que de forma muito superficial, pela análise do esquema e recorrendo a Barroso (2015), compreende-se que o Estado, poder central, oscila entre uma regulação burocrática, centralizada e normativa e uma regulação pós-burocrática, focada nos resultados mensuráveis obtidos em avaliações. Verifica-se ainda que se encontra envolvido num complexo processo de partilha de poderes que cruza diversos atores e espaços de atuação. Como tal, a mediação deste processo resulta da análise dos interesses e “lógicas de ação de diferentes grupos de atores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes” (Barroso, 2015, p. 37). Deste modo, o Estado tem de se assumir como o “regulador das regulações”, aquilo que Barroso (2015) denomina de “metarregulação”, sendo o responsável por garantir o equilíbrio entre as diversas forças, as orientar globalmente e transformar o próprio sistema. Com o passar dos anos, o papel do Estado passou “de burocrata e garante da ordem universal a regulador das regulações e compositor da diversidade local e individual” (Barroso, 2015, p. 39).

Quanto ao Município, estabelece a sua relação com a escola diretamente, através dos órgãos próprios para tal, ou indiretamente, pela intervenção no contexto de atuação. O poder assumido pelos municípios pode ser numa lógica de delegação de competências

do centro para a periferia, numa substituição do poder central, a denominada municipalização, ou numa lógica de envolvimento e articulação de atores no processo educativo, que, tal como referido anteriormente, é intitulada de territorialização.

No que se refere aos Professores, estes exercem funções pedagógicas no desempenho das suas funções em sala de aula e nos cargos que lhes são conferidos. A sua ação é influenciada pelos conhecimentos e competências que possuem, o profissionalismo, e pelos interesses da classe à qual pertencem, o corporativismo.

Relativamente à Comunidade, esta abarca as ações individuais dos envolvidos, bem como as suas dinâmicas de interação, de que são exemplo as turmas, as associações ou os órgãos de governação local. A sua atuação pode responder estritamente aos interesses dos alunos, dos pais ou restantes membros do local, numa lógica de privatização, ou atendendo à concretização de um bem maior de benefício coletivo, numa lógica de controlo social da escola.

No centro do esquema tem-se “descentralização” e “autonomia” procedendo caminhos distintos. Tal como havia sido explanado no ponto um desta revisão, a descentralização é um processo administrativo, que acontece com a transferência de competências, no limite máximo, para as autarquias, refletindo-se em municipalização ou territorialização. E a autonomia, que está para além da descentralização, por atribuir poder às escolas, concretamente na atuação dos professores e da comunidade escolar.

Como forma de conclusão, realça-se novamente a pluralidade de atores e instâncias envolvidas para colocar em funcionamento o sistema educativo. Assim reforça-se a ideia de que considerar o Estado o único regulador deste sistema é limitador.

Azevedo (2015) acautela que também o local não é o milagre educacional para os problemas que o centro não consegue resolver. Antes de mais “os municípios deverão assumir, com corresponsabilidade e com garantias de equidade e qualidade, eficácia e eficiência, participação democrática e negociação, a liderança dos processos de coordenação do desenvolvimento da educação a nível local.” (p. 105), se não o local será somente o novo centro dos problemas. Tal acontece, pois, o local é também um palco de tensões pela influência de um “sistema educativo mundial” e pelo desejo do reforço do poder das autarquias, em confronto com o desejo de autonomia das escolas.

Do exposto, percebe-se que face a um local tão desordenado e muitas vezes conflituoso, para a administração central seja fácil dominar pela experiência adquirida, pela legitimidade política e pela uniformidade conseguida (Azevedo, 2015). Mas esta, por sua vez, encontra-se claramente condicionada pelas pressões internacionais na definição

e concretização de políticas comuns, que, teoricamente, alinham para garantir a qualidade de todos os sistemas educativos.

Assim sendo, ao analisar as políticas educativas nacionais, não podemos ignorar, o enquadramento internacional que elas incorporam, bem como as adaptações locais a que as mesmas são sujeitas, quer ao nível dos municípios, quer ao nível das escolas (Barroso, 2018).

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

2.3. O município como principal parceiro local

Do ponto anterior retém-se que, nas últimas décadas, o local se sobressai como espaço privilegiado para a definição de políticas educativas. Tal pode ocorrer pela transferência de poder para as autarquias e/ou pelo reforço da autonomia das escolas.

Para este estudo interessa compreender as dinâmicas do município, em matéria educativa, e, para isso, neste ponto, apresenta-se uma incursão histórica pelas reformas educativas portuguesas, no que aos municípios diz respeito.

No caso concreto de Portugal, até à segunda metade do século XVIII, a educação esteve ao encargo da Igreja. Foi a ação do Marquês de Pombal, na expulsão dos Jesuítas, que tornou a educação um assunto estatal. O modelo de um sistema centralizado perdurou desde então, tendo-se consolidado durante o período do Estado Novo (Almeida, 2017; Batista, 2014b; Fernandes, 2005). Aqui a atuação dos municípios na educação era inexistente, limitando-se a um mero serviço de apoio periférico, percebendo-se que a dimensão local da educação era ainda ignorada (Santos, Cordeiro & Alcoforado, 2018).

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

Concentrando no estudo da intervenção municipal na educação, analisam-se as leis aprovadas depois da revolução de 1974, que dotam estes órgãos de soberania de

competências próprias. Assim, de acordo com Almeida (2017) destacam-se seis períodos ou etapas:

- Municípios financiadores ou “municípios como investidores na educação básica” (Batista, 2014b, p. 406), de 1974 a 1986. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/84 os municípios passam a ser responsáveis pelo investimento público na educação, nomeadamente na construção e manutenção dos edifícios e nos apoios socioeducativos. Subentende-se assim que os municípios estavam responsáveis por assumir as despesas financeiras que lhes foram delegadas, no entanto sem poder dar o seu contributo relativamente à gestão escolar ou pedagógica. Os municípios contestam este diploma, uma vez que o mesmo não se traduziu em atribuições de verbas que permitissem suportar estes investimentos locais.

- Municípios cooperantes ou “municípios como colaboradores” (Batista, 2014b, p. 410), de 1986 a 1996. Verifica-se que, neste período, os municípios assumiram o papel de apoio ao poder central, uma vez que o sistema educativo manteve o modelo centralizado. A LBSE, publicada a 14 de outubro de 1986, prevê que o sistema educativo se organize de forma a “Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas” (artigo 3.º, alínea g). Deste modo, os municípios são chamados a participar nas políticas estatais pelo que com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1987, os municípios passam a ter representação em órgãos consultivos. Além disso, os municípios afirmam o seu domínio de intervenção com a publicação do Decreto-Lei n.º 26/89 contribuindo, com acordos com entidades privadas, para uma rede de escolas de ensino artístico e profissional. Nos anos 90, com recurso a programas de intervenção de incentivo à qualidade da educação, surgem vários projetos como resposta aos problemas com que as comunidades locais se confrontam e estabelecem-se como práticas territorializadas das políticas educativas, são exemplo: Projeto de Escolas Isoladas; Projeto Lethes; Programa Educação para Todos; Programa de Educação Intercultural; Territórios Educativos de Intervenção Prioritária; Centros de Recursos; Centros de Formação da Associação de Escolas (Formosinho & Machado, 2013). Importa relembrar que neste período, Portugal integra a Comunidade Económica Europeia (CEE) pelo que dispõe de condições financeiras para repensar a rede escolar e apostar na descentralização de competências para o poder local, no que à educação diz respeito.

- Municípios parceiros ou “municípios na conceção e planeamento local da educação” (Batista, 2014b, p. 419), de 1996 a 2002. De acordo com Almeida (2017), nesta fase, os municípios deixam de ser vistos como financiadores do sistema, para serem

considerados parceiros que se envolvem na definição e concretização dos interesses educativos. O Decreto-Lei n.º 147/97 prevê o desenvolvimento e expansão de uma rede pública de responsabilidade municipal de educação pré-escolar e apoio às famílias. O Decreto-Lei n.º 115-A/98 aprovou “o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (artigo 1.º). Com isto pretendia que se desenvolvessem estratégias de agrupamentos de escolas e se elaborassem as cartas escolares concelhias, numa tentativa de favorecer a dimensão local das políticas educativas (preâmbulo). No entanto, como salientam Santos, Cordeiro e Alcoforado (2018), estas medidas não passaram de intervenções formais que, na prática, nada acrescentaram e, deste modo, os municípios permaneceram distanciados do planeamento e conceção da educação.

- Municípios “segundo plano”, de 2003 a 2008. Como a situação da rede escolar se manteve inalterada e profundamente desajustada, é, entretanto, publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003 que vem dotar os municípios de efetivas competências, nomeadamente, a elaboração da carta educativa e a constituição dos Conselhos Municipais de Educação. Para Santos, Cordeiro e Alcoforado (2018) após o longo período de centralismo e intervenção top-down, assiste-se a uma séria tentativa de descentralização e intervenção bottom-up. No entanto, a elaboração da carta educativa e criação do CME encontra-se fortemente legislada, pelo que prevalece uma lógica ilusória de descentralização, já que, na verdade, estas decisões se encontram detalhadamente reguladas. No entender de Almeida (2017), este período caracterizou-se por um retrocesso no modelo de administração da educação, uma vez que o XV Governo Constitucional, contrariando o estabelecido na legislação anterior, impôs uma lógica de verticalização ao sistema educativo. Deste modo, aos municípios é atribuído um papel secundário, retomando o seu lugar de mero financiador e órgão consultivo. “Esta verticalização imposta foi efetuada através de uma recentralização agressiva, uma orientação autoritária, uma verticalização impositiva” (Almeida, 2017, p. 951).

- Municípios: importância de retórica política, de 2008 a 2013. Neste período é homologado o Decreto-Lei n.º 75/2008 cujo objetivo era reforçar e qualificar o poder local, nos seguintes domínios de educação: contratação do pessoal não docente; fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; designação das atividades de enriquecimento curricular no 1.º CEB; e gestão do parque escolar e ação social nos 2.º e 3.º CEB (preâmbulo). Estas competências atribuídas aos municípios, num claro reconhecimento do seu papel no sistema educativo, foram

entendidas por muitos como uma sobrevalorização dos municípios, mas a sua ousadia não passaria das boas intenções (Almeida, 2017). É também este diploma que cria o Conselho Geral, órgão constituído por representantes de toda a comunidade educativa. Ainda neste período, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2013, de 19 de março, cria o Programa “Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas”, cuja finalidade era implementar a descentralização de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, em municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas. Concretizando este processo de descentralização, assiste-se à publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais e que previa e regulamentava dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado: a delegação de competências através da celebração de contratos interadministrativos e a transferência de competências através de lei.

-Por último, municípios donos e senhores do processo, de 2014 aos dias de hoje. Dá-se a aprovação do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais, em consequência da aprovação da Lei n.º 75/2013, que regulamentava a celebração dos contratos interadministrativos. Aderiram a este Programa, até julho de 2015, quinze municípios⁵, assinando o respetivo contrato interadministrativo de delegação de competências com o MEC. De acordo com o artigo 8.º, no domínio da educação, são delegadas as seguintes competências:

a) No âmbito da gestão escolar e das práticas educativas: i) Definição do plano estratégico educativo municipal ou intermunicipal, da rede escolar e da oferta educativa e formativa; ii) Gestão do calendário escolar; iii) Gestão dos processos de matrículas e de colocação dos alunos; iv) Gestão da orientação escolar; v) Decisão sobre recursos apresentados na sequência de instauração de processo disciplinar a alunos e de aplicação de sanção de transferência de estabelecimento de ensino; vi) Gestão dos processos de ação social escolar;

b) No âmbito da gestão curricular e pedagógica: i) Definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas, e respetiva distribuição, e para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho; ii) Definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas; iii) Definição de

⁵ Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila Nova de Famalicão e Vila de Rei.

dispositivos de promoção do sucesso escolar e de estratégias de apoio aos alunos, em colaboração com as escolas;

c) No âmbito da gestão dos recursos humanos: i) Recrutamento, gestão, alocação, formação e avaliação do desempenho do pessoal não docente; ii) Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local;

d) A gestão orçamental e de recursos financeiros;

e) No âmbito da gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário: i) Construção, requalificação, manutenção e conservação das infraestruturas escolares; ii) Seleção, aquisição e gestão de equipamentos escolares, mobiliário, economato e material de pedagógico.

Volvidos cinco anos sobre a aprovação da Lei n.º 75/2013, surge a Lei n.º 50/2018 que estabelece, com carácter universal, o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Em diplomas legais de âmbito setorial são mencionadas as novas competências a transferir, a sua natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos. No domínio concreto da educação, concretizou-se com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, sendo as novas competências educativas atribuídas aos órgãos municipais:

a) Participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º CEB e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;

b) Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares;

c) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar;

d) Participar na gestão dos recursos educativos;

e) Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar;

f) Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico;

g) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar;

h) Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas;

i) Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória;

j) Participar na organização da segurança escolar.

A transferência das novas competências estava prevista de forma gradual para os anos de 2019 e 2020, sendo que todas se consideravam transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021. No entanto, atendendo à situação pandêmica vivida, pela necessidade de apoiar as autarquias na preparação do complexo processo de descentralização, foi prorrogado o prazo de transferência das competências, nos domínios da educação e da saúde, para 31 de março de 2022, de acordo com o Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto. Mais se indica que esta lei revoga o Decreto-Lei n.º 30/2015, pelo que os contratos interadministrativos de delegação de competências caducam na data em que as autarquias aceitem estas novas competências. No entanto, como esses contratos delegavam um conjunto de competências mais vasto do que o previsto na Lei n.º 50/2018, alguns autores levantam a hipótese de celebração de novos contratos interadministrativos, revistos após a avaliação dos resultados alcançados com esta experiência piloto.

Da análise às políticas educativas municipais, sobressai que, desde o 25 de abril, a educação tem sido marcada por um enovelado processo de transferência de competências para o município, uma forma de fazer acontecer a descentralização.

Assiste-se, por parte dos municípios, à assunção de vastas competências formais, logísticas e operacionais, enquanto o Estado, liberto agora destes encargos, mantém as suas funções de conceção, avaliação e fiscalização das políticas educativas (Martins, 2014). Quer isto dizer que o poder central continua responsável pelas questões fundamentais da educação, pelo que a descentralização persiste no domínio da retórica, uma vez que as medidas decretadas têm sido avulsas e ocasionalmente contraditórias e prevalecem as resistências entre as escolas/agrupamentos e os municípios (Castro, 2017).

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

Martins (2014) aprofunda esta questão ao afirmar que o Estado se tem pautado por uma duplicidade de posição, elogiando, por um lado, a capacidade de iniciativa dos municípios, mas, por outro lado, limitando a sua intervenção em questões estruturais da educação. Esta relação é “marcada por um jogo político de sedução e desconfiança, mas sempre com a subordinação do poder local ao poder central e a subalternização das políticas municipais face às políticas governamentais” (Martins, 2014, p. 240).

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

Atualmente, o município é considerado, por excelência, o parceiro com competências para intervir na área educativa, pois é ele quem melhor conhece o território e a comunidade e pode estabelecer as sinergias necessárias entre todos, tendo em vista o desenvolvimento da educação local. Tal como defende Azevedo (2015),

O Município (...) talvez seja o único ator social que pode desempenhar ao mesmo tempo um papel político muito mais combativo e eficaz junto do poder centralizador do Estado, prosseguindo na atualidade o esforço descentralizador das políticas sociais e, por conseguinte, de educação, e um papel social de aglutinador e regulador de esforços, iniciativas e instituições, a começar pelas escolas, em torno de projetos sociocomunitários de desenvolvimento da educação em cada território (p. 104).

De mero executor das políticas centrais, o município vê-se envolvido progressivamente na promoção e coordenação das políticas educativas (Azevedo, 2015).

A concretização das políticas de descentralização, na prática, assume diferentes modelos, uma vez que os municípios devem perceber o que melhor se ajusta à sua realidade, de modo a que seja possível estabelecer vínculos efetivos com os parceiros locais.

Muñoz e Gairín (2014) realizaram um estudo que lhes permitiu definir quatro modelos de envolvimento municipal na educação, a saber:

1. Município que não se compromete, desinteressa-se e não se implica na educação;
2. Município que cumpre, respeita as normas. A educação local restringe-se à escola, onde os técnicos trabalham isoladamente. As estruturas são fechadas, não existe cultura de participação e as planificações são uniformes. Não há avaliação das medidas

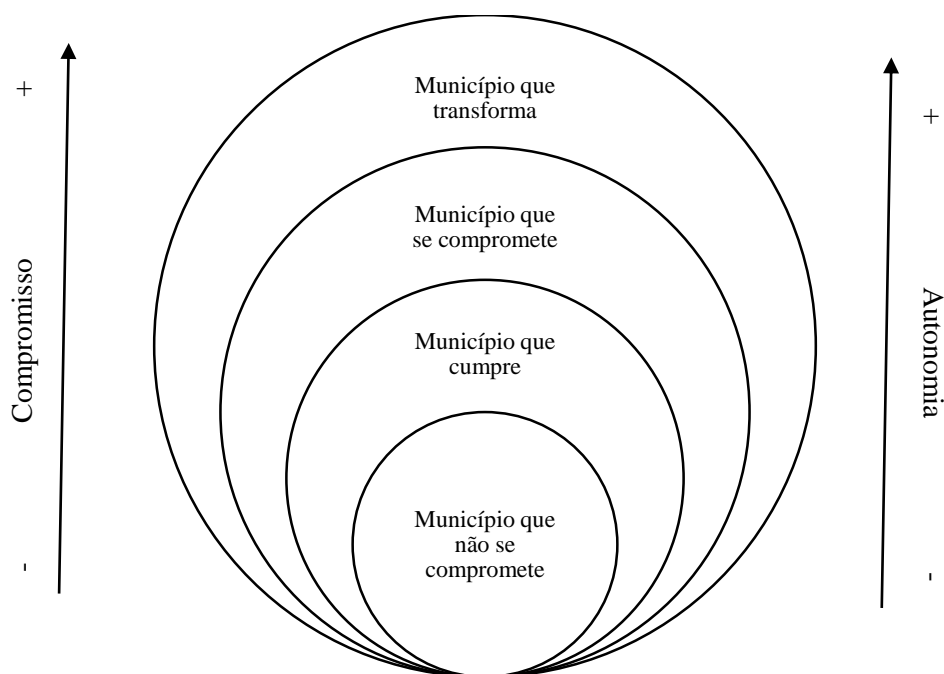
implementadas e os recursos são insuficientes. Estes municípios deparam-se com muitas dificuldades ao se implicarem na educação.

3. Município que se compromete, não se limita a cumprir as normas. Aposta na educação ao longo da vida e procura complementar o currículo com as dinâmicas educativas desenvolvidas. Os processos de tomada de decisão são participados e os atores trabalham de forma colaborativa. A avaliação é fundamental para refletir e aperfeiçoar a ação. Estes municípios aspiram a maior corresponsabilidade na educação.

4. Município que transforma, usa o máximo de autonomia institucional que dispõe. Concebe a educação como instrumento de transformação ao longo da vida. As dinâmicas educativas que promovem centram-se na aprendizagem e enriquecem o currículo. Há participação vinculativa, autoavaliação e uma cultura de cooperação e trabalho em rede. Estes municípios ambicionam ser localmente uma administração educativa.

A figura seguinte representa esquematicamente os quatro modelos acima descritos, relacionando-os com o compromisso e autonomia.

Figura 2. Modelos de envolvimento municipal



Fonte: Adaptado de Muñoz e Gairín (2014)

Ressalva-se que pela legislação em vigor, os municípios no domínio da educação possuem competências na construção e gestão do parque escolar, na ação social escolar, nos apoios complementares às famílias, nos recursos humanos e no planeamento e administração da educação local (Martins & Machado, 2018). Contudo, os municípios têm extrapolado a sua área de intervenção e intervêm em áreas que não estão legisladas com o objetivo de garantir uma melhor oferta local. Martins e Machado (2018, p. 226) recorrem a Pinhal (2012) e denominam estas atuações de “não competências” dos municípios, uma vez que suplantam o que se encontram definido na legislação.

O parágrafo anterior surge da necessidade de tornar claro que os municípios estão disponíveis para colaborar com o sistema educativo, de tal modo que alargam o âmbito da sua atuação com o propósito de garantir a qualidade da oferta educativa local, pelo que urge a mudança de modelo administrativo, desde que acompanhado das respetivas verbas, de modo a não acentuar as desigualdades territoriais.

2.4. O Conselho Municipal de Educação

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

A Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), na Proposta Global de Reforma, publicada em 1988, referia concretamente pretender um sistema de “uma lógica descentralizadora e de sentido participativo” (CRSE citado por Batista, 2014b, p. 414).

Para o cumprimento desse objetivo, em que se pretendia estabelecer sinergias entre as escolas e o meio, foi inicialmente pensada a articulação com o primeiro ciclo e, posteriormente, alargada para outros níveis de ensino, sem incluir o ensino superior. Deste modo, o grupo de trabalho da CRSE propôs a criação de um “órgão de consulta, apoio técnico e coordenação das atividades educativas de um município” (CRSE citado por Batista, 2014b, p. 414), o Conselho Local do Ensino Básico, apesar de extrapolar sobre a possibilidade de vir a ser um Conselho Local de Educação (CLE) (Carvalho, 2012).

No entanto, esta dimensão de conceber e planear a educação, por parte dos municípios, não foi considerada durante muito tempo, sendo retomada somente no final dos anos noventa, momento em que surgem alterações significativas no modelo de administração das escolas públicas, como explanado no ponto anterior. Nesta altura reforça-se a ideia da necessidade de criação dos CLE e da elaboração das cartas escolares.

Esta proposta foi então acolhida legalmente com o Decreto-Lei n.º 115-A/98, muito embora vários municípios, antes desta publicação, já tivessem criado este órgão para delinear e concretizarem políticas educativas locais com o envolvimento dos agentes e parceiros sociais.

Nos CLE estariam representados membros da autarquia, das escolas, da associação de pais e estudantes e outras associações relevantes para a educação local. As suas atribuições consistiam em elaborar pareceres sobre a rede escolar e de transportes, a criação de componentes curriculares do domínio local, a promoção de atividades de tempos livres e a articulação entre escolas, níveis de ensino e associações (Batista, 2014b). No entanto, esse diploma deixava claro que os municípios, em função da realidade própria de cada concelho, é que definiriam a composição desse órgão, o seu modo de funcionamento e as matérias sobre as quais iriam deliberar. Da análise ao referido Decreto-Lei, infere-se ainda que a criação dos CLE não se revestia de carácter obrigatório, devendo existir com o intuito de servir os interesses dos municípios em se envolverem na política educativa.

Posteriormente com a Lei n.º 159/99, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, retoma-se a discussão sobre a criação dos CLE e a elaboração das cartas escolares, como sendo competência dos órgãos municipais. Contudo esta lei não vem acrescentar conteúdo ao que já havia sido publicado anteriormente, pelo que este órgão continuava sem regulamentação que o enformasse.

Só em 2003, com o Decreto-Lei n.º 7/2003 é que as cartas educativas⁶ e as estruturas locais de educação se tornam obrigatórias e regulamentadas, com a designação de Conselho Municipal de Educação. Consiste numa “instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação da política

⁶ O Decreto-Lei n.º 7/2003 define a carta educativa como um instrumento de planeamento e ordenamento de edifícios e equipamentos educativos de um município, atendendo ao desenvolvimento demográfico e socioeconómico do local. Para Carvalho (2012, p. 57) “É um documento fundamental que permite aos municípios a possibilidade de se envolverem na definição de uma política educativa local, no ordenamento da rede educativa e na racionalização dos recursos escolares”.

educativa, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados” (artigo 3.º).

A operacionalização do normativo legal implica a elaboração de um regimento interno por parte de cada município. Não se pode ignorar que o foco no local pressupõe considerar o conhecimento e a experiência dos seus intervenientes e a forma como estes entendem e se apropriam das políticas educativas. Mais do que aquilo que é definido pela administração central, a liberdade de atuação dos atores locais e a dinâmica que estes conferem ao CME definem a essência deste órgão.

Deste modo, compreende-se que podem surgir diferentes configurações do CME, o que vem corroborar a ideia de Cruz (2015) sobre o marcado “desfasamento entre a norma, a regra e a prática” (p. 1011). A mesma autora desenvolveu um trabalho de investigação, que permite enquadrar os CME numa de três tipologias: ausência, conformidade e estratégia.

Os CME da categoria da ausência foram criados com a intenção de conceber e aprovar a carta educativa. Após a conclusão deste processo verifica-se um vazio de reuniões, agendas e debates, uma vez que este órgão não reconhece a si próprio legitimidade para a gestão de conflitos e criação de consensos. O espaço de participação e envolvimento na educação local perde-se, pois não há lugar para discussão das questões educativas daquele município.

A conformidade verifica-se nos municípios cujo CME serve para dar seguimento ao estipulado nos normativos legais, garantindo, deste modo, a concretização das suas competências educativas. Neste caso, as autarquias já compreendem a importância deste órgão, pelo que fomentam a participação dos agentes locais, gerem conflitos, procuram consensos e assumem posições. No entanto, criticam a pouca influência que efetivamente os seus pareceres têm, dado que o CME é um órgão consultivo e não vinculativo.

Tem-se também os CME que se pautam pela estratégia que pensam o espaço de participação como um local de partilha de ideias de intervenção educativa do seu município, atendem a todos os intervenientes, mobilizam os diferentes saberes inerentes a cada área de especialização de modo a construir e desenvolver projetos locais. Além disso, nestes municípios, procedem ao acompanhamento e avaliação das políticas educativas implementadas numa assumida partilha de competências e responsabilidades, quer com a administração central, quer com as escolas.

Na prática, a implementação deste órgão não foi amplamente aceite pelas entidades locais, pois exige trabalho de colaboração entre diferentes entidades, envolve

um grande número de membros e, em alguns casos, sobressaem más condições logísticas (Batista, 2014b). É também neste sentido que o CNE elabora o seu parecer, afirmando que é “em municípios de grandes dimensões, que as condições do seu funcionamento e a capacidade de operacionalização das suas decisões se vão revelar de extrema dificuldade e possível ineficácia” (Recomendação n.º 6/2012, de 23 de novembro).

Esse mesmo parecer incluía uma crítica à composição do CME alertando que este incluía os representantes dos estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados, no entanto foram esquecidos os diretores de escolas e agrupamentos. Esta lacuna foi posteriormente revista com o Decreto-Lei n.º 72/2015, onde, no ponto um do artigo 5.º, se incluiu o delegado regional de educação da direção de serviços da região e os diretores dos AE e de escolas não agrupadas.

Ainda no que se refere à composição do CME, Carvalho (2012) aponta outras ausências, a saber, representantes do pessoal não docente e do setor dos transportes. Aprofunda esta reflexão mencionando a lacuna de representantes da área económica, sendo as sinergias estabelecidas com empresas locais de extrema importância para a formação dos indivíduos, inclusivamente no ensino de adultos.

Atualmente, de acordo com os pontos um e dois do artigo 57.º, do Decreto-Lei n.º 21/2019, integram o CME⁷:

Tabela 2. Composição do CME

Ponto 1	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente da câmara municipal (preside o CME); - Presidente da assembleia municipal; - Vereador responsável pela educação; - Presidente da junta de freguesia, eleito pela assembleia municipal em representação das freguesias do concelho; - Representante do departamento governamental responsável pela área da educação; - Representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional respetiva; - Diretores dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas da área do município.
Ponto 2	<p>Um representante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituições de ensino superior público; - Instituições de ensino superior privado;

⁷ A Lei n.º 50/2018, concretizada no domínio da educação pelo Decreto-Lei n.º 21/2019 alterado pelo Decreto-Lei n.º 56/2020, prevê a transferência de competência para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, de forma gradual, até 31 de março de 2022. Por este motivo, até essa data, é possível assistir a CME que se regem pelo previsto no Decreto-Lei n.º 72/2015, enquanto outros já se atualizaram para o definido no Decreto-Lei n.º 21/2019.

	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoal docente do ensino secundário público; - Pessoal docente do ensino básico público; - Pessoal docente da educação pré-escolar pública; - Conselhos pedagógicos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas; - Estabelecimentos de educação e de ensino básico e secundário privados; - Associações de estudantes; - Instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividade na área da educação; - Serviços públicos de saúde; - Serviços da segurança social; - Serviços de emprego e formação profissional; - Serviços públicos da área da juventude e do desporto; - Forças de segurança; - Conselho municipal da juventude. <p>Dois representantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Associações de pais e encarregados de educação.
--	---

Fonte: Elaboração própria de acordo com o artigo 57.º, do Decreto-Lei n.º 21/2019

Do explanado anteriormente, conclui-se que a estrutura legalmente definida conferida a este órgão não lhe confere flexibilidade para se ajustar à realidade única do município que o faz emergir, apesar de no diploma o legislador prever que o CME possa deliberar e convidar a estar presentes nas reuniões personalidades de trabalho reconhecido na área em debate.

Além do que foi mencionado, importa referir que em 2008, com Decreto-Lei n.º 75/2008, foi aprovado o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que pressupunha a criação de um órgão, o Conselho Geral cuja composição⁸ em muito se assemelhava à do CME (Carvalho, 2012). Esta duplicação de órgãos de composições análogas demonstra a falta de articulação das diferentes políticas educativas que vão sendo criadas, sobretudo quando as mesmas emanam de ministérios diferentes, neste caso Ministério das Cidades Ordenamento do Território e Ambiente criou os CME e o Ministério da Educação os Conselhos Gerais.

⁸ De acordo com o Decreto-Lei citado, no seu artigo 12.º “na composição do Conselho Geral tem de estar salvaguardada a participação de representantes do pessoal docente e não docente, dos pais e encarregados de educação, dos alunos, do município e da comunidade local”.

Surtem também algumas críticas às competências de que está encarregue este órgão, salientando-se, de um modo geral, que as mesmas são ambíguas e limitadoras de uma verdadeira atuação descentralizadora.

Para a promoção desse objetivo, de acordo com o artigo 56.º, do Decreto-Lei n.º 21/2019, cabe ao CME deliberar sobre as seguintes matérias:

a) Coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais (exemplo, saúde, ação social, formação e emprego);

b) Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa, a qual deve resultar de estreita colaboração entre os órgãos municipais e os departamentos governamentais com competência na matéria;

c) Emitir parecer obrigatório sobre a abertura e o encerramento de estabelecimentos de educação e ensino;

d) Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia;

e) Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município;

f) Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais (exemplo, apoios socioeducativos, rede de transportes escolares e alimentação);

g) Medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da organização de atividades de enriquecimento 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;

h) Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;

i) Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares.

No ponto dois do mesmo artigo é referido que compete também ao CME “analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino, refletir sobre as causas das situações analisadas e propor as ações adequadas à promoção da eficiência e eficácia do sistema educativo”.

Para Carvalho (2012), as funções conferidas são maioritariamente do domínio consultivo e de coordenação, destacando-se o acompanhamento da elaboração da carta educativa. No entanto, a sua aprovação ocorre em sede de assembleia municipal e está sujeita a ratificação governamental, mediante parecer do ME.

A mesma autora foca a sua análise na alínea e), pois se os projetos a que se referem forem os PEE⁹ estamos perante uma situação de tensão, uma vez que a elaboração e aprovação dos mesmos está a cargo dos órgãos de administração e gestão da escola, tal como consta no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98, diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008.

Refletindo sobre as lacunas na composição deste órgão, nas suas competências puramente consultivas e na ausência de um vínculo institucional entre os diferentes membros do conselho, percebe-se a forma débil como este órgão tem funcionado, sendo aquilo que Fernandes citado em Carvalho (2012, p. 64) denomina de “mero fórum de boas vontades com escasso impacto nas decisões locais”.

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

Nesta lógica crítica, alguns autores (Cruz, 2012; Ramalho, 2018) enfatizam que a criação do CME se reveste como mais um instrumento de controlo da administração central sobre a administração local. Acrescentam que, no lugar de se conceder autonomia às escolas, se duplicou o seu controlo pelo poder tutelar, um central e um local.

No entanto, outros autores reconhecem que a municipalização/territorialização é a alternativa ao débil sistema de Estado centralizador e, desta forma, o CME surge numa tentativa de aproximar os serviços educativos da comunidade, tendo este órgão a função de mobilizar os serviços locais de forma a responder às reais necessidades da população (Formosinho & Machado, 2014).

Para Cardo (2014), o CME constitui-se um órgão de participação alargada, pois permite estabelecer relação entre a escola e o meio, promover o sucesso educativo, apoiar iniciativas de diversos âmbitos (culturais, artísticas, desportivas, ambientais, entre outras) e atender a um bem maior, a educação para a cidadania.

⁹ Consultando o artigo 9.º, do Decreto-Lei n.º 75/2008, o Projeto Educativo de uma escola consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou da escola não agrupada. Nele se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias que o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir.

A compreensão deste processo de transferência de competências do poder central para o poder local, na conceção e planeamento da educação, ao longo dos anos, torna evidente que a criação de estruturas locais de educação é essencial para se concretizar a descentralização do sistema educativo. Não se pretendendo, contudo, a desresponsabilização do Estado, mas a transferência de competências de forma clara e transparente, que permita ao poder local atuar em conformidade (Cardo, 2014).

Com a intenção de colmatar algumas carências que se evidenciam neste processo, o CNE recomenda que se definam de forma clara as responsabilidades inerentes a cada nível de administração educacional, pois apenas deste modo cada um as poderá executar adequadamente. Acrescentam que, para tal, se deve atender ao caminho “feito por todas as partes, desde o nível central ao local, e potenci[ar] o desenvolvimento da descentralização da educação e da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas” (Recomendação n.º 7/2012, de 23 de novembro).

Capítulo 3. Metodologia

3.1. A pesquisa qualitativa

Na abertura deste ponto, recorre-se a Amado (2014) para tornar claro que investigar em educação se reveste de especificidades que não se encontram em outras áreas sociais. A questão fundamental é que o ser humano é o sujeito da educação e este conceito de ser humano é ainda mais complexo que o conceito da própria educação.

Cada ser humano é único e se molda pelo património cultural onde está imerso, bem como pelo seu dinamismo social. A educação vem promover o desenvolvimento do ser humano, oferecendo-lhe um património comum que, ao mesmo tempo, vem enriquecer e renovar o seu património tradicional (Amado, 2014).

Sendo conhecedores desta realidade, compreende-se que todas as fases do processo investigativo, bem como todas as decisões metodológicas que são assumidas são consequência direta da especificidade do objeto de estudo.

A consciência da complexidade atual dos fenómenos sociais confronta os investigadores com a necessidade de procurar alternativas às tradicionais metodologias dedutivas, das quais as hipóteses e questões de investigação derivavam da teoria e eram sujeitas a testes empíricos. Deste modo, adquiriram expressão os métodos indutivos, nos quais as teorias derivam dos estudos empíricos que se fundamentam em “conceitos sensibilizadores para abordar os contextos sociais que se quer estudar” (Flick, 2005, p. 2).

Estas investigações, designadas de interpretativas ou naturalistas, constituem a pesquisa qualitativa em que se pretende “descobrir, explorar, descrever fenómenos e compreender a sua essência” (Fortin, 2009, p. 32). O investigador trabalha de forma a compreender as perceções dos participantes sobre a sua forma de atuação ou dos outros ou o ambiente onde estão inseridos. Os dados recolhidos caracterizam-se pela sua riqueza descritiva e exigem uma complexa análise e tratamento (Bogdan & Biklen, 1994).

De acordo com Bogdan e Biklen (1994) a investigação qualitativa apresenta cinco características diferenciadoras.

A primeira está relacionada com o ambiente de recolha de dados, pois, sempre que possível, a investigação deve ocorrer no local de estudo. O investigador preocupa-se em imergir na realidade que está a estudar para, desse modo, melhor a compreender. Assim, o investigador é o principal instrumento de recolha de dados e, mesmo quando são utilizados equipamentos de vídeo ou áudio, complementam-se com informações recolhidas em contexto e analisam-se à luz da interpretação do investigador.

A segunda característica da investigação qualitativa é que ela é descritiva, ou seja, os dados recolhidos reportam-se a palavras e imagens e não exclusivamente a números. O investigador explora a riqueza dos dados que incluem transcrições de entrevistas, vídeos, diários de bordo, registos oficiais, documentos pessoais, entre outros. Durante a sua análise o investigador tenta preservar os registos, descrevendo-os de forma minuciosa, pois todos os pormenores podem ser significativos para o estudo, pelo que não devem ser ignorados, “nada é considerado como um dado adquirido e nada escapa à avaliação” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 49).

A terceira característica refere-se ao interesse do investigador pelo processo de recolha de dados mais do que valorizar os resultados. A análise das atividades, procedimentos e interações permite melhor compreender o processo em estudo.

A quarta característica consiste na análise indutiva dos dados, isto é, o investigador não tem hipóteses definidas *a priori* que pretende confirmar, pois elas surgem à medida que este vai recolhendo e analisando os dados. Pode-se comparar este processo a um funil, em que as teorias estão em aberto inicialmente e, à medida que decorre a investigação, tornam-se mais fechadas e concretas. É da inter-relação que se estabelece entre as diferentes partes que se compõe um quadro mais geral, isto é a teoria, o conhecimento.

Por último, a quinta característica é a atribuição de importância ao significado. Para o investigador importa compreender as diferentes perspetivas adequadamente, pelo que questiona frequentemente os sujeitos de investigação no sentido de garantir que interpreta corretamente os dados recolhidos.

Em síntese, esta investigação assume-se como qualitativa e pretende ser uma visão holística da realidade a investigar. Surge com a intenção de compreender os significados que os seres humanos colocam nas suas próprias ações, atendendo à relação que estabelecem com os outros e no contexto em que estão inseridos. Nas palavras de Amado (2014) “procuram-se os fenómenos tal como são percebidos e manifestados pela linguagem; e, ao mesmo tempo, reconhece-se que essa significação é contextual, isto é, constrói-se e estabelece-se em relação a outros significantes (p. 41)”.

Por fim, procura-se a compreensão dos fenómenos através de processos inferenciais e indutivos, isto é a construção das hipóteses emerge durante e após a análise dos dados.

3.2. Tipo de estudo

Dada a diversidade de abordagens metodológicas possíveis de explorar, define-se e caracteriza-se o conceito de estudo de caso por se acreditar que é nele que se enquadra o presente estudo.

Para Amado (2014), o estudo de caso pode surgir numa tentativa de explorar determinados acontecimentos, ser meramente descritivo, assumir uma perspetiva interpretativa, procurar explicações dos factos ou pretender transformar uma realidade.

Para Robert Yin (2003) o estudo de caso “contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos” (p. 21). Partilhando da mesma opinião Stake (2012) refere que “o estudo de caso é o estudo da particularidade e complexidade de um único caso” (p. 17). Este caso único pode ser um só indivíduo, um grupo, uma família e/ou uma organização, um acontecimento, um programa ou reforma, entre outros (Fortin, 2009; Amado, 2014).

Em qualquer dos contextos, o estudo de caso “surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos” (Yin, 2003, p. 21), respeitando as características holísticas de cada caso.

Para tal, o investigador dedica-se ao conhecimento e compreensão aprofundados do caso, não sendo a sua estratégia de investigação conseguir a generalização, mas alcançar uma visão complexa e vivida do mesmo.

Neste ponto, importa ressaltar que “assumir uma perspetiva holística não significa que se pretenda estudar o caso na sua totalidade” (Amado, 2014, p. 125). Aquando da definição do caso, o investigador deve clarificar os seus objetivos e as questões norteadoras da investigação. De acordo com o estabelecido, irá observar, analisar, recorrer a múltiplas fontes e técnicas de modo a captar com rigor e complexidade o seu caso.

A seleção do caso, de acordo com Stake (2012) poderá ocorrer de duas formas distintas. Quando há interesse e/ou necessidade de estudar um caso em particular, o caso é pré-selecionado, por isso denomina-se estudo de caso intrínseco. Por exemplo, ocorre quando é entregue ao investigador o estudo de uma organização ou algum caso particular dessa entidade. Há uma pertinência intrínseca no estudo desse caso em particular. Noutras ocasiões, é fundamental a compreensão global de um fenómeno e será mais enriquecedor e profundo estudá-lo em pormenor, designando-se de estudo de caso instrumental. Sem dúvida que se podem verificar características específicas daquele caso, mas espera-se

alcançar um conhecimento maior passível de ser identificado e transformador de outros casos.

Para Amado (2014), na delimitação da unidade de estudo o fundamental é garantir a estabilidade interna e o reconhecimento de tal pelos membros que a compõem, por exemplo uma turma, uma escola, um projeto, entre outros.

Como vantagens refere-se que o estudo de caso permite recolher informação detalhada sobre um fenómeno novo, isolar e relacionar variáveis e formular hipóteses. Por outro lado, apresenta como limitações a impossibilidade de generalizar resultados, a quantidade insuficiente de dados para realizar comparações e a demora na recolha de dados (Fortin, 2009; Yin, 2003).

No caso concreto desta investigação, pretendendo estudar a forma como os CME ampliam a descentralização educativa, optou-se por conhecer em profundidade o caso do município de Óbidos, pelos motivos já explicados no primeiro capítulo deste trabalho. Pretende-se que o estudo das particularidades deste caso permita ter uma visão complexa da realidade dos CME e, com isto, contribuir para a construção de conhecimentos válidos.

3.3. Técnicas de recolha de dados

Para a presente investigação recolher-se-ão os dados através da pesquisa documental, da realização de entrevistas e da aplicação de inquéritos por questionário.

3.3.1. A pesquisa documental

Primeiramente procurou-se reunir um conjunto de documentos estratégicos sobre a criação e funcionamento do CME de Óbidos. Para isso, contactou-se a Chefe de Divisão de Educação do município de Óbidos, que acedeu positivamente, e disponibilizou o regimento interno do CME de Óbidos e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do mesmo. Juntou-se ainda o contrato interadministrativo de delegação de competências n.º 557/2015 e o Plano Estratégico Educativo Municipal 2016-2020, que se encontravam disponíveis para consulta no site do município.

Esta recolha foi fundamental, pois permitiu a investigadora compreender o contexto em estudo e munir-se de informações pertinentes que auxiliaram na elaboração dos restantes instrumentos de recolha de dados.

Além disso, como defendem Bogdan e Biklen (1994), “[o]s dados são simultaneamente as provas e as pistas. Coligidos cuidadosamente, servem como factos

inegáveis que protegem a escrita que possa ser feita de uma especulação não fundamentada” (p. 149).

Após a recolha, seleção e organização dos diversos documentos, passou-se à análise e exploração dos dados neles contidos, cuja técnica utilizada será esclarecida posteriormente, no ponto relativo à análise dos dados.

3.3.2. A entrevista

Pretendia-se realizar entrevistas aos membros do CME definidos nas alíneas a) a f), do ponto 1, do artigo 3.º do regimento do CME de Óbidos, criado tendo por base os termos do Decreto-Lei n.º 7/2003, sofrendo algumas retificações até às alterações do Decreto-Lei n.º 72/2015¹⁰.

A entrevista, segundo Bogdan e Biklen (1994), consiste numa conversa intencional entre duas ou mais pessoas, dirigida por um dos intervenientes que pretende obter informações sobre o(s) outro(s). Fortin (2009) define a entrevista como “o principal método de colheita dos dados nas investigações qualitativas” (p. 375).

A entrevista permite conhecer e compreender fenómenos à luz da perceção do entrevistado, serve como um instrumento de medida e possibilita a obtenção de dados que complementem outros métodos (Fortin, 2009).

Existem dois tipos de entrevistas, a não dirigida ou não estruturada e a dirigida ou estruturada. No primeiro tipo de entrevista, o sujeito tem liberdade para discorrer sobre o tema e conduzir as questões. Uma vez que as questões não são formuladas e exigem o respeito por uma ordem específica, o sujeito vai exprimindo as suas ideias e o entrevistador deve manter a sua atenção e interesse. No segundo tipo de entrevista, os temas e questões estão pré-determinados e é o entrevistador quem controla o conteúdo e desenvolvimento da mesma. A formulação e ordem das questões são definidas antecipadamente e o entrevistador zela para que não ocorram desvios. Entre estes dois tipos de entrevista surge a entrevista semidirigida que combina características das duas anteriores. O entrevistador determina os temas a abordar e formula as questões, mas existe alguma flexibilidade na sua condução (Bogdan & Biklen, 1994; Fortin, 2009).

¹⁰ Importa ressaltar que o município de Óbidos ainda não aceitou a transferência de competências previstas pelo Decreto-Lei n.º 21/2019. Deste modo, em matéria educativa, o município rege-se pelo definido no contrato interadministrativo, celebrado ao abrigo da Lei n.º 75/2013 e do Decreto-Lei n.º 30/2015, e o seu CME norteia-se pelo Decreto-Lei n.º 72/2015.

Antes de iniciar a entrevista propriamente dita, Bogdan e Biklen (1994) alertam para a importância de se estabelecer uma conversa inicial com o objetivo de ambientar o entrevistado, lembrá-lo sobre o objetivo da entrevista e, quando necessário, garantir a confidencialidade das informações relatadas.

No decorrer da entrevista o investigador deve ouvir com atenção o que o sujeito está a expor, criar um clima de confiança para que o entrevistado se sinta à vontade para falar e evitar alimentar as respostas dos sujeitos ou avaliar/julgar aquilo que lhe está a ser dito (Fortin, 2009).

Como vantagens da utilização deste método destacam-se o contacto direto com o sujeito e/ou contexto em estudo e uma ampla compreensão do tema em análise, uma vez que as entrevistas permitem obter informações detalhadas e profundas.

Por outro lado, apresentam-se alguns inconvenientes como o tempo necessário para a realização da entrevista e a obtenção de muita informação, por vezes, difícil de codificar e analisar (Fortin, 2009). Yin (2003) acrescenta que os preconceitos em abordar determinados temas, um fraco encadeamento do discurso e lacunas ou incoerências dos entrevistados também poderão ser condicionantes na obtenção de dados por este método.

No caso concreto desta investigação, de acordo com o ponto 1, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 72/2015, solicitou-se por correio eletrónico, no dia um de abril de dois mil e vinte, uma entrevista ao: Presidente da Câmara Municipal de Óbidos que acumula com o cargo de Vereador com o Pelouro da Educação; Presidente da Assembleia Municipal de Óbidos; Presidente da Junta da Amoreira, em representação das freguesias do concelho; Delegado Regional de Educação; Diretor do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos.

Atendendo ao contexto epidemiológico de COVID-19 vivido à data, as entrevistas tiveram de se realizar através dos meios tecnológicos, tendo todos os entrevistados mostrado disponibilidade e concordado com o método utilizado. Exceção feita à Delegada Regional de Educação que informou não poder dar a entrevista, uma vez que estariam a decorrer reuniões na Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) relativas à descentralização, pelo que não seria oportuno conceder a entrevista.

Na tabela seguinte encontra-se o registo da data e horário das quatro entrevistas realizadas.

Tabela 3. Calendarização das entrevistas

Cargo	Data
Presidente da Câmara Municipal de Óbidos/ Vereador Responsável pela Educação	06-04-2020 15h30min
Presidente da Assembleia Municipal de Óbidos	11-04-2020 16h
Presidente da Junta da Amoreira, em representação das freguesias do concelho	15-04-2020 14h30min
Diretor do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos	20-04-2020 14h30min

Fonte: Elaboração própria

Para a entrevista foi elaborado previamente um guião único para todos os entrevistados, consta no apêndice 2. Num primeiro momento procurava-se apresentar o tema, as questões de investigação e os objetivos do estudo, validar a entrevista e conhecer o entrevistado. De seguida colocavam-se as questões estruturadas em torno de quatro eixos norteadores, a saber: competências municipais ao nível da educação; avaliação local do processo de descentralização; articulação do CME com os parceiros locais; e compreensão da relação com do CME com os PEE.

Ressalva-se que a investigadora deu liberdade aos seus entrevistados de discorrerem sobre os temas apresentados e colocou outras questões sempre que precisou de esclarecimentos adicionais que seriam relevantes e pertinentes para o estudo. Esta flexibilidade de condução da entrevista permite classificá-la como semidirigida.

Com o conhecimento e autorização dos entrevistados, os diálogos foram gravados, devidamente transcritos e enviados aos autores para validação. Deste modo, concluiu-se o processo de recolha de dados com recurso a esta técnica.

3.3.3. O inquérito por questionário

Pretendia-se aplicar questionários aos membros do CME definidos nas alíneas g) a r), do ponto 1, do artigo 3.º do regimento do CME de Óbidos, criado tendo por base os termos do Decreto-Lei n.º 7/2003, sofrendo algumas retificações até às alterações do Decreto-Lei n.º 72/2015.

Para Fortin (2009) o questionário é um instrumento que exige respostas escritas a um conjunto de questões. Pode ser aplicado de três formas distintas, a saber: preenchido pelo investigador na presença do participante, questionário-entrevista; preenchido pelo próprio participante sem ajuda, questionário autoadministrado; e preenchido durante uma conversa telefónica.

O questionário a utilizar pode ser já existente ou criado pelo próprio investigador. No primeiro caso, o investigador tem a vantagem de o questionário já ter sido testado e, além disso, pode posteriormente comparar resultados com outros estudos anteriormente realizados. Quando o investigador não tem ao seu dispor um questionário que sirva os seus objetivos de investigação, deve proceder à sua construção atendendo a sete etapas sequenciais definidas por Fortin (2009).

A primeira etapa consiste em determinar com exatidão a informação que se pretende recolher junto dos participantes, atendendo às questões de estudo e aos objetivos gerais e específicos que haviam sido definidos no início da investigação.

Posteriormente, deve ser construído um banco de questões ou definidas fórmulas de questionário através da leitura de outros estudos que auxiliem na elaboração do questionário que responde aos objetivos da investigação.

A etapa seguinte prende-se com a formulação das questões propriamente ditas. Estas podem ser fechadas ou abertas. O investigador deve decidir se pretende apenas respostas diretas ou indiretas ou se elabora um questionário misto, isto é, com os dois tipos de questões. Ao formular os enunciados atender-se-á a que as questões devem ser claras, concisas e facilmente compreensíveis. É de evitar exprimir mais do que uma ideia na mesma questão, sugerir respostas e conter dupla negação.

De seguida, o investigador procede à ordenação das questões, consciente que esta ordenação pode influenciar o número e o conteúdo das respostas. Assim, sugere-se que as questões sejam agrupadas de acordo com os temas que abordam, das mais gerais às mais particulares. As questões abertas devem ser deixadas para o final, uma vez que exigem mais tempo de reflexão e redação.

Na quinta etapa, o esboço do questionário deve ser submetido a revisão por parte de pessoas peritas no assunto para que, na etapa seguinte, se possa efetuar um pré-teste junto de uma amostra da população.

Por fim, redige-se a introdução e as instruções de preenchimento de cada questão. Quando o questionário é enviado por correio físico ou eletrónico deverá ser acompanhado por um texto que exponha os objetivos da investigação, o tempo necessário para o preenchimento, bem como a forma de devolução.

A utilização do inquérito por questionário é uma forma rápida e pouco dispendiosa de obter um grande número de dados, não sendo o investigador condicionado pela distância geográfica para a obtenção dos mesmos. Além disso, o facto de o documento ter uma apresentação uniforme permite facilmente comparar as respostas dos inquiridos.

Acrescente ainda a vantagem do anonimato das respostas que pode influenciar positivamente a forma como os inquiridos se exprimem.

Por outro lado, enumeram-se alguns inconvenientes como as fracas taxas de resposta, a impossibilidade de garantir que o questionário foi preenchido corretamente e os inquiridos poderem não ser representativos da população em estudo (Fortin, 2009).

No caso concreto desta investigação, de acordo com o ponto 2, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 72/2015 solicitou-se por correio eletrónico, no dia um de abril de dois mil e vinte, o preenchimento do questionário online, através do Google Forms, aos seguintes membros do CME: um representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; um representante do pessoal docente do ensino básico público; um representante do pessoal docente do ensino secundário público; um representante das associações de estudantes; um representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividades na área da educação; um representante dos serviços públicos de saúde; um representante da segurança social; um representante dos serviços de emprego e formação profissional; um representante dos serviços público da área da juventude e do desporto; um representante das forças de segurança; dois representantes das associações de pais e encarregados de educação.

Importa referir que não foi enviado o questionário ao representante do conselho municipal de juventude, uma vez que, à data, não havia qualquer conselheiro nomeado.

Foram ainda enviados lembretes semanais, por correio eletrónico, até ao final do mês de abril, aos conselheiros que ainda não tivessem preenchido o questionário.

O questionário devia ser preenchido pelos participantes, sem a presença e ajuda da investigadora, pelo que se denomina de questionário autoadministrado.

No que concerne à elaboração desse questionário, apêndice 3, preparou-se uma nota introdutória na qual se identificava a investigadora e o âmbito de realização deste estudo, os objetivos da investigação e a garantia de anonimato das respostas.

Relativamente à sua estrutura, o questionário continha onze perguntas, divididas em três partes estruturantes: caracterização do inquirido; o CME e os parceiros locais; e relação do CME com os PEE.

Todas as questões eram de resposta obrigatória à exceção das questões 3 e 3.1, uma vez que exigiam que os conselheiros tivessem estado presentes em pelo menos uma reunião, e as questões 8 e 11, nas quais se solicitavam sugestões de melhoria da dinâmica do CME e do envolvimento do mesmo com o Projeto Educativo de Escola (PEE), respetivamente. As questões eram, na sua maioria, fechadas de resposta curta, pedindo

que se assinalasse uma ou várias opções entre as hipóteses sugeridas ou deixassem pequenos comentários/sugestões. As questões 3, 5 e 7 eram constituídas por escalas de importância de Likert compostas por cinco pontos, sendo que o inquirido deveria escolher a opção que melhor se ajustava à sua opinião.

Até à obtenção da versão final do questionário, aquela que melhor servisse os objetivos da recolha de dados, foram sendo elaboradas várias versões, decorrente de reformulações que foram efetuadas sobretudo ao nível dos enunciados, de modo a alcançar uma formulação das questões objetiva e instruções de preenchimento claras.

No final do mês de abril, encerrou-se o acesso ao questionário, concluindo-se, deste modo, o processo de recolha de dados com recurso a esta técnica.

3.4. Técnicas de análise e interpretação de dados

Tendo sido recolhidos os dados, interessa proceder à sua cuidadosa análise e interpretação. Bogdan e Biklen (1994) definem a análise de dados como

o processo de busca e organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou (p. 205).

Depreende-se que analisar implica trabalhar os dados, organizá-los em unidades manipuláveis, indagar padrões, descobrir factos relevantes e decidir aquilo que será apresentado aos outros (Bogdan & Biklen, 1994).

Stake (2012) defende que não há um momento exato em que esta análise deva começar, pois uma análise significativa inclui desde as primeiras impressões às compilações finais. Por muito que exista um período demarcado para estudar aprofundadamente os dados recolhidos, a riqueza da interpretação está na relação que se estabelece entre todos os momentos em que o investigador esteve disponível para compreender o tema.

Nesta investigação, a técnica de análise de dados privilegiada consistiu na análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (2004), resume-se a “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos” (p. 37).

Para esta autora a análise de conteúdo realiza-se em três etapas fundamentais e sequenciais.

A primeira etapa é a pré-análise na qual o investigador realiza uma leitura fluante dos materiais que obteve com o intuito de os conhecer “deixando-se invadir por impressões e orientações” (Bardin, 2004, p. 90). Desta forma, o investigador pode selecionar os documentos que pretende analisar, isto é, definir o seu *corpus*, “conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos (Bardin, 2004, p. 90) de acordo com quatro regras: regra da exaustividade; regra da representatividade; regra da homogeneidade; e regra da pertinência. Continuando, procede à formulação de uma hipótese que consiste numa “afirmação provisória que nos propomos verificar” (Bardin, 2004, p. 92). De seguida, o investigador define os índices, que são a menção explícita de um tema, e elabora os indicadores de análise. Para finalizar esta etapa, o investigador deverá preparar o material para ser analisado, realizando tarefas como transcrição de entrevistas, anotação de respostas abertas em fichas elaboradas para o efeito, numeração dos elementos do corpus, entre outros.

A etapa seguinte consiste na exploração do material, concretamente na “codificação, desconto ou enumeração, em função de regras previamente formuladas” (Bardin, 2004, p. 95).

A última etapa corresponde ao tratamento dos resultados obtidos e interpretação dos mesmos, “os resultados em bruto são tratados de maneira a serem significativos (falantes) e válidos” (Bardin, 2004, p. 95). Para garantir o rigor dos resultados, estes são submetidos a testes de validação. Após este processo, o investigador pode fazer inferências e interpretações e, deste modo, gerar novo conhecimento teórico.

No caso concreto desta investigação, constituiu-se um *corpus* documental resultado do acervo pré-existente obtido e do processo de investigação levado a cabo, isto é, a transcrição das entrevistas realizadas e as respostas aos questionários aplicados.

Posto isto, realizaram-se leituras sucessivas, inicialmente flutuantes, como prevê Bardin (2004), mas posteriormente mais atentas e minuciosas.

Deste modo, foi possível elaborar quadros de análise dos documentos estratégicos, concretamente, síntese do número de competências deliberadas por cada entidade responsável e síntese das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CME de Óbidos. Os quadros elaborados foram enviados à Chefe de Divisão de Educação do município de Óbidos para validação das informações contidas. Os restantes documentos, como é o caso do Regimento Interno, o Contrato Interadministrativo e o PEEM, servem

à investigadora para consulta de informações específicas, pelo que não foram alvo de sistematização.

Relativamente às entrevistas, pela leitura das suas transcrições, recorrendo à revisão de literatura previamente realizada e conhecendo os objetivos desta investigação foi possível definir cinco categorias de análise, a saber: A. Caracterização do entrevistado; B. Competências municipais ao nível da educação; C. Avaliação local do processo de descentralização educativa; D. Articulação do CME com os parceiros locais; e E. Relação do CME com os PEE.

Cada categoria contemplava subcategorias às quais correspondiam diversos indicadores. Deste modo, criou-se uma matriz de análise das entrevistas conforme se verifica na tabela que se segue.

Tabela 4. Matriz de categorização das entrevistas

Categorias	Subcategorias	Indicadores
A. Caracterização do entrevistado	1. Percurso profissional	- Área educativa - Outras áreas
	2. Experiência no CME	- Primeiro mandato - Experiência anterior
B. Competências municipais ao nível da educação	3. Competências educativas asseguradas pelos municípios	- Gestão escolar e das práticas educativas - Gestão curricular e pedagógica - Gestão dos recursos humanos - Gestão orçamental e de recursos financeiros - Gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário
	4. Apropriação das competências educativas	- Imposições legais - Procura de autonomia local
	5. Sugestão de outras competências educativas municipais	- Redefinição da rede escolar - Constituição de turmas e horários - Contratação pessoal docente - Sem necessidade de novas competências
C. Avaliação local do processo de descentralização educativa	6. Mais-valias alcançadas com o processo de descentralização	- Estabelecer sinergias locais - Celeridade na decisão/resposta - Soluções ajustadas à realidade local - Envolvimento dos implicados nos processos educativos - Flexibilização do currículo - Melhoria dos resultados dos alunos - Construção, requalificação e modernização de edifícios escolares
	7. Constrangimentos vividos com o processo de descentralização	- Dependência do poder central - Resistência dos atores à mudança - Abuso de poder

D. Articulação do CME com os parceiros locais	8. Finalidade do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Instância de consulta - Agiliza procedimentos - Procura o consenso entre os intervenientes - Melhora a educação concelhia
	9. Competências do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação da política educativa com outras políticas sociais - Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa - Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia - Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal - Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais - Medidas de desenvolvimento educativo - Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos - Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares - Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal - Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino
	10. Dinâmicas do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Frequência das reuniões - Definição da composição - Constituição de grupos de trabalho/convidados - Participação
	11. Sugestões de novas dinâmicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a frequência das reuniões - Alterar a composição - Redefinição de competências - Poder deliberativo - Sem necessidade de alteração
E. Relação do CME com os PEE	12. Impacto do CME junto das escolas	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia a vida escolar - Sem relação
	13. Importância do CME para os PEE	<ul style="list-style-type: none"> - Função consultiva - Relação de estreita colaboração - Sem relação

Fonte: Elaboração própria

Tendo esta matriz como base de trabalho foi possível explorar o material e codificá-lo, tendo-se elaborado uma tabela de categorização de cada entrevista, apêndices 4, 5, 6 e 7, nas quais também se registaram unidades de conteúdo, isto é, a transcrição do segmento do texto que foi considerado para aquela análise. Importa esclarecer que as transcrições completas das entrevistas não foram incluídas nos apêndices deste trabalho, uma vez que não se obteve autorização por parte de todos os entrevistados para a sua

publicação, motivo pelo qual se optou por apresentar somente as tabelas de categorização obtidas após a exploração das entrevistas.

Ressalva-se que esta matriz de aspeto extremamente organizado foi o resultado de um longo processo de leituras e reajustes de classificação. Procurou-se ter em atenção se as categorias serviam os objetivos da investigação, se as subcategorias emergiam com sentido das categorias e se os indicadores serviam todas as unidades de conteúdo e se correspondiam à categoria e subcategoria corretas.

Por último, procedeu-se à interpretação dos dados contidos nas tabelas de categorização, ou seja, atribuiu-se significado aos dados brutos obtidos. Isto porque interpretar é fazer uma análise mais profunda, é inferir para além das informações expressas.

Relativamente aos questionários a sua análise consistiu num tratamento estatístico, recorrendo-se a tabelas de frequência absoluta e relativa, bem como o cálculo de médias. Esses resultados originaram tabelas e gráficos ilustrativos dos mesmos e que ajudam a uma melhor compreensão da análise efetuada.

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

Este autor serve-se do trabalho de Denzin (1989) para elencar quatro tipos de triangulação: a triangulação de dados, que recorre a diversas fontes para estudar o fenómeno em causa; a triangulação do investigador, que consiste em recorrer a outras pessoas para que estas detetem e minimizem possíveis desvios resultantes da personalidade do investigador; a triangulação teórica, em que são colocadas lado a lado diferentes perspetivas teóricas com a intenção de ampliar o conhecimento; e a triangulação metodológica, que se caracteriza pela utilização de métodos diferentes que complementem a obtenção dos dados. Para Denzin (1989 citado por Flick, 2005, p. 231) “a triangulação do método, do investigador, da teoria e dos dados continua a ser a mais sólida estratégia de construção da teoria”.

Conclui-se que qualquer que seja a estratégia de triangulação adotada ela permite simultaneamente validar os resultados obtidos e enriquecer o conhecimento que se pretende produzir.

Capítulo 4. Apresentação e análise dos dados recolhidos

4.1. Análise documental

Foi analisada detalhadamente a matriz de responsabilidades educativas, anexa ao contrato interadministrativo de Óbidos para facilitar a compreensão dos domínios de intervenção de cada entidade educativa, AE, município e MEC.

Com essa análise, construiu-se a tabela que se segue, que sintetiza o número de competências deliberadas/executadas por cada entidade, por domínio de intervenção. Ressalva-se que essa ação não exclui a consulta das outras entidades, durante o processo de discussão/negociação, ou aprovação final por parte de outra entidade.

Tabela 5. Número de competências deliberadas por cada entidade responsável por área de atuação

Área de atuação	Domínio de intervenção	AE	Município		MEC	Total
			Órgãos executivos	CME ¹¹		
A. Políticas educativas	A1. Planeamento estratégico	3	5	4	1	13
	A2. Políticas de avaliação institucional	3	0	1	3	7
	A3. Relação escola/comunidade	9	1	2	1	13
	Total	15	6	7	5	33
B. Administração do AE	B1. Administração e Gestão escolar	6	2	1	1	10
	B2. Gestão dos Recursos	2	2	1	0	5
	Total	8	4	2	1	15
C. Currículo	C1. Desenvolvimento do Currículo	15	1	4	1	21*
	C2. Avaliação Pedagógica	4	0	0	2	6
	Total	19	1	4	3	27
D. Organização pedagógica e administrativa	D1. Organização administrativa	6	1	1	1	9
	D2. Organização pedagógica	3	0	1	1	5
	Total	9	1	2	2	14
E. Gestão de recursos	E1. Humanos	10	6	0	1	17**
	E2. Materiais	2	8	0	1	11
	E3. Orçamentais	3	4	0	0	7
	E4. Gestão do Espaço e Tempo	8	1	0	3	12
	Total	23	19	0	5	47
	Total geral	74	31	15	16	136

¹¹ A realização destas competências, por parte do município, está sujeita a parecer obrigatório e vinculativo por parte do CME.

Fonte: Elaboração própria de acordo com a matriz de responsabilidades disponibilizada no contrato interadministrativo

* A deliberação de duas competências deste domínio de intervenção é simultaneamente atribuída a várias entidades (órgãos executivos do município, CME e AE).

** A deliberação de uma competência deste domínio de intervenção é simultaneamente atribuída a várias entidades (órgãos executivos do município e AE).

Verifica-se a existência de cinco áreas de atuação cujas competências se podem manter no poder central ou serem delegadas para o poder local, a saber: A. Políticas educativas; B. Administração do AE; C. Currículo; D. Organização pedagógica e administrativa; e E. Gestão de recursos. Cada uma delas constitui-se por vários domínios de intervenção.

Constata-se que são 133 as competências que constam do contrato interadministrativo assinado por Óbidos. A diferença em relação ao total apresentado na tabela é explicada pela atribuição da deliberação de três competências a mais do que uma entidade, não sendo evidente a quem compete objetivamente executá-las.

De um modo geral, pode-se afirmar que a maioria das competências, em todas as áreas de atuação, são delegadas ao AE.

O CME assume especial relevância neste município, pois é-lhe atribuída a possibilidade de emitir pareceres obrigatórios e vinculativos em várias matérias, condicionando, deste modo, a ação do próprio município, bem como do AE. O impacto mais significado da sua atuação é na área A. Políticas educativas, podendo pronunciar-se, a título de exemplo, sobre o PEEM, a elaboração e atualização da carta educativa, a definição da rede escolar e oferta educativa e formativa, entre outros. Os seus pareceres podem também ter influência quando se manifestam sobre a área C. Currículo, nomeadamente na definição de componentes curriculares de base local, na definição de dispositivos de promoção do sucesso escolar, bem como na implementação de projetos, experiências e inovações pedagógicas. Por oposição, sobressai que os seus pareceres não são preponderantes relativamente à área E. Gestão de recursos.

Desta análise é claro que houve intenção do poder central em aprofundar a descentralização, delegando vastas competências ao poder local, contrariando a lógica monopolista e hierárquica do Estado, vivida até então.

Continuando o trabalho de exploração da documentação obtida, a leitura das diversas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CME de Óbidos, que foram

facultadas, permitiu a elaboração do quadro que se segue, no qual constam a respetiva data de realização e a síntese dos assuntos debatidos nessas reuniões.

Tabela 6. Síntese das atas do CME de Óbidos

Tipo de documento	Data	Assuntos em debate
Ata reunião ordinária da CM	02 dezembro 2002	- Proposta de criação do CME que foi aprovada por unanimidade.
Ata reunião do CME	25 março 2003	- Dar posse aos membros que compõem o CME; - Apresentar propostas de reordenamento da rede educativa concelhia; - Entrega do projeto de regulamento interno do CME para discussão; - Proposta de criação de ateliers de tempos livres.
Ata reunião do CME	20 abril 2004	- Aprovação do regulamento interno do CME; - Discussão do projeto da nova escola básica do primeiro e segundo ciclos; - Apresentação dos primeiros resultados da carta educativa; - Apresentação do plano de transportes escolares para 2004/2005; - Discussão sobre a importância da constituição de um agrupamento vertical de escolas.
Ata reunião do CME	30 novembro 2005	- Discussão sobre reordenamento da rede educativa concelhia; - Proposta de implementação uma rede pública de ateliers de tempos livres para o próximo ano letivo.
Ata reunião do CME	21 março 2006	- Apreciação e aprovação da Carta Educativa de Óbidos.
Ata de instalação	10 outubro 2016	- Tomada de posse dos representantes do Conselho Municipal de Educação.
Ata reunião do CME	10 outubro 2016	- Apreciação e aprovação por unanimidade do Plano Estratégico Educativo Municipal; - Proposta de nova reunião para discutir o Regulamento Interno e a Comissão Permanente.
Ata reunião do CME	18 setembro 2018	- Discussão sobre a composição do CME; - Apresentação, análise e deliberação da proposta de regimento do CME de Óbidos; - Apresentação, análise e emissão de parecer da aplicação da medida disciplinar sancionatória de transferência de estabelecimento referente a um aluno do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos; - Apresentação, análise e emissão de parecer dos critérios de constituição de turmas; - Apresentação, análise e emissão de parecer da rede escolar, da oferta educativa e formativa e das vagas por ano de escolaridade; - Apresentação da proposta aprovada pela Dgeste sobre a rede escolar; - Apresentação, análise e emissão de parecer do plano anual de transportes para o ano letivo 2018/2019; - Apresentação, análise e emissão de parecer das matrizes curriculares para o ano letivo 2018/2019;

		- Emissão de parecer relativamente à visita de estudo a Madrid, durante três dias, pelos alunos do curso de Hotelaria.
Ata reunião extraordinária do CME	2 abril 2019	- Emissão de parecer relativamente à visita de estudo a Barcelona, durante três dias, pelos alunos do curso de Ciências e Tecnologias.
Ata reunião do CME	05 setembro 2019	- Apresentação, análise e emissão de parecer relativamente ao desempenho escolar dos alunos; - Apresentação, análise e emissão de parecer relativamente à constituição de parcerias; - Apresentação, análise e emissão de parecer do plano anual de transportes para o ano letivo 2019/2020.
Ata reunião extraordinária do CME	11 setembro 2019	- Apresentação, análise e emissão de parecer dos critérios de constituição de turmas; - Apresentação, análise e emissão de parecer da rede escolar, da oferta educativa e formativa e das vagas por ano de escolaridade; - Apresentação, análise e emissão de parecer relativamente às componentes curriculares de oferta local; - Apresentação, análise e emissão de parecer relativamente à implementação de projetos, experiências e inovações pedagógicas.

Fonte: Elaboração própria

A análise dos dados apresentados permite-nos verificar que o CME de Óbidos surge em março 2003, na sequência de uma proposta de criação em dezembro de 2002. Destaca-se a atuação pioneira deste município, uma vez que só a partir de janeiro de 2003, com o Decreto-Lei n.º 7/2003, é que as estruturas locais de educação se tornam obrigatórias e regulamentadas, com a designação de Conselho Municipal de Educação, conforme explicado em capítulos anteriores.

Na ata da reunião de 25 de março de 2003 é esclarecido que a proposta de criação do CME surge de um compromisso assumido, em novembro de 2002, pelo município com o Ministro da Educação, de repensarem o ordenamento da rede educativa até dezembro de 2003.

Posteriormente ocorrem reuniões no sentido de discutir a proposta para o reordenamento da rede educativa. Assiste-se igualmente à aprovação da carta educativa de Óbidos, que, como refere o PEEM (2016-2020),

definiu como eixo prioritário, a construção de uma rede educativa intimamente ligada a uma visão de desenvolvimento económico e urbano do território, através do encerramento de todas as escolas do 1.º CEB e a construção de três complexos escolares estrategicamente localizados no território de Óbidos (p. 17).

Entre 2008 e 2010, assiste-se à construção dos novos complexos escolares e a um desaparecimento do CME. É evidente o vazio de reuniões para discussão de questões relativas à educação concelhia.

Em 2015, o município de Óbidos assina o contrato interadministrativo de delegação de competências com o MEC, no qual lhe são delegadas competências na área da educação e da formação. Com este documento o município fica obrigado a fazer renascer o CME. A cláusula 14.^a desse contrato previa que o CME fosse o espaço de diálogo entre o município, os AE e a comunidade educativa. Além disso, ficou claro que este órgão deveria dar parecer sobre todas as matérias identificadas na matriz de responsabilidades educativas, que constavam no anexo II desse contrato, como estando dependentes do seu parecer.

É deste modo que, em outubro de 2016, são retomadas as reuniões do CME de Óbidos.

Focando as competências deste órgão, referidas explicitamente no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, pelo qual se rege o CME de Óbidos, com uma leitura atenta das suas atas, verifica-se que, ao longo dos anos, se ocuparam das seguintes matérias: Articulação da política educativa com outras políticas sociais; Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa; Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal; Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais; Desenvolvimento educativo; Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos; Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares; Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal; Análise do funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino. Não existem evidências de que se tenham ocupado da Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia.

Relativamente às dinâmicas que lhe estão inerentes, conclui-se que a periodicidade das reuniões tem sido de uma reunião por ano, acrescido de duas reuniões extraordinárias em 2019. Registou-se uma interrupção de 10 anos, entre 2006 e 2016. Nesta última data, quando são retomadas as reuniões do CME, o Presidente da Câmara Municipal destaca a importância atribuída a este órgão, imposta pela assinatura do contrato interadministrativo, pelo que propõe a realização de reuniões com maior frequência. No entanto, nada se alterou, apesar desta ressalva.

No que concerne à composição do CME constatou-se que, em 2003, foi dada posse aos seguintes membros: Presidente da Câmara Municipal; Diretora Adjunta da Direção Regional da Educação de Lisboa; um representante do segundo e terceiros ciclos; um representante do primeiro ciclo; um representante do ensino pré-escolar; dois representantes das associações de pais; um representante das associações de estudantes; um representante das IPSS; um representante dos serviços públicos de saúde; um representante dos serviços de segurança social; um representante do centro de emprego e formação profissional; um representante do centro público da área da juventude e do desporto; e um representante das forças de segurança.

Confrontando com o previsto no Decreto-Lei n.º 7/2003 estariam em falta o Presidente da Assembleia Municipal e o Vereador responsável pela educação. Não constam representantes do ensino superior público ou privado, do ensino secundário público, nem do ensino básico e secundário privado, uma vez que não existiam nos serviços oferecidos pelo município.

Percebe-se, pela leitura das atas, que, de 2003 a 2006, existem membros convidados para as reuniões, tal como previsto no ponto 3, do artigo 5.º, do Decreto-Lei n.º 7/2003. É feita referência à presença de elementos da Câmara Municipal, dos Presidentes de todas as Juntas de Freguesia do concelho, de um representante da Organização Local de Educação e Formação de Adultos e do Presidente do Conselho Executivo do AE.

Com o ressurgimento do CME, em 2016, atualiza-se a sua composição de acordo com o previsto no Decreto-Lei n.º 72/2015. Já se integram o Presidente da Assembleia Municipal, o Vereador com o Pelouro da Educação, o Diretor do AE, o Presidente da Junta de Freguesia em representação de todas as freguesias do concelho, bem como um representante do pessoal docente do ensino secundário, uma vez que passou a existir esta oferta educativa em Óbidos com a reestruturação da rede escolar. Como membro convidado regista-se a presença assídua da Chefe de Divisão de Educação do município de Óbidos, que comparece com o intuito de apoiar o Presidente da Câmara Municipal que acumula o cargo com a Vereação do Pelouro da Educação.

No que se refere à participação dos membros destacam-se os mais referidos nas atas, a saber: o Presidente da Câmara Municipal; o Presidente da Assembleia Municipal; o Diretor do AE; os representantes do pessoal docente; e os representantes das associações de pais. Neste âmbito, é delicado fazer extrapolações, uma vez que não houve acesso às

folhas de presença das reuniões e nem sempre se registam em ata todas as intervenções efetuadas, focando-se somente as mais significativas para a matéria em análise.

Procurou-se ainda perceber a relação do CME com o PEE. Assim, na ata de outubro de 2016, é possível ler que o AE elaborou o seu Projeto Educativo a partir do PEEM. Está explícito, na cláusula 14.º do contrato interadministrativo, que o CME é chamado a pronunciar-se previamente sobre o PEEM. Assim sendo, uma vez que o CME se envolve na elaboração do PEEM e, por sua vez, o AE o utilizou para elaborar o seu PEE, poder-se-á dizer que existe uma relação de colaboração do CME na elaboração do PEE, embora de forma indireta.

4.2. Análise das entrevistas

Foram analisadas as entrevistas aos quatro conselheiros nomeados para o CME de Óbidos, de acordo com o ponto 1, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 72/2015, sendo eles o Presidente da Câmara Municipal que acumula com a Vereação da Educação (entrevistado A), o Presidente da Assembleia Municipal (entrevistado B), a Presidente da Junta de Freguesia da Amoreira em representação das freguesias do concelho (entrevistado C) e o Diretor do AE (entrevistado D).

Relembra-se o ponto anterior onde se esclareceu que no momento de realização das entrevistas se procurou primeiramente conhecer o entrevistado e, de seguida, foram colocadas questões estruturadas em torno de quatro eixos norteadores, a saber: competências municipais ao nível da educação; avaliação local do processo de descentralização educativa; articulação do CME com os parceiros locais; e compreensão da relação do CME com os PEE. Considera-se pertinente alicerçar a análise das entrevistas, que se fará de seguida, nessa estrutura previamente pensada e espelhada na matriz de categorização criada para o efeito.

4.2.1. Caracterização dos entrevistados

A tabela que se segue caracteriza sumariamente os entrevistados atendendo ao seu percurso profissional e à experiência no CME.

Tabela 7. Caracterização dos entrevistados

Entrevistados	Percurso profissional		Experiência no CME	
	Área educativa	Outras áreas	Primeiro mandato	Experiência anterior
A		x		x

B	x			x
C		x	x	
D	x		x	

Fonte: Elaboração própria

No que se refere ao percurso profissional, os entrevistados B e D têm realizado o seu percurso como docentes e, na área da administração escolar, como Presidentes do Conselho Executivo/Diretores do AE. O entrevistado A referiu que, embora sendo formado em Agronomia, sempre demonstrou interesse na área da educação, pelo que tem dedicado muito do seu percurso à aprendizagem, discussão e transformação da escola. Relativamente à entrevistada C, a sua área de formação e trabalho é o serviço social, tendo sido chamada a ocupar lugar no CME por inerência do cargo político que ocupa no município.

Quanto à experiência no CME, verifica-se que o entrevistado A possui experiência no CME, onde exerce o seu segundo mandato com o mesmo cargo, isto é, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Óbidos. De igual modo, o entrevistado B refere ter experiência anterior como Diretor do AE e atualmente exerce o primeiro mandato como Presidente da Assembleia Municipal. Por outro lado, os entrevistados C e D experienciam o primeiro mandato no CME, ressalvando-se que o entrevistado D assumiu funções apenas em 2019, altura em que foi eleito Diretor do AE, enquanto a entrevistada C ocupa o lugar desde 2017, coincidindo com o assumir de funções políticas como Presidente da Junta de Freguesia.

4.2.2. Competências municipais ao nível da educação

No decorrer das entrevistas tentou-se aferir sobre quais seriam as competências educativas asseguradas pelo município de Óbidos.

Na tabela de análise que se elaborou, recorreu-se às competências referidas explicitamente no artigo 8.º, do Decreto-Lei n.º 30/2015, e confrontou-se com os discursos dos entrevistados, verificando a sua presença ou ausência, ao longo da exposição que realizaram.

Nesta questão constata-se uma ausência de respostas do entrevistado D, uma vez que este focou o seu discurso nas competências assumidas apenas pelo CME, tendo essa resposta sido analisada numa secção posterior.

Assim sendo, à luz das entrevistas dos restantes entrevistados, o município tem assumido competências em todas as áreas de intervenção previstas na legislação.

Destacam-se as competências de Gestão curricular e pedagógica e Gestão dos recursos humanos referidas pelos três entrevistados. As restantes áreas de competências foram sempre mencionadas por dois entrevistados, do seguinte modo: Gestão orçamental e de recursos financeiros e Gestão escolar e das práticas educativas, pelos entrevistados A e B; e Gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário, pelos entrevistados B e C.

Procurou-se ainda compreender de que forma o município se teria apropriado destas competências educativas e perceber se teriam sido consequência de imposições legais ou da procura de autonomia local.

Neste ponto, os entrevistados A e B lembraram que, em 2015, o município de Óbidos assinou o contrato interadministrativo de delegação de competências com o MEC. Esse contrato incluía uma matriz de responsabilidades que regulava a delegação de competências do MEC no município, bem como a relação destas entidades com o AE, tal como esclarece o entrevistado B “há uma matriz de responsabilidades educativas na qual o Ministério da Educação delegou no município um conjunto de competências”.

O entrevistado A acrescenta que posteriormente “constituímos uma comissão, para definir, daquelas competências todas, o que é que passaria para o Agrupamento e o que é que passaria para o CME e o que é que ficaria com o município”.

Numa primeira análise sobressai que as competências educativas municipais foram assumidas pelo município de Óbidos como resultado da delegação de competências imposta pela celebração do contrato interadministrativo. Porém, ao tentar esmiuçar esta questão, percebe-se que, até ao momento da assinatura deste contrato, há muito trabalho de afirmação, na área educativa, por parte do município, como dizem os entrevistados C “...eu julgo que aqui também tenha havido um papel muito pró-ativo parte do município no que toca a transferência destas competências...” e D “Ou seja, o que aconteceu é que o município, e muito bem, se eu lá se estivesse teria feito o mesmo, tomou as rédeas do Agrupamento”. Destaca-se concretamente o papel do Presidente da Câmara Municipal que quis chamar a si a educação e assumir responsabilidades nesta área, como enaltecem os entrevistados B “Agora se aquilo que foi, foi verdadeiramente bem alcançado, acho que foi o município, do Sr. Presidente da Câmara” e C “Eu julgo que houve uma... houve iniciativa parte do próprio Presidente da Câmara no sentido de assumir muitas destas responsabilidades...”.

Sem dúvida que existe um quadro legal que impõe, pela força da contratualização, competências educativas ao município, mas denota-se a vontade dos representantes deste

concelho em se envolverem e transformarem a educação concelhia. Neste âmbito, recorda-se que Óbidos foi um dos quinze municípios que demonstrou vontade de participar num projeto-piloto de municipalização da educação.

Mais do que imposições legais, sem dúvida que, nesta matéria, elas coexistiram com a procura de autonomia local.

Para finalizar este ponto foram solicitadas sugestões de competências educativas que o município poderia vir a assumir.

Os entrevistados A e B gostariam que o município se apropriasse da competência de definição das regras de constituição de turmas e horários, uma vez que atualmente, apesar do AE fazer as suas propostas, estas carecem de aprovação final por parte do ME e “...essa liberdade devia de ser dada, de facto, ao CME e à direção do Agrupamento e não ao Ministério da Educação.” (entrevistado A).

O entrevistado B acrescenta que deveria haver mais poder na redefinição da rede escolar “A rede escolar, a proposta é feita através diretamente do agrupamento de escolas contando com a presença do município, mas tem de estar subjacente à decisão final do Ministério da Educação [...] podia haver muito mais autonomia nesse sentido”.

É ainda sugestão do mesmo entrevistado o município assumir competências de contratação do pessoal docente, concretamente, ter “...a possibilidade de poder contratar algum docente de forma a podermos dar alguns conteúdos de índole local...”. A sua proposta não é o município criar mecanismos para substituir o concurso nacional, mas sim contratar pontualmente um docente com o intuito de lecionar projetos de formação adaptados à realidade local. Neste caso, o concurso nacional de recrutamento de docentes poderia não conseguir satisfazer as necessidades específicas de cada concelho, devendo, desse modo, delegar essa competência aos municípios. Analisando o contrato interadministrativo, ele prevê a possibilidade de o município proceder ao “Recrutamento de pessoal para projetos específicos de base local”, no entanto não há a indicação clara de que seja pessoal docente, que o local de trabalho seja uma escola e que esse projeto local tenha peso no currículo escolar. No entanto, é feita a indicação que essa contratação só pode ter lugar quando esgotados os recursos docentes do quadro do AE e dos quadros de zona pedagógica, ressalva que tem limitado a atuação municipal.

Por outro lado, os entrevistados C e D defendem que o município não deve assumir novas competências educativas, pois tendo o monopólio da educação pode deparar-se com dificuldades de gestão desse sistema e, conseqüentemente, este tornar-se obsoleto, pelo que estaríamos a repetir localmente o problema vivido no poder central. O

entrevistado D aprofunda esta questão e sugere que algumas das competências municipais sejam transferidas para o próprio AE “algumas competências que estão na posse do município devem passar para a escola, assim como por exemplo a gestão do pessoal não letivo [leia-se docente]”.

4.2.3. Avaliação local do processo de descentralização educativa

Neste ponto, procurou-se auscultar os entrevistados sobre as mais-valias e os constrangimentos vividos com o processo de descentralização de competências educativas. Importa referir que, nesta questão, os entrevistados A e B assumiram uma postura crítica face ao conceito de “descentralização”, esclarecendo que o conceito mais adequado ao que se vivencia em Óbidos é “delegação de competências”, como se observa nestas intervenções “eu não gosto de chamar-lhe de transferência, não é transferência de competências, mas de delegação de competências” (entrevistado A) e “Não é bem uma descentralização. Aliás, o Presidente da Câmara apontou até para delegação de competências e não uma descentralização” (entrevistado B).

Feito este esclarecimento, ao aferir as mais-valias alcançadas com o processo de descentralização/delegação de competências, o indicador mais nomeado foi que a descentralização permite pensar e aplicar soluções mais ajustadas à realidade local. Os entrevistados também indicaram que permite estabelecer sinergias com parceiros locais, que as decisões/respostas são mais céleres e que se envolveram mais os implicados nos processos educativos. Veja-se a título de exemplo “Essa proximidade de certeza que promoveu a resolução de alguns problemas da esfera de delegação de competências que levava a uma necessidade de mais tempo e de menos conhecimento desta realidade por parte de quem está mais longe” (entrevistado B) e “a ideia da descentralização é permitir uma agilização de processos e permitir que os agrupamentos sejam mais céleres a resolver os problemas, que estando dependentes dos ministérios demoraria muito tempo a resolver” (entrevistado D).

Embora com menor frequência foi ainda referido, pelo entrevistado A, que a descentralização educativa permitiu melhorar os resultados dos alunos na avaliação externa. O Presidente da Câmara esclareceu que, em 2014, foi localmente pensado um Modelo Integrado para a Promoção do Sucesso Educativo que acoplava vários projetos de intervenção nas escolas e, com isto, “começamos a subir o nosso resultado e de forma consistente [...] ficámos acima da média nacional”.

A entrevistada C relembrou que o assumir de competências educativas por parte do município permitiu a construção, requalificação e modernização de edifícios escolares, “todo o trabalho que foi feito a nível de infraestruturas e o dar condições às crianças e às famílias para poderem estudar cá”. Referia-se concretamente ao investimento realizado, entre 2008 e 2010, para a construção dos Complexos Escolares dos Arcos, do Alvito e do Furadouro.

Embora seja uma referência da literatura, nenhum entrevistado indicou que a descentralização trouxe mais-valias curriculares, pela flexibilização do currículo, havendo a hipótese de contemplar dimensões do estudo local. No entanto, percebe-se que esta será ainda uma área de investimento futuro, uma vez que o entrevistado B nos indicou haver o interesse do município em assumir responsabilidades na contratação de docentes que pudessem lecionar história local, tal como referido anteriormente.

Por outro lado, procurou-se compreender os constrangimentos vividos com o processo de descentralização/delegação de competências. O mais mencionado pelos entrevistados foi a resistência dos atores à mudança, pois “não estavam habituados a essa dinâmica, esse treino e, portanto, tiveram que sair dessa zona de conforto, que foi absolutamente um processo muito mais exigente para todos” (entrevistado A). Não raras vezes acontece que “as próprias pessoas no terreno que depois, por vezes, não sabem muito bem a quem reportar a informação” (entrevistado C).

Se nem todos os atores locais estão predispostos para a mudança, assiste-se, de igual modo, a um poder central que ainda tem competências educativas fortemente enraizadas e resiste na sua delegação aos municípios ou regula intensamente a sua atuação. Consequentemente surgem constrangimentos, por exemplo, ao nível da contratação de assistentes técnicos e operacionais, uma vez que há “uma cobertura legal em função do rácio que é nacional, e não é um rácio em função de cada realidade, do município em que se vive”, como explicou o entrevistado B. Desse modo, o mesmo conselheiro concluiu que “esta delegação de competências ficou aquém daquilo que podia ser alcançado, daquilo que podia ser transferido para a nossa área de atuação”.

Ficou ainda o alerta, do entrevistado D, da necessidade de definir o campo de atuação de cada interveniente no processo educativo de forma clara, caso contrário a descentralização “vai ser perversa e isso vai ser uma tendência a acontecer em meios mais pequenos, em concelhos pequenos”.

4.2.4. Articulação do CME com os parceiros locais

Seguidamente, concentrou-se o estudo no órgão local que coordena a política educativa e articula a intervenção dos agentes educativos e dos parceiros sociais, o CME.

No que concerne à finalidade da existência de um órgão como é o CME, todos os entrevistados o descreveram como um órgão de consulta, que promove o diálogo entre os diversos intervenientes do município, do AE e da comunidade educativa, tendo em vista a melhoria da educação concelhia. Nas palavras do entrevistado B “é uma instância municipal de diálogo e envolvimento entre o município, um representante do agrupamento e a própria comunidade educativa”. Para a entrevistada C é “um grupo importante, não só para apreciar o trabalho que está a ser feito, mas para dar também dicas e sugestões de melhoria relativamente ao que está a acontecer no terreno”.

O entrevistado D centra a sua resposta na capacidade do CME agilizar os procedimentos, por ser um órgão mais próximo do AE do que o poder central, referindo que é “no sentido de articular essas interações, no sentido de contribuir para o bem-estar da escola, no sentido de aproximar a escola do poder central e agilizar os procedimentos que aparece, a meu ver, o CME”.

O entrevistado A ressalva que, no caso concreto do município de Óbidos, por força do contrato interadministrativo que foi assinado, ao CME é atribuído poder vinculativo. Pela leitura desse contrato, na cláusula 14.º, no seu ponto 3, é afirmado que “O Conselho Municipal de Educação pronunciar-se-á ainda sobre todas as matérias identificadas na Matriz de responsabilidades educativas”, ao que se acrescenta no ponto 4 que esse parecer do CME é “obrigatório e vinculativo”.

Assim, conclui-se que, no município de Óbidos, tem-se um CME com uma configuração diferente daquela que lhe é atribuída pela legislação, Decreto-Lei n.º 72/2015. Com o contrato interadministrativo, o CME deixa de ser somente um órgão de consulta para também dar pareceres que são obrigatórios e vinculativos, nas matérias identificadas na matriz de responsabilidades educativas.

No que se refere às competências do CME, na tabela de análise que se elaborou, tabela 4, recorreu-se às competências referidas explicitamente no artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015, e confrontou-se com os discursos dos entrevistados, verificando a sua presença ou ausência ao longo da exposição que realizaram.

Assim sendo foram mencionadas as seguintes competências: Articulação da política educativa com outras políticas sociais (entrevistados A, B, C e D); Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa

(entrevistado B); Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal (entrevistados A, B e D); Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais (entrevistado B); Medidas de desenvolvimento educativo (entrevistados A, B, C e D); Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares (entrevistado D); Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal (entrevistado B); e Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino (entrevistados A, B, C e D).

Nenhum entrevistado referiu as seguintes competências: Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia; Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos.

No decorrer das entrevistas, procurou-se conhecer as dinâmicas do CME de Óbidos, nomeadamente a frequência das reuniões, a sua composição, a constituição de grupos de trabalho/ convidados e a participação dos conselheiros.

Deste modo, no que se refere à frequência das reuniões verificou-se que acontecem ordinariamente no início e no final do ano letivo e extraordinariamente sempre que haja assuntos que careçam do parecer do CME, como refere o entrevistado B “...há uma pronúncia no início do ano letivo, foi feita este ano em setembro, e agora vamos ter no final do ano letivo com outra resolução ordinária. As extraordinárias têm havido em função das necessidades”. Lembra-se que o regimento interno do CME de Óbidos ainda se rege pelo Decreto-Lei n.º 72/2015, cujo ponto 1, do artigo 7.º previa reuniões ordinárias no início do ano letivo e no final de cada período escolar e extraordinariamente sempre que convocadas pelo presidente. Neste ponto, as evidências apontam no sentido de estarem a realizar menos reuniões do que as previstas.

Outra questão que se analisou foi a composição deste órgão, percebendo pelas palavras do entrevistado A que “A composição do CME foi, digamos, aquela que está estatuída na lei”. Neste ponto, constatou-se que a composição é a descrita no regimento interno, prevista no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 72/2015.

Relativamente à constituição de grupos de trabalho ou ao convite de especialistas em determinadas áreas, para integrar as reuniões quando as matérias a discutir assim o justifiquem, não se verificaram, no discurso dos entrevistados, estas práticas.

Analisando a intervenção dos conselheiros nas reuniões do CME, os entrevistados foram unânimes ao afirmar que todos os membros contribuem para o debate, sendo que cada um recorre à área que melhor domina. Deste modo, assiste-se a tomadas de decisão

participadas e baseadas numa mobilização de vários saberes. Vejam-se as seguintes opiniões: “...eu verdadeiramente sinto que temos um CME em que todos os atores sem exceção participam de forma muito muito ativa...” (entrevistado A); “É rara a reunião onde não há uma intervenção multifacetada.” (entrevistado B); “Conhecimento da realidade social, obviamente que também com base na sua experiência no terreno...” (entrevistado C); “Uns mais teóricos, outros menos teóricos, mas tentam falar de tudo um pouco, tentam contribuir todos à sua maneira...” (entrevistado D).

Porém também é possível destacar a participação de alguns conselheiros por serem os mais interventivos, nomeadamente, o Presidente da Câmara Municipal, o Presidente da Assembleia Municipal, o Diretor do AE, os representantes das Associações de Pais e os representantes do pessoal docente. Como diz a entrevistada C “Os conselheiros mais interventivos é sempre, obviamente, o responsável pelo Agrupamento, [...] o próprio Presidente da Câmara, não é?, e também, normalmente, os representantes das associações de pais” e o entrevistado D “...o Presidente da Assembleia Municipal [...] foram os professores [...]. Foi o Sr. Presidente, que acumula as funções de Presidente da Câmara e Vereador da Educação. E talvez...talvez, a representante das associações de pais...”.

Para encerrar este bloco de questões solicitaram-se sugestões no sentido de melhorar as dinâmicas do CME.

Os entrevistados B e C sugeriram que se aumentasse a frequência das reuniões, passando a uma reunião no início do ano letivo e uma reunião no final de cada período escolar, tal como previsto no regimento interno deste órgão, elaborado de acordo com o Decreto-Lei n.º 72/2015. “...Se reuníssemos com mais frequência poderíamos estar mais a par do que se vai passando...” (entrevistado C). Com isto poderiam pensar em soluções ajustadas aos problemas que imperam no momento e não se limitarem a uma postura de análise no final do ano letivo, como salienta o entrevistado B “Algumas situações que possam ser detetadas e possam eventualmente ter algum parecer no sentido de alteração só podem ser tomadas para o próximo ano letivo e durante o ano letivo não houve um ponto de situação”.

O entrevistado A deixa transparecer a necessidade de alterar a composição deste órgão ao afirmar “nós precisamos de ter os professores no CME, os docentes, com poderes, pessoal não docente com poderes, a sociedade civil, em formas de associações, com poder e obviamente também a direção da escola com poder, neste próprio órgão”. Ressalva-se que o pessoal não docente não faz parte da composição deste órgão, pelo que

esta indicação, no decorrer da entrevista, pode sugerir a integração de um representante do pessoal não docente. O mesmo entrevistado deixa clara a sugestão dos CME se assumirem como um órgão com poderes deliberativos “...e continuo a considerar que deve de haver a capacidade de dar o salto para que ele deixe de ser um órgão meramente consultivo para ser um órgão deliberativo...”.

Quanto ao entrevistado D fica a sugestão da redefinição de competências “...distribuir as competências a quem são de direito e tentar trabalhar todos juntos”.

4.2.5. Relação do CME com os PEE

No último ponto da entrevista questionou-se sobre a relação do CME com os PEE.

Primeiramente procurou-se saber qual o impacto deste órgão junto das escolas. Os entrevistados foram unânimes ao considerarem que as decisões do CME influenciam a vida escolar, sobretudo no caso do município de Óbidos em que alguns dos pareceres são vinculativos, como refere o entrevistado A “As nossas têm o poder e têm o poder porque têm o tal parecer vinculativo. Portanto, vincula a escola àquilo que o CME decide sobre essa matéria” e o entrevistado B “Ao dar um parecer favorável, vinculativo, uma determinada solicitação por parte do agrupamento, altera, naquela área, naquele ponto, essa situação”.

Foram dados alguns exemplos concretos de decisões favoráveis do CME que, sem dúvida, tiveram consequências na realidade escolar concelhia como o encerramento de estabelecimentos escolares, a criação de escolas agregadoras do 1.º e 2.º CEB e a alocação de povoações a determinados estabelecimentos de ensino.

Num segundo foco de análise procurou-se aferir sobre a importância do CME para os PEE. Aqui as opiniões dos entrevistados dividiram-se entre uma função meramente consultiva e uma relação de estreita colaboração.

O PEE é um documento elaborado no seio da escola e submetido à aprovação por parte do Conselho Geral, logo é um documento autónomo, na sua elaboração, do CME. Posteriormente, o CME pode pronunciar-se e dar o seu parecer, aquando a sua apresentação, mas, nesta matéria, esse parecer não é vinculativo. Nas palavras do entrevistado B “...o CME pode-se pronunciar e claramente dizer se o mesmo está desfasado ou não da realidade social, empresarial e económica e até da própria realidade concelhia. Um parecer consultivo é um parecer consultivo”. Deste ponto de vista, os conselheiros consideram que têm uma função meramente consultiva relativamente ao PEE.

Por outro lado, o entrevistado D, na qualidade de Diretor do AE, esclarece que “O Projeto [leia-se Plano] Estratégico Educativo Municipal é uma ótima fonte de saber e é a base do Projeto Educativo da Escola”. O mesmo explica que se serve dos objetivos e metas que se encontram definidos no Plano de Ação do PEEM e verifica aquilo que é possível integrar no PEE e, desse modo, vai construindo o documento orientador da vida escolar. Uma vez que o CME participa no processo de elaboração e atualização do PEEM, e parte do seu conteúdo é utilizado para elaborar o PEE, considera-se que, por inerência, existe uma relação de estreita colaboração, embora indiretamente. Ideia reforçada no ponto 3, da cláusula 12.^a do contrato interadministrativo que refere “Após a aprovação do Plano Estratégico Educativo Municipal pelo Município, o Projeto Educativo do AE é ajustado, no prazo de três meses”.

Deste ponto, importa sobretudo realçar que o PEEM e o PEE são documentos essenciais para a orientação da educação concelhia, pelo que “Nenhum conselheiro poderá tomar decisão ou votar determinada proposta [...] sem ter em mente aquilo que é o Plano Estratégico Municipal, na área da educação, e aquilo que é o Projeto Educativo do Agrupamento” (entrevistado B).

4.3. Análise dos questionários

Foram ainda analisadas as respostas aos questionários enviados aos doze conselheiros nomeados para o CME de Óbidos, de acordo com o ponto 2, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 72/2015.

Relembra-se o capítulo anterior no qual se esclareceu que os questionários se encontravam divididos em três partes estruturantes, a saber: caracterização do inquirido; o CME e os parceiros locais; e relação do CME com os PEE. Considera-se pertinente alicerçar a análise dos questionários nessa estrutura previamente pensada e criada.

4.3.1. Caracterização dos inquiridos

A primeira parte do questionário continha duas perguntas que permitiam conhecer sumariamente os inquiridos na sua relação com o CME.

Interessa perceber que a percentagem de respostas efetiva, isto é, dos que concluíram o preenchimento e o submeteram, foi de 58%. Outros três conselheiros, 25% dos inquiridos, tiveram o cuidado de enviar à investigadora, por correio eletrónico, uma explicação para o facto de não ter preenchido o questionário. Nas motivações elencadas destacam-se a recente nomeação para o CME e, por consequência, não ter tido a

oportunidade de conhecer as dinâmicas e participar nas reuniões, e/ou a presença num reduzido número de reuniões que não permitia responder de forma realista ao que era solicitado.

A tabela seguinte, elaborada com os dados recolhidos com a questão 1, mostra a participação no estudo de acordo com o cargo que cada um ocupa no CME. Ressalva-se que são nomeados dois representantes das associações de pais e encarregados de educação, motivo pelo qual este representante aparece em duplicado na tabela seguinte.

Tabela 8. Participação dos conselheiros no estudo

Respondeu (58%)
Representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública
Representante do pessoal docente do ensino básico público
Representante do pessoal docente do ensino secundário público
Representante das associações de estudantes
Representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividades na área da educação
Representante dos serviços público da área da juventude e do desporto
Representante das associações de pais e encarregados de educação
Não respondeu, mas enviou esclarecimento (25%)
Representante da segurança social
Representante dos serviços de emprego e formação profissional
Representante das forças de segurança
Não respondeu (17%)
Representante dos serviços públicos de saúde
Representante das associações de pais e encarregados de educação

Fonte: Elaboração própria

Relativamente à questão 2, na qual se pedia que indicassem o número de mandatos que haviam cumprido no CME de Óbidos, todos os conselheiros assinalaram apenas a opção 2017-2021, concluindo-se assim que todos os membros estavam a exercer funções, neste órgão, pela primeira vez.

4.3.2. O CME e os parceiros locais

A segunda parte do questionário continha seis perguntas, algumas delas subdivididas, e procurava-se conhecer as dinâmicas do CME de Óbidos na sua relação com os parceiros locais, através da participação dos conselheiros, das competências que lhes estão inerentes, da adequação da sua composição, dos pontos forte e fracos e, consequentemente, apontar algumas sugestões de melhoria.

Assim sendo, a questão 3 solicitava uma avaliação da intervenção de cada um dos representantes, apresentando uma escala de Likert com cinco pontos, onde o 1 correspondia a “nada interventivo” e o 5 a “muito interventivo”. Também existia a possibilidade de assinalar que o representante mencionado “nunca compareceu” às reuniões.

Importa referir que a pergunta exigia que o inquirido já tivesse marcado presença em pelo menos uma reunião do CME de Óbidos. Verificou-se que dois dos sete participantes não responderam a esta questão, levantando-se a hipótese de nunca terem estado presentes nas reuniões do CME.

Na figura que se segue, resumem-se os dados recolhidos, somando os pontos que cada conselheiro obteve na escala de Likert, que posteriormente se organizou segundo a ordem decrescente, ou seja, do mais para o menos interventivo.

Tabela 9. Intervenção nas reuniões do CME por cargo ocupado

Cargo	Total
Presidente da Câmara Municipal	24
Diretor do Agrupamento de Escolas	22
Presidente da Assembleia Municipal	21
Representante das associações de pais e encarregados de educação	17
Representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública	14
Vereador responsável pela Educação	12
Representante do pessoal docente do ensino básico público	12
Representante do pessoal docente do ensino secundário público	12
Representante dos serviços públicos de saúde	12
Presidente da Junta em representação das freguesias do concelho	11
Representante dos serviços público da área da juventude e do desporto	11
Representante das instituições particulares de solidariedade social	10
Representante da segurança social	9
Representante dos serviços de emprego e formação profissional	9
Representante das associações de estudantes	8
Representante das forças de segurança	8
Delegado regional de educação	7
Representante do conselho municipal de juventude	6
Outro.	-----

Fonte: Elaboração própria

Pela análise dos dados obtidos conclui-se que os três conselheiros mais interventivos são o Presidente da Câmara Municipal, o Diretor do AE e o Presidente da Assembleia Municipal. Como conselheiro menos interventivo destaca-se o representante do conselho municipal da juventude, no entanto, já se fez referência, no capítulo anterior,

que à data da realização do estudo não havia nomeados para o cargo, justificando-se deste modo a sua ausência de participação/envolvimento.

Nesta questão, deixou-se a possibilidade de registarem a participação de outro membro, uma vez que a legislação, bem como o regimento do CME o preveem “De acordo com a especificidade das matérias a discutir no CME de Óbidos, pode este deliberar que sejam convidadas a estar presentes nas suas reuniões personalidades de reconhecido mérito nas áreas do saber em análise” (ponto 6, do artigo 4.º), porém não se registaram respostas neste campo.

Na questão 4 era solicitado que assinalassem as principais decisões de que se ocupa o CME, podendo os inquiridos marcar mais do que uma hipótese na lista sugerida, onde se elencavam as competências deste órgão, de acordo com o artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 72/2015.

Todas as hipóteses sugeridas foram assinaladas o que permite observar que todas as matérias previstas na legislação estão a ser trabalhadas neste CME. As três competências assinaladas com maior frequência foram: Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal; Medidas de desenvolvimento educativo (AEC; desporto escolar; ...); e Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa. A competência menos referida foi: Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares. A diferença nas respostas poderá prender-se com a(s) reunião(ões) em que cada participou.

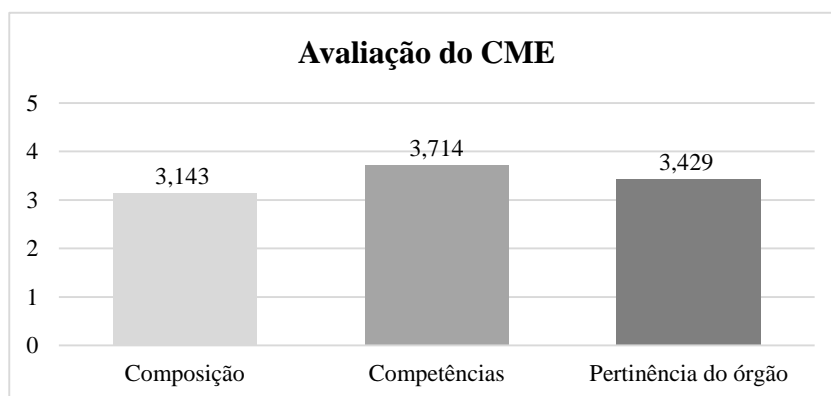
Nesta questão era possível escolher a hipótese “nunca participai numa reunião”, opção selecionada pelos mesmos dois inquiridos que não responderam à questão anterior, pelo que, deste modo, se pode confirmar que a ausência de resposta se justifica pela não presença em reunião.

Também foi deixada a possibilidade de mencionar outras matérias que tivessem sido debatidas, no entanto a opção foi deixada em branco por todos os inquiridos.

Na questão 5 foi solicitada uma avaliação do CME em três categorias: composição; competências; e pertinência do órgão. Para esse efeito eram apresentadas escalas de Likert com cinco pontos, onde o 1 correspondia a “nada adequada” e o 5 a “muito adequada”.

De seguida apresenta-se o gráfico que sintetiza estes resultados, no qual se calculou a média das respostas obtidas para cada uma das categorias mencionadas.

Figura 3. Avaliação do CME



Fonte: Elaboração própria

Pela sua análise constata-se que a categoria das “Competências” registou o valor mais elevado e a categoria da “Composição” a média mais baixa.

Numa tentativa de compreender estes resultados, na questão 6 eram solicitados os pontos fortes e fracos que caracterizam o trabalho desenvolvido pelo CME de Óbidos.

Procedeu-se ao levantamento de todas as respostas e procurou-se resumir na tabela seguinte.

Tabela 10. Pontos fortes e fracos do CME de Óbidos

Pontos fortes	Pontos fracos
Diversidade de membros	Exclusiva aprovação de documentos
Sugestões ajustadas à realidade local	Falta de imparcialidade política
Melhoria da educação concelhia	Abuso de poder
Espaço de diálogo	Sobreposição de membros e estruturas com o C. Geral
Estabelece sinergias locais	Participação desigual nas reuniões
Cumprir obrigações legais	Inexistência de um vereador com o pelouro da educação

Fonte: Elaboração própria

É possível justificar o valor obtido na questão anterior relativamente à categoria “Composição” do CME quando os pontos fracos apontados são a sobreposição de membros com o Conselho Geral e a inexistência de um vereador com o pelouro da educação, pois este cargo é acumulado pelo Presidente da Câmara Municipal.

Também é possível extrapolar sobre a categoria “Competências” quando, nos pontos fortes, se indica que este CME cumpre as suas obrigações legais com a mais-valia das mesmas serem ajustadas à realidade local.

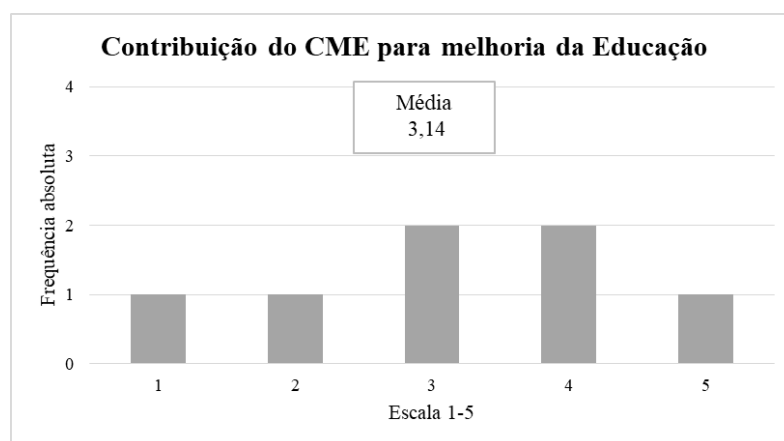
De igual modo é possível compreender o maior valor atribuído à categoria “Pertinência do órgão” quando, nos pontos fortes, são elencados motivos que estão na

essência da criação deste órgão, como por exemplo, ser um espaço de diálogo onde se estabelecem sinergias, tendo em vista a melhoria da educação do concelho.

Na questão 7 pedia-se que avaliassem, numa escala de Likert com cinco pontos, onde o 1 correspondia a “nada” e o 5 a “muito”, o contributo do CME para a melhoria da educação concelhia.

O gráfico da figura seguinte permite mostrar os dados recolhidos, tendo-se também calculado a média para melhor os compreender.

Figura 4. Contribuição do CME para a melhoria da educação do município



Fonte: Elaboração própria

Nesta questão era possível justificar o valor atribuído, pelo que as respostas com valores positivos, nas palavras dos inquiridos, se devem ao facto do CME ser um espaço privilegiado de debate da política educativa municipal, também por ser um órgão com representação muito diversa que permite a articulação entre entidades e por contribuir para mudanças efetivas da educação em Óbidos.

Por outro lado, as respostas que tiveram um valor negativo são justificadas pelo reduzido número de reuniões, pelo exclusivo cumprimento de obrigações legais, como por exemplo, a autorização para visitas de estudo ao estrangeiro ou a aprovação dos critérios de constituição de turmas, e nenhuma discussão de questões estruturantes para a educação do concelho, como a avaliação do contrato interadministrativo ou outras opções no âmbito da ação social escolar, transportes, entre outras matérias passíveis de serem trabalhadas.

A questão 8 solicitava aos inquiridos sugestões no sentido de melhorar a dinâmica do CME de Óbidos.

Quatro inquiridos deixaram as suas sugestões, indicando sobretudo a alteração da composição deste órgão, para não se assistir a uma sobreposição de membros com o Conselho Geral e para diminuir o número de conselheiros de forma a agilizar a discussão e mais celeremente se produzir uma decisão e passar à ação.

Também foi mencionada a redefinição de competências, de forma a tornar claro o âmbito de atuação de cada entidade, sobretudo entre o Conselho Geral e o CME.

Outra situação amplamente referida foi a necessidade de mais poder/competências ou decisões cujo parecer tivesse força vinculativa, para não se esgotarem num manancial de pareceres consultivos ou concentrarem o seu trabalho apenas no cumprimento de calendário com o intuito de tratar burocracias e em legitimar documentos elaborados no decorrer do normal funcionamento da escola.

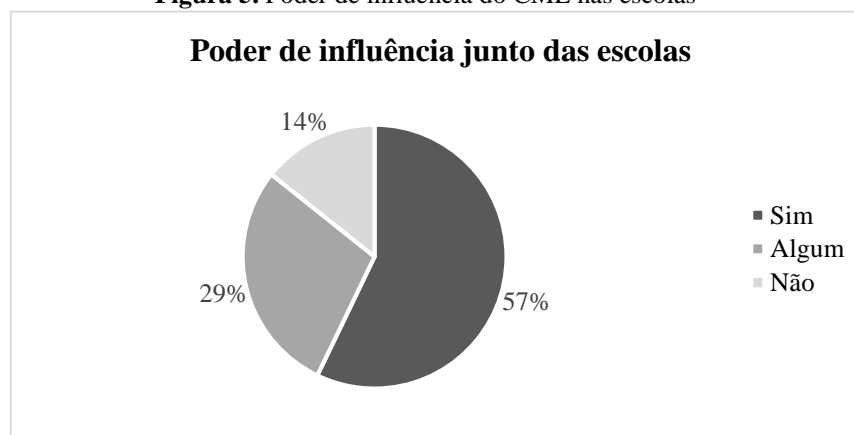
4.3.3. Relação do CME com os PEE

O último grupo de questões apresentava três perguntas e pretendia aferir o impacto do CME junto das escolas.

Desse modo, na questão 9 procurou-se perceber se os inquiridos consideravam que o CME teria poder de influência junto das escolas.

As respostas obtidas apresentam-se ilustradas no gráfico que se segue.

Figura 5. Poder de influência do CME nas escolas



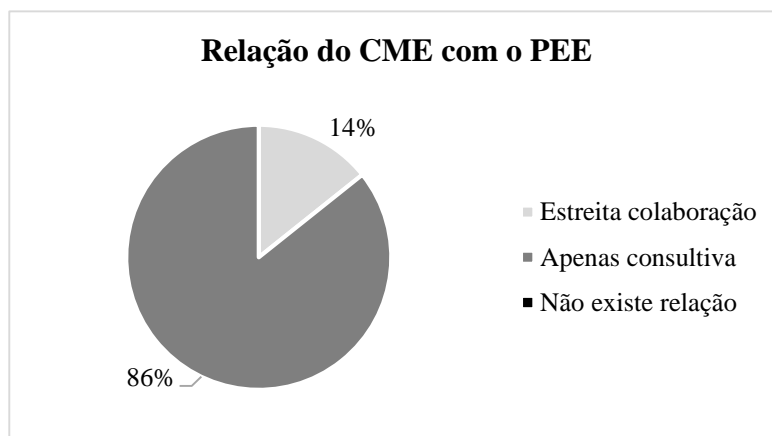
Fonte: Elaboração própria

Ao analisar as repostas verifica-se que a maioria dos inquiridos, 86%, acredita que o CME influencia a vida escolar. Apenas um inquirido responde que não há qualquer influência do CME junto das escolas.

A questão 10 surge com o intuito de aferir a percepção dos inquiridos da relação existente entre o CME e o PEE.

Os dados obtidos encontram-se sintetizados no gráfico que se segue.

Figura 6. Relação do CME com o PEE



Fonte: Elaboração própria

Torna-se claro que alguma relação existe entre o CME e os PEE uma vez que nenhum inquirido selecionou a opção de “não existe relação”.

Denota-se que para a maioria dos inquiridos a relação existente entre o CME e o PEE é apenas consultiva, isto porque ao CME é somente apresentado o PEE elaborado no seio da escola e os seus pareceres, nesta matéria, são apenas de natureza consultiva.

Por último, na questão 11, foram solicitadas sugestões no sentido de potenciar o envolvimento do CME no PEE. Três inquiridos deixaram as suas sugestões apontando novamente a necessidade de serem um órgão com mais poder e deixarem a sua função meramente consultiva e focar o interesse maior na educação, como um fim em si mesmo, em detrimento de posições político-partidárias.

4.4. Triangulação dos dados recolhidos

Crê-se que é a triangulação a estratégia mais adequada para validar os resultados obtidos e produzir conhecimento enriquecedor, resultado desta investigação. Deste modo, após a análise dos dados obtidos por diversas fontes, com recurso a várias técnicas, pretende-se recorrer à sua triangulação com a parte teórica previamente sintetizada, no capítulo 2, considerando os objetivos definidos para a investigação.

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

Percebeu-se que a apropriação gradual de competências educativas pelo poder local foi sobretudo consequência de legislação que foi sendo produzida nesse sentido. Tal como havia sido abordado na revisão de literatura, desde o 25 de abril que, em algumas matérias da política educativa, se assiste a uma transferência de competências para o município. Este processo tem sido extremamente regulado pela administração central, tendo os municípios assumido as competências logísticas e operacionais, enquanto o poder central mantinha o seu vínculo pela conceção, avaliação e fiscalização de políticas educativas, como afirma Martins (2014).

A descentralização permaneceu assim no domínio da retórica, uma vez que o Estado se manteve como o responsável pelas questões fundamentais da educação, pelo que as políticas implementadas em nada alteraram “o carácter centralizado do sistema educativo português” (Batista, 2014b, p. 418).

Quanto ao local, este limitou-se a replicar competências centrais sem, na verdade, se poder assumir como espaço diferenciador e colocar ao serviço da educação os conhecimentos que possui do território, da comunidade e a capacidade de poder estabelecer sinergias entre todos.

Conscientes desta realidade, os atores políticos de Óbidos quiseram chamar a si responsabilidades educativas, destacando-se o papel do Presidente da Câmara Municipal, que procurou envolver o município em questões de promoção e coordenação das políticas educativas. Esta vontade culmina, em 2015, com a participação num projeto-piloto, que consiste na assinatura do contrato interadministrativo de delegação de competências, entre o município de Óbidos e o MEC. Este é um marco histórico de envolvimento efetivo do município na educação, tendo Óbidos mais de uma centena de novas competências educativas para gerir.

Revisitando os modelos de envolvimento municipal na educação concebidos por Muñoz e Gairín (2014), ousa-se afirmar que Óbidos se enquadra na categoria de “Município que se compromete”. Este município não se limitou a cumprir a legislação, tendo-se envolvido na conceção das políticas educativas concelhias com o objetivo de complementar o currículo com novas dinâmicas, num processo amplamente partilhado com a escola e em benefício e envolvimento da comunidade em que se insere.

Óbidos aspira maior corresponsabilidade na educação, almeja ser um “Município que transforma”, que é uma administração educativa independente. No entanto, os participantes neste estudo foram consensuais acreditando que o município necessita de mais competências, sobretudo revestidas de carácter vinculativo, sem a necessária aprovação final por parte do ME, para atingir a plenitude da sua atuação. Neste ponto, também há quem considere que essas competências devam antes ser delegadas ao AE para não se assistir a um poder local incapaz na sua capacidade de gestão e que, consequentemente, colapse ou repita localmente os problemas do poder central.

Com esta investigação também se procurou “analisar localmente os prós e contras dos processos de descentralização educativa”. Ressalva-se que, em bom rigor, deve denominar-se como delegação de competências, uma vez que, como já foi explicado, o poder central nunca se libertou totalmente das questões da educação, pelo que não se assiste a uma descentralização efetiva.

Relativamente às mais-valias alcançadas neste processo, os participantes indicaram, em larga medida, aquilo que tem sido mencionado na literatura por diversos autores como Barroso (2013; 2017) e Fernandes (2005).

Pensar a educação na esfera do município permitiu enquadrar localmente as políticas e ações educativas e, deste modo, envolver os implicados na definição e concretização das mesmas e, inclusive, corresponsabilizá-los.

Consequentemente facilitou o estabelecimento de sinergias com os parceiros locais, uma vez que a gestão está mais próxima, quebrando a relação vertical, assente na autoridade, e privilegiando a regulação horizontal. Esta aproximação trouxe ainda celeridade nos processos de decisão.

Neste caso em concreto, importa destacar a melhoria dos resultados dos alunos na avaliação externa, bem como um enorme investimento na construção, requalificação e modernização de edifícios escolares.

De acordo com a literatura, poder-se-ão registar mais-valias de ordem educativa pela possibilidade de flexibilização do currículo, com o intuito de contemplar dimensões do estudo local. Atendendo aos dados recolhidos, Óbidos ainda não concretizou esta iniciativa, apesar de se encontrar na miragem de alguns atores locais.

Por outro lado, procurou-se compreender os constrangimentos vividos com o processo de descentralização/delegação de competências. Socorrendo aos autores supracitados, este modelo de administração amplia a lógica de mercado associada à educação. Com isto, é possível compreender que, nesta investigação, se aponte a

resistência dos atores à mudança como o maior entrave, pela reconfiguração de ações que esta rutura de modelos implica. Também ficou o alerta de que, esta espécie de privatização da educação para o município, pode acarretar abusos de poder, sobretudo em concelhos mais pequenos, possibilitando formas de atuação perversas.

Barroso (2013) aborda esta mudança como uma manipulação do centro, que decide, financia e controla remotamente os resultados alcançados. Esta particularidade do poder central é extremamente limitadora da capacidade de atuação dos municípios. No caso concreto de Óbidos, constatou-se que a regulamentação excessiva tem originado problemas ao nível da contratação de assistentes técnicos e operacionais.

Face ao exposto percebe-se que o processo de delegação ou transferência de competências para o município é desejado pelos atores locais, mas não como uma imposição do centro. Este, por sua vez, teima em conduzir e regular este processo para que não seja corrompido localmente.

Assim, como defende Barroso (2015), é essencial definir com exatidão o papel de cada um. Ao Estado cabe o papel de regulador das regulações, isto é, tem de gerir a complexa partilha de poderes nos diversos espaços de atuação com os mais variados atores locais. O município é quem se relaciona diretamente com a escola, através de órgãos criados para tal ou não, de acordo com os poderes que possui, resultado da delegação de competências do centro ou da substituição do poder central ou de uma procura de autonomia local.

Como acautela Azevedo (2015), o local não é o milagre educacional para os problemas que o centro não consegue resolver. Como tal apostar no diálogo e na negociação é o caminho apontado para alcançar o entendimento em prol de um bem maior, educação de qualidade para todos.

Desta premissa surge a ideia da criação de uma instância de racionalização e mediação que tem em vista conciliar os interesses do Estado com os interesses das comunidades, servindo-se do município como agente de moderação entre as partes. É com esta argumentação que o Decreto-Lei n.º 7/2003 cria estruturas locais de educação obrigatórias e regulamentadas, com a designação de Conselho Municipal de Educação, conforme foi mencionado ao longo deste trabalho.

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

Em Óbidos, o CME surge formalmente em março 2003. Posteriormente, ocorrem reuniões no sentido de discutir a proposta para o reordenamento da rede educativa e a

aprovação da carta educativa de Óbidos. Entre 2008 e 2010, assiste-se à construção dos novos complexos escolares e a um desaparecimento do CME.

Sabe-se, por Cruz (2015), que os CME podem assumir diferentes tipologias, pelo desfasamento existente entre a norma e a prática. Posto isto, de acordo com a sua classificação, o CME de Óbidos enquadrou-se na categoria de “ausência”, pois, como se pôde apurar, após a aprovação da carta educativa, assistiu-se a um vazio de reuniões e debates. O espaço privilegiado para o envolvimento e a participação local na educação perde-se sem este órgão.

Porém, esta situação modifica-se em 2015, quando o município de Óbidos assina o contrato interadministrativo de delegação de competências com o MEC, documento que obriga a fazer renascer o CME. Posto isto, a partir de outubro de 2016, são retomadas as reuniões do CME de Óbidos.

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

O CME em estudo reveste-se de características singulares, uma vez que é mais do que um órgão consultivo. As suas deliberações possuem força vinculativa em todas as matérias identificadas na matriz de responsabilidades educativas, anexa ao contrato interadministrativo. Assim, conclui-se que no município de Óbidos tem-se um CME com uma configuração diferente daquela que lhe é atribuída pela legislação pela qual se regem, o Decreto-Lei n.º 72/2015.

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

Sobre esta matéria, os participantes no estudo deixaram clara a sua posição ao afirmarem que o CME é um órgão que tem vivido para a exclusiva aprovação de documentos inerentes ao normal funcionamento da escola. Manifestaram que têm pouco poder para decidirem questões estruturantes da educação concelhia. Esta crítica coincide

com o que afirmou Carvalho (2012), quando escreveu que as funções conferidas ao CME são maioritariamente do domínio consultivo e de coordenação.

Os conselheiros solicitaram mais competências ou que os seus pareceres se revestissem de poder vinculativo, para desenvolverem plenamente as suas funções. Também exigem um quadro de atuação claro para que todos os intervenientes conheçam e possam desenvolver a sua área de atuação.

Retomando a classificação criada por Cruz (2015), após o seu ressurgimento, o CME de Óbidos enquadra-se na categoria de “conformidade”. Existe para dar seguimento ao que se encontra estipulado na legislação, garantindo, desse modo, o cumprimento das competências de que está encarregue. O município está consciente da importância deste órgão para a melhoria da educação concelhia, promovendo a participação e envolvimento dos atores locais. Destaca-se, no entanto, o pouco poder de influência que os seus pareceres têm, por ser um órgão, na sua essência, consultivo. No caso de Óbidos, questiona-se esta crítica, pois os seus pareceres, nas matérias identificadas na matriz de responsabilidades do contrato interadministrativo, são vinculativos. Daqui é possível especular que as matérias em que os pareceres do CME são vinculativos são pouco relevantes e transformadoras da educação concelhia. Uma vez que ainda não foi tornada pública a avaliação da aplicação deste projeto-piloto, não se pode aferir com exatidão esta questão.

Relativamente às dinâmicas que são inerentes ao CME de Óbidos, pelas atas das suas reuniões, constatou-se que estas ocorrem anualmente, verificando-se uma interrupção entre 2006 e 2016. Porém, pelas entrevistas realizadas, apurou-se que acontecem ordinariamente no início e no final do ano letivo e extraordinariamente sempre que haja assuntos que careçam do parecer do CME. Acresce o facto de que a legislação pela qual se regem, Decreto-Lei n.º 72/2015, espelhada no seu regimento interno, prever reuniões ordinárias no início do ano letivo e no final de cada período escolar e reuniões extraordinárias sempre que convocadas pelo presidente.

Apesar das informações não coincidirem na plenitude, uma coisa ficou clara, o interesse de todos em aumentar a frequência das reuniões do CME, para que, desse modo, seja possível acompanharem o trabalho desenvolvido nas escolas e atempadamente idealizarem e concretizarem soluções ajustadas aos problemas vividos. Sobre esta matéria, é oportuno refletir que, se o município de Óbidos aceitar a transferência de competências prevista pelo Decreto-Lei n.º 21/2019, a frequência de reuniões estipulada é de uma reunião ordinária no início e outra no final do ano letivo e extraordinariamente

sempre que convocadas pelo presidente, prevendo, deste modo, uma prática contrária às necessidades sentidas pelos conselheiros.

No que concerne à composição do CME constatou-se que tem seguido as indicações da legislação. Primeiramente o Decreto-Lei n.º 7/2003, posteriormente atualizado pelo Decreto-Lei n.º 72/2015. Notou-se ainda que, entre 2003 e 2006, era recorrente existirem membros convidados para as reuniões do CME, postura que se alterou depois de atualizarem a composição deste órgão.

Destaca-se, neste ponto, o reparo feito relativamente à sobreposição de vários membros do CME com o Conselho Geral, facto que pode originar alguma confusão na definição do campo de atuação de cada órgão. Por este motivo, é feita a sugestão de alteração da composição do CME de forma a evitar esta duplicidade de representação em diferentes órgãos. Sugere-se ainda o acréscimo de um representante do pessoal não docente e a existência de um vereador com o pelouro da educação sem acumulação com outro cargo.

Já na revisão de literatura tinha sido possível constatar algumas destas questões, pois, Carvalho (2012) havia apontado a ausência de representantes do pessoal não docente, do setor dos transportes e da área económica. Na mesma linha crítica, referiu que o Conselho Geral possuía uma composição análoga ao CME, pelo que esta duplicação de órgãos era o reflexo da falta de articulação das diferentes políticas educativas que vão sendo implementadas.

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

A análise das dinâmicas do CME de Óbidos vem permitir constatar no terreno o que Carvalho (2012) afirmava ao indicar que as competências fundamentalmente consultivas e as lacunas na composição deste órgão o fazem sobreviver com raízes débeis, emergindo, também neste caso, a imagem de “fórum de boas vontades com escasso impacto nas decisões locais” (Fernandes citado em Carvalho, 2012, p. 64).

Por fim, procurou-se “compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas”.

A grande maioria dos participantes neste estudo consideraram que o CME influencia a vida escolar, destacando algumas medidas que são exemplo dessa convicção: o encerramento de estabelecimentos escolares; a criação de escolas agregadoras do 1.º e 2.º CEB; a alocação de povoações a determinados estabelecimentos de ensino; entre outros.

Ampliando o estudo para o PEE foi igualmente notório que existe relação com o CME. Ao investigar esse tipo de relação percebeu-se que é, na sua essência, apenas consultiva, ou seja, ao CME é apresentado o PEE elaborado no seio da escola. Relativamente a este documento, os pareceres do CME são somente de natureza consultiva. No entanto, alguns participantes consideram que a relação entre o CME e o PEE é de estreita colaboração, pois este documento é criado tendo por base o PEEM, caso em que o CME participa na sua elaboração e atualização.

Mais do que tentar classificar este tipo de relação, o importante é perceber de que forma ela pode ser potenciada. Neste sentido, foram recolhidas sugestões que apontaram na atribuição de mais competências de natureza vinculativa ao CME relativamente à sua atuação no que se refere à elaboração do PEE.

Esta sugestão surge na sequência da compreensão de que o PEEM e o PEE são documentos estruturantes para a educação concelhia, pelo que devem ser elaborados e atualizados em estreita colaboração entre todos os agentes locais de educação. Os membros do CME têm uma responsabilidade acrescida de conhecer em profundidade estes documentos, uma vez que são norteadores da educação concelhia e todos os pareceres emitidos devem estar em consonância com estes documentos, daí apontarem também para um maior poder na elaboração e atualização dos mesmos.

Termina-se esta análise referindo que a investigação realizada permitiu constatar na prática, no concelho de Óbidos, o que a literatura havia referido. Foi também possível cruzar os dados obtidos por diversas fontes e compreender amplamente e em profundidade a realidade em estudo.

Assim, torna-se claro que o CME, de que Óbidos é exemplo, é um órgão que permite estabelecer relação entre o poder central, o poder local, a escola e a comunidade em que se insere, tendo como máxima a promoção do sucesso educativo dos alunos. Esta visão não encara a educação de forma redutora e focada nos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações, mas é idealizada em diversos âmbitos (cultural, desportivo, ambiental, artístico, entre outros) para os quais os parceiros locais podem contribuir.

Neste processo de delegação de competências ficam evidentes algumas fragilidades, porém fica também claro que a criação de estruturas locais de educação é um caminho válido para a descentralização educativa. Com isto não se pretende potenciar o aprofundamento de políticas educativas locais e conseqüentemente desresponsabilizar o Estado, mas sim a transferência de competências de forma negociada (Cardo, 2014).

Retoma-se assim uma recomendação do CNE, que foi amplamente mencionada pelos participantes deste estudo, a definição clara das responsabilidades inerentes a cada nível de administração educacional.

Atendendo às críticas que são apresentadas neste e noutros estudos análogos, fundamentadas na análise e reflexão de práticas em contextos concretos, seria desejável que o poder central atendesse a isso e (re)definisse um quadro de atuação ajustado.

Conclusões

Para conclusão da investigação que aqui se apresenta retomam-se algumas considerações iniciais para se poder refletir sobre elas à luz daquilo que foram os conhecimentos obtidos com esta investigação.

Assim sendo, referiu-se que a regulação das políticas educativas ocorre em diferentes níveis, transnacional, nacional e local.

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

Apresentam-se relatórios e/ou programas internacionais de organizações como a União Europeia, a OCDE, a UNESCO, entre outros, uma invasão de sugestões educativas, revestidas de boas intenções, como soluções otimizadas para os sistemas educativos atingirem o apogeu. No entanto, reproduzir modelos e práticas internacionais em cada país não é sinónimo de homogeneização dos sistemas educativos, pois estar-se-ia a ignorar que cada um é fortemente condicionado pelo seu contexto histórico, político e hábitos sociais.

É com consciência desta realidade que se olha ao extremo oposto, para os atores locais, e se transforma o conceito de educação pela emergência do local. Percebe-se que nem o modelo estandardizado que serve todas as escolas, imposto pelo poder central, é o mais adequado, nem as propostas internacionais se revelam o milagre anunciado.

Equaciona-se um novo modelo que enquadre localmente as políticas educativas, considere os interesses da comunidade e a implique na definição e concretização das mesmas. Almeja-se um processo negociado e participado, declinando a imposição pela autoridade do poder central e a “contaminação” de políticas internacionais.

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

A título de exemplo, relembra-se o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, que veio legislar a celebração de contratos interadministrativos de delegação de

competências em quinze municípios portugueses. Óbidos, o caso de estudo desta investigação, integra essa lista.

Pela análise dos dados recolhidos, foi evidente que, nas cinco áreas de atuação cujas competências podem ser delegadas para o poder local (Gestão escolar e das práticas educativas; Gestão curricular e pedagógica; Gestão dos recursos humanos; Gestão orçamental e de recursos financeiros; e Gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário), o município de Óbidos tem estado a desenvolver o seu trabalho.

Por uma questão de maior eficácia e eficiência na gestão dessas competências a grande maioria foi delegada ao AE. Também se constatou que o CME assume especial relevância neste município, pois foi-lhe atribuída a oportunidade de emitir pareceres obrigatórios e vinculativos em várias matérias, destacando-se como áreas de atuação A. Políticas educativas e C. Currículo, por oposição à E. Gestão dos recursos, área em que o CME não exerce influência vinculativa.

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

Mais recentemente, a aprovação da Lei n.º 50/2018 vem estabelecer o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, com carácter universal. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, concretiza em matéria de educação o que estava previsto nessa lei, tendo todas as autarquias de aceitar as novas competências até 31 de março de 2022, de acordo com o Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto. Esta nova legislação revoga o Decreto-Lei n.º 30/2015, pelo que os contratos interadministrativos de delegação de competências caducam na data em que as autarquias aceitem os seus pressupostos.

Porém, analisando as novas competências educativas atribuídas aos órgãos municipais, constata-se que são mais limitadoras relativamente ao que havia sido delegado com os contratos interadministrativos. Refletindo sobre este facto questiona-se o recuo do poder central, sobretudo quando ainda não é conhecida a avaliação final desse projeto-piloto implementado nos quinze municípios.

Por parte do município de Óbidos encontra-se resistência em aceitar a nova transferência de competências no domínio da educação, pois “para aceitar a transferência das competências teria de se “deixar cair” o contrato interadministrativo” (Ata n.º. 13/2019

da reunião ordinária da câmara municipal de Óbidos). Mais se pode ler que o interesse do município é reunir com o ME e “trabalhar a extensão do contrato interadministrativo para muitos mais anos”.

Azevedo (2015) considera que neste aprofundar da descentralização, extensível e obrigatória a todas autarquias, o que mais importa é saber qual o modelo que mais e melhor nos conduz a uma nova coordenação local de educação e, desse modo, apostar no

Desenvolvimento de um poder local forte, com progressiva autonomia e com capacidade institucional real para desenhar projetos de desenvolvimento de grande impacto social e político, tem de ser visto como um elemento central (não escolar e não corporativo) na sua progressiva afirmação como o quarto ator (além das escolas, dos pais/comunidade local e do Ministério da Educação) com que é preciso contar quando se quer desenhar, concretizar e alcançar qualquer progresso em termos de descentralização da administração escolar e das políticas de educação (p. 96).

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

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

Outra nota crítica a que se deve fazer referência, até porque foi limitadora desta investigação, foi o facto de o mandato dos conselheiros do CME ter uma duração correspondente ao mandato autárquico. Esta duração não se coaduna com a duração dos mandatos de todas as entidades que figuram no CME. Por outras palavras, o representante eleito para o CME deveria ocupar o seu cargo durante os quatro anos do mandato, só que a entidade que representa pode nomear novos representantes com uma frequência diferente. Esta realidade faz com que se verifique muita instabilidade de membros no CME, o que, conseqüentemente, se reflete no conhecimento e envolvimento dos seus membros neste órgão.

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

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

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

Importa deixar a observação de que o CME não foi pensado com o propósito de substituir ou diminuir os órgãos de autonomia do AE. Há que haver um trabalho colaborativo forte e uma negociação de poderes e formas de intervenção claras, mas sem que isso afete a autonomia da escola e o seu PEE. Caso contrário o AE corre o risco de ver ainda mais diminuídas as suas competências, lideranças e capacidade de gestão democrática.

Interessa, neste ponto, analisar a nova legislação que regulamenta os CME, Decreto-Lei n.º 21/2019, e constata-se que esta não teve em consideração a experiência adquirida com a implementação destes projeto-piloto, nem as investigações que se têm concretizado neste âmbito. Refere-se, especificamente, que mantém a configuração do CME somente como uma instância de consulta e anula o poder que lhe havia sido atribuído pelos contratos interadministrativos, pois prevê a caducidade dos mesmos.

Aliado aos poderes que vem retirar às autarquias e entidades intermunicipais, o poder central limita também a atuação do CME, repondo-o na sua versão inicial de “mero fórum de boas vontades” (Fernandes citado em Carvalho, 2012, p. 64).

Ressalva-se que o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 56/2020, que prorroga o prazo de transferência das competências nos domínios da educação e da saúde, menciona sucintamente que a caducidade dos contratos interadministrativos pode causar constrangimentos no processo de descentralização, pelo que equacionam celebrar novos contratos que aprofundem as competências a assumir pelas autarquias.

Abre-se aqui espaço de debate para futuras investigações, por forma a compreender esta posição do poder central. Primeiramente, optando por caducar os contratos interadministrativos e retirar poder às autarquias e aos CME. Posteriormente,

pondera realizar novos contratos e alargar o âmbito das competências a delegar, sem clarificar se esta medida se aplica apenas aos quinze municípios-experiência ou se poderá abranger outras autarquias que demonstrem interesse análogo. De igual modo, seria conveniente compreender os motivos que levam o poder central a concentrar em si tão vastas competências educativas e continuar a funcionar numa lógica de projetos-piloto, ao invés de estender a todo o país as mais-valias alcançadas com os mesmos.

Reitera-se o que já foi diversas vezes referido ao longo deste trabalho, o caminho para a descentralização não é linear. É feito de tentativas e reajustes, avanços e recuos. O processo é complexo, pelo envolvimento de diversas entidades que se quer a trabalhar colaborativamente em prol da melhoria da qualidade do sistema educativo.

Alcançar este propósito “requer muito diálogo, capacidade de negociação e decisão, ações e instrumentos de planeamento estratégico, avaliação local participada, e melhoria contínua, determinada sobretudo pelas possibilidades e pelas necessidades de cada território” (Azevedo, 2015, p. 105).

Referências

- Almeida, A. J. (2017). As variações da autonomia e o moderno isolamento das escolas. In Conselho Nacional de Educação, *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspectiva – volume II* (pp. 939-961). Lisboa: CNE.
- Amado, J. (2014). *Manual de investigação qualitativa em educação*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Azevedo, J. & Melo, R. (2011). Propostas para um novo modelo de regulação da educação. *Brotéria: Cristianismo e Cultura*, 173 (2/3), 161-175.
- Azevedo, J. (2015). Descentralização administrativa e autonomia das escolas. 2015: o ano em que se dá mais um passo em frente? In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume I* (pp. 90- 106). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Bardin, L. (2004). *Análise de Conteúdo* (3.^a ed.). Lisboa: Edições 70, Lda.
- Barreto, A. (1995). Centralização e descentralização no sistema educativo. *Análise Social*, vol. XXX (130), (1^a), 159-173.
- Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (org.), *O Estudo da Escola* (pp. 167-189). Porto: Porto Editora.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 13-26.
- Barroso, J. (2015). Estado e regulação da educação. In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume I* (pp. 31- 41). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Barroso, J. (2017). Centralização, descentralização, autonomia e controlo. In L. Lima & V. Sá (org.), *O Governo das Escolas: democracia, controlo e performatividade* (pp 23-39). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. In *Educação & Sociedade*, 39 (145), 1075-1097.
- Batista, S. (2014a). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspectiva comparada* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.

- Batista, S. (2014b). Políticas de Descentralização para o Nível Local: Sentidos de Evolução do Papel dos Municípios na Educação. In M. L. Rodrigues (org.), *40 anos de políticas de educação em Portugal – volume II* (pp. 405-421). Coimbra: Almedina.
- Batista, S. (2015). A (re)distribuição de responsabilidades entre atores educativos: uma perspetiva europeia. In Conselho Nacional de Educação (ed.), *Processos de Descentralização em Educação* (pp. 38–79). Lisboa: CNE.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Canário, R. (2005). *O que é a Escola? Um "olhar" sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Cardo, M. T. (2014). *O Conselho Municipal de Educação na configuração da política educativa local* (Dissertação de Mestrado). Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Carvalho, M. I. (2012). *(Des)centralização e a intervenção dos municípios na educação* (Dissertação de Mestrado). Viseu: Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional das Beiras.
- Castro, D. (2017). Políticas de “Descentralização” da Educação em Portugal: Desconcentração de Poderes e Autonomia(s). In Conselho Nacional de Educação, *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e perspetiva – volume II* (pp. 963-978). Lisboa: CNE.
- CMO (2016). *Plano Estratégico Educativo Municipal (2016-2020)*. Óbidos: Câmara Municipal de Óbidos.
- Conselho Nacional de Educação, (2012), *Recomendação n.º 6/2012*, Diário da República, 2.ª série, n.º 227, de 23 de novembro de 2012.
- Conselho Nacional de Educação, (2012), *Recomendação n.º 7/2012*, Diário da República, 2.ª série, n.º 227, de 23 de novembro de 2012.
- Contrato interadministrativo de delegação de competências n.º 557/2015*. Diário da República, 2.ª série, 145, 20404-20418.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições Asa.
- Cruz, M. C. (2012). *Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública* (Tese de Doutoramento). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Cruz, C. F. (2015). A regulação local da educação: tensões e dinâmicas de ação pública em cada território. In J. Machado (coord.), *Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano: Atas do I Seminário Internacional – volume II* (pp. 1008- 1018). Porto: Universidade Católica Portuguesa.

- Dewey, J. (2007). *Democracia e educação*. Lisboa: Didáctica.
- Fernandes, A. S. (2005). Descentralização, desconcentração e autonomia dos sistemas educativos: uma panorâmica europeia. In J. Formosinho et al., *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 53-89). Porto: Edições Asa.
- Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. (A. M. Parreira, Trad.) Lisboa: Monitor- Projetos e Edições.
- Formosinho, J. (2000). A autonomia das escolas. Lógicas territoriais e lógicas afinitárias. In J. Machado, J. Formosinho & A. S. Fernandes (coord.), *Atas do seminário autonomia, contratualização e Município* (pp. 45-52). Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga Sul.
- Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho et al., *Administração da Educação. Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal - do Estado Novo à democracia. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, 27-40.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal. Do Estado Novo à democracia. In J. M. Alves (dir.), *Municípios, educação e desenvolvimento local* (pp. 13-33). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Fortin, M.-F. (2009). *Fundamentos e etapas do processo de investigação*. (N. Salgueiro, Trad.) Loures: Lusodidacta.
- Freire, P. (1967). *Educação como prática de liberdade* (5.^a ed.). Lisboa: Dinalivro.
- Freire, P. (1993). *Política e Educação* (3.^a ed.). São Paulo: Cortez Editora.
- Justino, D. & Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 41-60.
- Lima, L. (2018). Agrupamento de escolas: choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (org.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 31-55). Aveiro: UA Editora.
- Machado, J. (2014). Descentralização e administração local: os municípios e a educação. In J. Machado & J. Matias Alves (coord.), *Município, território e educação – A administração local da educação e da formação* (pp. 39-56). Porto: Universidade Católica Portuguesa.

- Martins, E. & Machado, J. (2018). Atores locais e contrato de educação e formação municipal. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (org.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 221-230). Aveiro: UA Editora.
- Martins, J. (2014). Os planos municipais de educação: entre a recentralização e as regulações locais. *Educação (Porto Alegre, impresso)*, 37(2), 239-247.
- Muñoz, J.L. & Gairín, J. (2014). El protagonismo de los municipios en el desarrollo educativo: Propuesta de un modelo e instrumento para su análisis. REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13(2), 147-161.
- Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado & J. Matias Alves (coord), *Município, território e educação – A administração local da educação e da formação* (pp. 8-14). Porto: Universidade Católica Portuguesa.
- Ramalho, H. (2018). A descentralização do sistema educativo entre a autonomia das escolas e a agenda da municipalização. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves & D. Fonseca (org.), *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 231-260). Aveiro: UA Editora.
- Rocha, F. (1988). *Correntes pedagógicas contemporâneas*. Aveiro: Livraria Estante Editora.
- Santos, L., Cordeiro, A. & Alcoforado, L. (2018). Os municípios e a educação: os desafios da descentralização para o planeamento da rede escolar. In Sara Trindade, Jorge Seabra, António Cordeiro, António Pita (coord.), *Complexidade do(s) Tempo(s): caminhos para uma investigação interdisciplinar* (pp. 91 – 116). Coimbra: Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX.
- Soares, M. I. (2010). *Perspectivas Organizacionais sobre a liderança colegial em contexto educativo: um estudo de caso* (Dissertação de Mestrado). Minho: Universidade do Minho.
- Stake, R. E. (2012). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Welsh, T. & McGinn, N. F. (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?*. Paris: Unesco. International Institute for Educational Planning.
- Yin, R. K. (2003). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Referências legislativas

- Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março. Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. Diário da República, I Série — N.º 57 — 8 de março de 1984, 781-785.
- Decreto-Lei n.º 26/89, de 21 de janeiro. Cria as escolas profissionais no âmbito do ensino não superior. Diário da República, I Série — N.º 18 — 21 de janeiro de 1989, 246-249.
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. Diário da República, I Série — N.º 29 — 3 de fevereiro de 1989, 456-461.
- Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho. Estabelece o ordenamento jurídico do desenvolvimento e expansão da rede nacional de educação pré-escolar e define o respectivo sistema de organização e financiamento. Diário da República, Série I-A. N.º 133 — 11 de junho de 1997, 2828-2834.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. Diário da República, Série I-A. N.º 102 — 4 de maio de 1998, 1988(2) -1988(15).
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa. Diário da República, Série I-A. N.º 12 — 15 de Janeiro de 2003, 130-137.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Diário da República, I Série — N.º 79 — 22 de abril de 2008, 2341-2356.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais. Diário da República, I Série — N.º 30 — 12 de fevereiro de 2015, 838-841.
- Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio. Proceda à alteração à legislação dos Conselhos Municipais de Educação. Diário da República, I Série — N.º 90 — 11 de maio de 2015, 2336-2337.

- Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens. Diário da República, I Série — N.º 129 — 6 de julho de 2018, 2928-2943.
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação. Diário da República, I Série — N.º 21 — 30 de janeiro de 2019, 674-749.
- Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto. Prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais nos domínios da educação e da saúde. Diário da República, I Série — N.º 156 — 12 de agosto de 2020, 18-20.
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo. Diário da República, I Série — N.º 237 — 14 de outubro de 1986, 3067-3081.
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Série I-A. N.º 215 — 14 de setembro de 1999, 6301-6307.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Diário da República, I Série — N.º 176 — 12 de setembro de 2013, 5688-5724.
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Diário da República, I Série — N.º 157 — 16 de agosto de 2018, 4102-4108.

Lista de apêndices

Apêndice 1. Pedido de autorização à Câmara Municipal de Óbidos para realização da investigação

Apêndice 2. Guião das entrevistas

Apêndice 3. Questionário

Apêndice 4. Tabela de categorização da entrevista A

Apêndice 5. Tabela de categorização da entrevista B

Apêndice 6. Tabela de categorização da entrevista C

Apêndice 7. Tabela de categorização da entrevista D

Apêndice 1. Pedido de autorização à Câmara Municipal de Óbidos para realização da investigação

Óbidos, 29 de janeiro de 2020

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Óbidos

Eu, Daniela Alves Mota, aluna do 2.º ano do Curso de Mestrado em Ciências da Educação - Administração Educacional, da Universidade da Madeira, sob a orientação do Professor Doutor Nuno Miguel da Silva Fraga, venho, por este meio, requerer a Vossa Excelência a autorização para a realização da investigação que se apresenta, com vista à elaboração da dissertação de mestrado.

Este estudo intitula-se “O Conselho Municipal de Educação e a Descentralização Educativa” e definiu-se Óbidos como o caso de estudo, por ser o concelho onde me encontro a realizar funções docentes no presente ano letivo e por considerar que, da pesquisa flutuante que realizei, encontrei tópicos de análise de valor científico no trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal de Óbidos no âmbito do tema referenciado.

Os objetivos gerais desta investigação são: conhecer as competências municipais ao nível da educação; analisar localmente os prós e contras dos processos de descentralização educativa; compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais; e compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas.

Para a presente investigação pretende-se recolher os dados através da realização de entrevistas aos membros do Conselho Municipal de Educação que, de acordo com o regimento do Conselho Municipal de Educação de Óbidos, resultam da aplicação do ponto 1, do artigo 5.º, do Decreto-Lei 72/2015, de 11 de maio (Presidente da Câmara Municipal de Óbidos, Presidente da Assembleia Municipal de Óbidos; Vereador responsável pela educação; Presidente da junta em representação das freguesias do concelho; Delegado regional de educação; Diretor do agrupamento de escolas Josefa de Óbidos) e aplicar inquéritos por questionário aos representantes que constam do ponto 2 do documento supracitado (representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; representante do pessoal docente do ensino básico público; representante do pessoal docente do ensino secundário público; representante das associações de estudantes; representante das instituições particulares de solidariedade social que desenvolvam atividades na área da educação; representante dos serviços públicos de

saúde; representante da segurança social; representante dos serviços de emprego e formação profissional; representante dos serviços público da área da juventude e do desporto; representante do conselho municipal de juventude; representante das forças de segurança; representante das associações de pais e encarregados de educação).

Solicito assim a autorização de Vossa Excelência para a concretização deste estudo.

Aguardo deferimento.

Com consideração,

Daniela Alves Mota

Telm. 9xxxxxxxx

danielaalvesmota@gmail.com

Apêndice 2. Guião das entrevistas

Guião de entrevista

Tema: O Conselho Municipal de Educação e a Descentralização Educativa

Entrevistados: Presidente da Câmara Municipal de Óbidos e Vereador responsável pela educação; Presidente da Assembleia Municipal de Óbidos; Presidente da junta em representação das freguesias do concelho; Delegado regional de educação; Diretor do AE Josefa de Óbidos.

Objetivos gerais	Objetivos específicos	Questões
Legitimação da entrevista	Validar a entrevista; Apresentar o tema, as questões de investigação e os objetivos do estudo; Conhecer o entrevistado.	Há quanto tempo é membro do CME?
Conhecer as competências municipais ao nível da educação.	1. Identificar quais as competências educativas asseguradas pelos municípios; 2. Perceber como é que os municípios se apropriaram das competências educativas;	Quais são as competências do campo da educação que são assumidas pelo município? De um modo geral, como é que essas competências foram transferidas para o município? Existem mais competências educativas que deveriam ser transferidas para o município? Quais? E porquê?
Analisar localmente os prós e contras dos processos de descentralização educativa.	3. Compreender as mais-valias alcançadas com o processo de descentralização;	Como avalia o processo de transferência de competências para o município? Este processo permitiu uma descentralização efetiva? Quais as mais-valias alcançadas e os constrangimentos vividos?

<p>Compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais.</p>	<p>4. Conhecer os intervenientes no Conselho Municipal de Educação; 5. Perceber a influência dos parceiros locais no Conselho Municipal de Educação;</p>	<p>No seu entender, qual é a finalidade do CME? Tendo em consideração o trabalho desenvolvido, quais as principais decisões de que se ocupa o CME? Quem são os representantes mais interventivos? Nas suas intervenções, que saberes mobilizam os parceiros locais? Considera pertinente a existência do CME? O CME tem contribuído para a melhoria da educação do município? Tem alguma sugestão no sentido de melhorar a dinâmica do CME?</p>
<p>Compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas.</p>	<p>6. Compreender o impacto do Conselho Municipal de Educação junto das escolas; 7. Indagar sobre a importância do Conselho Municipal de Educação para os Projetos Educativos das Escolas.</p>	<p>As deliberações do CME têm poder de influência junto das escolas? Qual a relação do CME com o Projeto Educativo da Escola? Considera benéfico para o Projeto Educativo da Escola a existência do CME? Tem alguma sugestão no sentido de envolver o CME nos Projetos Educativos das Escolas?</p>

Apêndice 3. Questionário

Inquérito por questionário

Este estudo, realizado no âmbito do Curso de Mestrado em Ciências da Educação - Administração Educacional, da Universidade da Madeira, intitula-se “O Conselho Municipal de Educação (CME) e a Descentralização Educativa” e definiu-se Óbidos como o caso de estudo.

Os objetivos gerais desta investigação são: conhecer as competências municipais ao nível da educação; analisar localmente os prós e contras dos processos de descentralização educativa; compreender como é que o Conselho Municipal de Educação articula a sua ação com os vários parceiros locais; e compreender a importância do Conselho Municipal de Educação na relação com os Projetos Educativos das Escolas.

Os inquéritos são anónimos e as informações recolhidas serão utilizadas apenas para fins de investigação académica.

Parte I- Caracterização do inquirido

1. Selecione o cargo que ocupa no CME.

- | | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública; |
| <input type="checkbox"/> | Representante do pessoal docente do ensino básico público; |
| <input type="checkbox"/> | Representante do pessoal docente do ensino secundário público; |
| <input type="checkbox"/> | Representante das associações de estudantes; |
| <input type="checkbox"/> | Representante das associações de pais e encarregados de educação; |
| <input type="checkbox"/> | Representante das instituições particulares de solidariedade social; |
| <input type="checkbox"/> | Representante dos serviços públicos de saúde; |
| <input type="checkbox"/> | Representante da segurança social; |
| <input type="checkbox"/> | Representante dos serviços de emprego e formação profissional; |
| <input type="checkbox"/> | Representante dos serviços público da área da juventude e do desporto; |
| <input type="checkbox"/> | Representante do conselho municipal de juventude; |
| <input type="checkbox"/> | Representante das forças de segurança; |
| <input type="checkbox"/> | Outro. |

2. Que mandatos cumpriu no CME? (Assinale todas as opções que se adequam).

- | | |
|--------------------------|-----------|
| <input type="checkbox"/> | 2001-2005 |
| <input type="checkbox"/> | 2005-2009 |

	2009-2013
	2013-2017
	2017-2021

Parte II- O CME e os parceiros locais

3. Se esteve presente nas reuniões do CME, classifique a intervenção de cada um dos seguintes representantes.

	Nunca compareceu	1 Nada interventivo	2	3	4	5 Muito interventivo
Presidente da Câmara Municipal						
Presidente da Assembleia Municipal						
Vereador responsável pela educação						
Presidente da junta em representação das freguesias						
Delegado regional de educação						
Diretor do agrupamento de escolas						
Representante do pessoal docente da educação pré-escolar pública						
Representante do pessoal docente do ensino básico público						
Representante do pessoal docente do ensino secundário público						
Representante das associações de estudantes						
Representante das associações de pais e encarregados de educação						
Representante das instituições particulares de solidariedade social						
Representante dos serviços públicos de saúde						
Representante da segurança social						

Representante dos serviços de emprego e formação profissional						
Representante dos serviços público da área da juventude e do desporto						
Representante do conselho municipal de juventude						
Representante das forças de segurança						
Outro						

3.1. Se atribuiu um valor na opção “outro”, indique a que representante do CME se refere. _____

4. Tendo em consideração o trabalho desenvolvido, quais as principais decisões de que se ocupa o CME? (Assinale todas as opções que se adequam).

<input type="checkbox"/>	Articulação da política educativa com outras políticas sociais (saúde, ação social, formação e emprego);
<input type="checkbox"/>	Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa;
<input type="checkbox"/>	Participação na negociação e execução dos contratos de autonomia;
<input type="checkbox"/>	Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município;
<input type="checkbox"/>	Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais;
<input type="checkbox"/>	Medidas de desenvolvimento educativo (AEC; desporto escolar; ...);
<input type="checkbox"/>	Programas e ações de prevenção e segurança dos espaços escolares e seus acessos;
<input type="checkbox"/>	Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares;
<input type="checkbox"/>	Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal;
<input type="checkbox"/>	Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino;
<input type="checkbox"/>	Nunca participei numa reunião.
<input type="checkbox"/>	Outra: _____

5. Como classifica o CME quanto às categorias indicadas.

	1	2	3	4	5
	Nada adequada				Muito adequada
Composição					
Competências					
Pertinência do órgão					

6.

6.1. Indique quais os pontos fortes que, no seu entender, caracterizam o trabalho desenvolvido pela CME de Óbidos. _____

6.2. Indique quais os pontos fracos que, no seu entender, caracterizam o trabalho desenvolvido pela CME de Óbidos. _____

7. Considera que a existência do CME contribui para a melhoria da educação do município?

1 Nada	2	3	4	5 Muito

7.1. Justifique a sua resposta. _____

8. Tem alguma sugestão no sentido de melhorar a dinâmica do CME? _____

Parte III- Relação do CME com os PEE

9. As deliberações do CME têm poder de influência junto das escolas?

Sim

Algum

Não

Outra: _____

10. Que relação existe entre o CME e Projeto Educativo da Escolas?

Estreita colaboração.

<input type="checkbox"/>	Apenas consultiva.
<input type="checkbox"/>	Não existe relação
<input type="checkbox"/>	Outra: _____

11. Que sugestões poderá partilhar com este estudo no sentido de envolver o CME no Projeto Educativo das Escolas?

Obrigada pela sua colaboração!

Apêndice 4. Tabela de categorização da entrevista A

Categories	Subcategorias	Indicadores	Unidades de conteúdo
A. Caracterização do entrevistado	1. Percurso profissional	- Outras áreas	“Eu sou formado em Agronomia” “...fui vice-presidente da Federação Nacional de Associações Académicas..”
	2. Experiência no CME	- Experiência anterior	“Eu sou membro do CME desde há 8 anos”
B. Competências municipais ao nível da educação	3. Competências educativas asseguradas pelos municípios	- Gestão escolar e das práticas educativas - Gestão curricular e pedagógica - Gestão dos recursos humanos - Gestão orçamental e de recursos financeiros	“...se tiver oportunidade de ler o Plano Estratégico Municipal onde é feita a análise dos dados na altura...” “...MIPSE, Modelo Integrado para a Promoção do Sucesso Educativo, era o cérebro desta estratégia e depois foi acoplado a um conjunto de projetos, mas um deles, o mais importante, as Equipas Educativas...” “...as competências que são hoje transferidas de forma universal para todos os municípios sem exceção é apenas a função de administrar, ou de tesouraria do pessoal não docente...” “...o município ficou a função mais, digamos, eu diria administrativo-financeira...”
	4. Apropriação das competências educativas	- Imposições legais - Procura de autonomia local	“...constituímos uma comissão, para definir, daquelas competências todas, o que é que passaria para o Agrupamento e o que é que passaria para o CME e o que é que ficaria com o Município...”
	5. Sugestão de outras competências educativas municipais	- Constituição de turmas e horários	“a questão do número de alunos por turma é uma questão meramente burocrática, tecnocrata... e que essa liberdade devia de ser dada, de facto, ao CME e à direção do Agrupamento e não ao Ministério da Educação.”
C. Avaliação local do processo de descentralização educativa	6. Mais-valias alcançadas com o processo de descentralização	- Soluções ajustadas à realidade local - Envolvimento dos implicados nos processos educativos - Melhoria dos resultados dos alunos	“...havia uma grande flutuação nos resultados sobretudo na avaliação externa. Desde 2014, quando começamos a implementar este modelo de descentralização como um novo modelo de organização da escola, ... começamos a subir o nosso resultado e de forma consistente” “...uma metodologia de ensino onde posicionavam um aluno no centro do sistema educativo e, reitero, o aluno, não era os alunos.” “...chegamos mesmo nos resultados da avaliação externa, através dos exames, no último ano letivo, não só com esta linha, digamos, declive

			positivo em crescente, mas, para além disso, ficámos acima da média nacional.” “...capacidade criativa ... estivemos sempre acima da média nacional, com linhas de tendência sempre em crescendo ...”
	7. Constrangimentos vividos com o processo de descentralização	- Resistência dos atores à mudança	“...para onde é que nós queríamos ir e como é que se podia ir até lá. Isto foi uma dificuldade por parte do corpo docente e por parte do, digamos, do pessoal não docente e da própria comunidade.” “...levou a que a que se criasse uma zona de desconforto, em todos os atores educativos, porque não estavam habituados a essa dinâmica, esse treino e, portanto, tiveram que sair dessa zona de conforto, que foi absolutamente um processo muito mais exigente para todos.” “Um dos pontos críticos é que as políticas educativas, e não é só ao nível local, enfermam de muita instabilidade, em consequência das mudanças de atores políticos...”
D. Articulação do CME com os parceiros locais	8. Finalidade do CME	- Instância de consulta - Procura o consenso entre os intervenientes	“...funções meramente consultivas sem, de facto, o poder digamos executivo ou vinculativo...” “Em 2014, muito por força do município de Óbidos ... assinaram esta delegação de competências ...” “...os CME terem poder deliberativo, ou seja, deixarem de ter apenas a dimensão de consultivo, mas ter deliberativo...” “...processo altamente democratizado para o reforço das competências e legitimidade dos seus representantes...”
	9. Competências do CME	- Articulação da política educativa com outras políticas sociais - Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal - Medidas de desenvolvimento educativo	“...o CME começou com as competências gerais de qualquer CME...” “...a rede escolar, é... são os critérios de constituição de turmas, os critérios da constituição de horários...” “...a abertura de novas áreas curriculares...”

		- Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino	
	10. Dinâmicas do CME	- Definição da composição - Participação	<p>“A composição do CME foi, digamos, aquela que está estatuída na lei, embora nós tivéssemos tido aqui uma posição diferente que foi um processo altamente participativo e democrático.”</p> <p>“A grande vantagem destes CME, eu falo em particular o de Óbidos, é de termos equipas, digamos, com múltiplas competências...”</p> <p>“...eu verdadeiramente sinto que temos um CME em que todos os atores sem exceção participam de forma muito muito ativa...”</p> <p>“...não há, digamos, aqui uma... uma liderança que asfixie os outros atores. Mesmo os outros atores não conhecendo algumas áreas, procuram conhecer as outras áreas e é isso que enriquece..”</p>
	11. Sugestões de novas dinâmicas	- Alterar a composição - Poder deliberativo	<p>“...nós precisamos de ter os professores no CME, os docentes, com poderes, pessoal não docente com poderes, a sociedade civil, em formas de associações, com poder e obviamente também a direção da escola com poder...”</p> <p>“...e continuo a considerar que deve de haver a capacidade de dar o salto para que ele deixe de ser um órgão meramente consultivo para ser um órgão deliberativo...”</p>
E. Relação do CME com os PEE	12. Impacto do CME junto das escolas	- Influencia a vida escolar	<p>“As nossas têm o poder e têm o poder por que têm o tal parecer vinculativo. Portanto, vincula a escola àquilo que o CME decide sobre essa matéria...”</p> <p>“...deixamos de ter um poder que está polarizado na direção da escola, mas que está digamos atomizado dentro do CME.”</p> <p>“...é fundamental existir o CME com poderes, com poderes, porque uma escola não se faz só de professores e alunos...”</p>
	13. Importância do CME para os PEE	- Relação de estreita colaboração	“É de estreita colaboração, é de estreita exigência de decisão.”

Apêndice 5. Tabela de categorização da entrevista B

Categorias	Subcategorias	Indicadores	Unidades de conteúdo
A. Caracterização do entrevistado	1. Percurso profissional	- Área educativa	“...eu estive vinte anos como Diretor do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos, durante quatro anos fui Presidente do Conselho Executivo.”
	2. Experiência no CME	- Experiência anterior	“...sou membro desde que sou presidente da Assembleia Municipal, portanto, desde 2017...” “...Anteriormente cheguei a fazer parte dele como diretor do Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos...”
B. Competências municipais ao nível da educação	3. Competências educativas asseguradas pelos municípios	- Gestão escolar e das práticas educativas - Gestão curricular e pedagógica - Gestão dos recursos humanos - Gestão orçamental e de recursos financeiros - Gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário	“O pessoal não docente foi a primeira competência explícita na área da educação que o município teve a sua adesão.” “...mais tarde, há o chamado Contrato de Educação e Formação Municipal em que o município, através de um contrato interadministrativo com o Ministério da Educação, tem, portanto, uma delegação de competências em várias áreas...” “...teve também a competência na área das instalações dos edifícios escolares...” “...aquilo que foi consagrado também os edifícios escolares ficavam também..., sendo transferida para o município uma verba destinada a reparações, a pequenas reparações, dos próprios edifícios escolares...” “Na parte, portanto, financeira até então o Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos tinha uma ligação direta com o Gabinete de Gestão Financeira, nomeadamente nas transferências de verbas em termos do seu orçamento, a partir dessa altura o que aconteceu foi que as verbas passaram a ser transferidas para o município e o município transfere para o Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos.”

			<p>“...a ação social escolar também é uma área que, na verdade, o município tem, nomeadamente no primeiro ciclo de responsabilidade direta.”</p> <p>“Os transportes são, naturalmente, outra competência explícita...”</p> <p>“... uma das medidas disciplinares é, como sabe, transferência de escola [...] a decisão definitiva era feita pela DGEstE, mas agora essa competência explícita passou para o município...”</p> <p>“...atividades de enriquecimento curricular o município também tinha assumido essa responsabilidade...”</p>
	4. Apropriação das competências educativas	- Imposições legais	<p>“...há uma matriz de responsabilidades educativas na qual o Ministério da Educação delegou no município um conjunto de competências...”</p> <p>“...são cinquenta e tal competências explícitas que passaram para o município de Óbidos.”</p>
	5. Sugestão de outras competências educativas municipais	<ul style="list-style-type: none"> - Redefinição da rede escolar - Constituição de turmas e horários - Contratação pessoal docente 	<p>“...há um conjunto de competências que foram transferidas nas várias áreas, no entanto penso que devia-se ir mais longe...”</p> <p>“A rede escolar... Penso que aí podia haver muito mais autonomia nesse sentido. Assim como, nomeadamente, a constituição de turmas.”</p> <p>“...o município ter alguma perspectiva de poder dar ao agrupamento de escolas a possibilidade de poder contratar algum docente de forma a podermos dar alguns conteúdos de índole local...”</p> <p>“Acho que em termos da própria estrutura da rede escolar, em termos da própria construção de turmas, eu acho que devia haver mais alguma competência...”</p>

C. Avaliação local do processo de descentralização educativa	6. Mais-valias alcançadas com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer sinergias locais - Celeridade na decisão/resposta - Soluções ajustadas à realidade local 	<p>“Uma mais-valia eu posso-lhe dizer é a proximidade que existe entre o agrupamento em si e o órgão decisório em muitas das competências estavam mais longe, em Lisboa.”</p> <p>“Essa proximidade de certeza que promoveu a resolução de alguns problemas da esfera de delegação de competências que levava a uma necessidade de mais tempo e de menos conhecimento desta realidade por parte de quem está mais longe e coordena um conjunto de oitocentos agrupamentos a nível nacional.”</p> <p>“...essa situação da delegação de competências tinha como mais-valia aproximar os parceiros...”</p> <p>“...uma mais-valia a proximidade, a possibilidade de estarmos próximos e decidirem em função da delegação de competências mais rapidamente, mais eficazmente, tendo maior eficiência nos resultados...”</p>
	7. Constrangimentos vividos com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência do poder central 	<p>“A minha opinião, eu penso que esta delegação de competências ficou aquém daquilo que podia ser alcançado, daquilo que podia ser transferido para a nossa área de atuação.”</p> <p>“...há um constrangimento que é uma fórmula que existe num decreto-lei, uma portaria que estabelece o número de assistentes operacionais e assistentes técnicos que as escolas devem ter.”</p> <p>“Há necessidade de pessoal de apoio para alunos com necessidades educativas especiais...”</p> <p>“...a delegação de competências na parte do pessoal está zelada, com uma cobertura legal em função do rácio que é nacional, e não é um rácio em função de cada realidade, do município em que se vive...”</p>
D. Articulação do CME com os parceiros locais	8. Finalidade do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Instância de consulta - Procura o consenso entre os intervenientes - Melhora a educação concelhia 	<p>“...é uma instância municipal de diálogo e envolvimento entre o município, um representante do agrupamento e a própria comunidade educativa.”</p>

			<p>“...há decisões que é preciso tomar por parte do agrupamento de escolas e por parte do município que é preciso ouvir o CME.”</p> <p>“...um órgão que pudesse dar viva voz, ter envolvimento, ajudar, do ponto de vista educativo, o município nas suas decisões.”</p> <p>“...junta num órgão as sensibilidades das diferentes áreas do concelho que podem naturalmente, sob concertação, ajudar a tomar uma decisão em função da realidade concelhia.”</p>
	9. Competências do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação da política educativa com outras políticas sociais - Acompanhamento do processo de elaboração e de atualização da carta educativa - Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal - Adequação das diferentes modalidades de ação social escolar às necessidades locais - Medidas de desenvolvimento educativo - Participação no processo de elaboração e de atualização do Plano Estratégico Educativo Municipal - Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino 	<p>“O CME tem a obrigatoriedade de se pronunciar sobre o Plano Estratégico Municipal, na área da educação, e esse parecer é vinculativo, tem de se pronunciar sobre programas em que o município participa na área educativa e formativa de carácter intermunicipal e tem o dever de se pronunciar sobre decisões e ações de promoção do sucesso escolar e também de promoção da redução do abandono escolar precoce.”</p> <p>“...tem de se pronunciar sobre os resultados dos alunos, por exemplo. Sobre a questão da própria constituição de turmas, a proposta da constituição de turmas por parte do agrupamento. Sobre o plano de reformas também tem de se pronunciar. Sobre questões que tem a ver com a ação social escolar também tem de se pronunciar. Vai ter de se pronunciar futuramente sobre a alteração da carta educativa que deve estar a ser feita. A reformulação do Plano Estratégico Municipal.”</p> <p>“...já nos pronunciamos sobre uma questão que foi colocada sobre a transferência de um aluno por motivos disciplinares. Ou visitas de estudo que se fazem...”</p> <p>“Também nos pronunciamos, como eu disse há bocadinho, sobre as ações tendentes à promoção do sucesso escolar, temos de nos pronunciar sempre, nomeadamente sobre propostas de flexibilidade do currículo.”</p>

			<p>“...viagens de estudo ao estrangeiro, também era competência explícita da DGEstE, mas os agrupamentos com este contrato interadministrativo têm de o fazer, mas no caso do município de Óbidos também é o município que decide sobre parecer do CME...”</p>
	10. Dinâmicas do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Frequência das reuniões - Definição da composição - Participação 	<p>“...no início do ano letivo, o CME reúne...”</p> <p>“...há uma pronúncia no início do ano letivo, foi feita este ano em setembro, e agora vamos ter no final do ano letivo com outra resolução ordinária. As extraordinárias têm havido em função das necessidades.”</p> <p>“...estão representados os professores do agrupamento, estão representados ao nível do pré-escolar, do 2.º ciclo, 1.º ciclo e por aí fora, o secundário, o próprio conselho pedagógico, o próprio diretor, outras áreas que fazem parte da comunidade educativa.”</p> <p>“É rara a reunião onde não há uma intervenção multifacetada.”</p> <p>“Tanto o senhor Presidente da Câmara, que dirige a reunião, por parte do senhor Diretor, por parte dos pais, por parte dos professores, por parte da representante da DGEstE...”</p> <p>“...os conhecimentos que têm da realidade que é o nosso concelho, daquilo que é o agrupamento e portanto é natural que os professores que lá estão quando intervêm têm referência mais direta da realidade do agrupamento...”</p> <p>“...o diálogo e a concertação entre os saberes de todos acaba por atingir o resultado de unidade...”</p> <p>“Depois dessa concertação de saberes, uns mais direcionados com a sua atividade profissional, outros com o seu conhecimento da realidade concelhia, socioeconómica, que é muito importante, juntando dá uma concertação da qual se obtém um resultado final que é obtermos uma decisão por unanimidade.”</p>

			<p>“...claro que alguns podem ter um conhecimento mais profundo do nosso agrupamento do que outras pessoas, mas como este espaço é um espaço de diálogo e envolvimento entre todas as pessoas que o compõem, todos os membros que o compõem, todos os conselheiros que o compõem, naturalmente conhecimento mais favorável ou menos favorável de alguém, relativamente ao Projeto Educativo, possa ser tomado em consideração para a decisão a tomar.”</p>
	11. Sugestões de novas dinâmicas	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a frequência das reuniões - Sem necessidade de alteração 	<p>“Há um regimento que o subentende e essa dinâmica é muitas vezes seguida em função do regimento em si. Acho que a dinâmica é aquela que é possível num órgão colegial que nós temos.”</p> <p>“Eu acho que devia claramente haver uma reunião no final de cada período. O CME para além de reunir no início, reunia também no final do primeiro período, no final do segundo período e depois no final do ano letivo.”</p>
E. Relação do CME com os PEE	12. Impacto do CME junto das escolas	- Influencia a vida escolar	<p>“...o CME tem de se pronunciar sobre o Projeto Educativo dos respetivos agrupamentos... a constituição de turmas, os critérios de constituição de turmas são elaborados pela escola, mas depois têm de passar pelo CME.”</p> <p>“...naquilo que é possível, nas áreas em que é possível, o CME pode influenciar efetivamente a vida escolar.”</p> <p>“Ao dar um parecer favorável, vinculativo, uma determinada solicitação por parte do agrupamento, altera, naquela área, naquele ponto, essa situação.”</p> <p>“A carta educativa, por exemplo, o CME teve de se pronunciar sobre a carta educativa, se tivermos uma ideia clara do que é uma carta educativa, ou o encerramento do estabelecimento de ensino também parecer por parte do CME.”</p> <p>“Acho que o CME tem algum grau de intervenção. Não é naturalmente a substituição dos serviços centrais do</p>

			Ministério da Educação, isso não é. Dentro das competências explícitas pode moldar a política educativa do conselho a uma realidade social, económica e empresarial que mais se adequa à nossa vida.”
	13. Importância do CME para os PEE	- Função consultiva	<p>“...o CME tem de dar parecer sobre o Projeto Educativo quando ele é elaborado, quando ele é apresentado.”</p> <p>“Nenhum conselheiro poderá tomar decisão ou votar determinada proposta por parte do senhor Diretor do agrupamento de escolas sem ter em mente aquilo que é o Plano Estratégico Municipal, na área da educação, e aquilo que é o Projeto Educativo do Agrupamento.”</p> <p>“O Projeto Educativo deve estar sempre em mente dos conselheiros quando decidem uma determinada área de intervenção, na delegação de competências, no que diz respeito ao respetivo agrupamento de escolas. O Projeto Educativo não pode ser esquecido por parte dos conselheiros do CME quando se tomam decisões.”</p> <p>“O Projeto Educativo é um documento que é autónomo na sua elaboração do CME.”</p> <p>“...o CME pode-se pronunciar e claramente dizer se o mesmo está desfasado ou não da realidade social, empresarial e económica e até da própria realidade concelhia. Um parecer consultivo é um parecer consultivo, a não ser que fosse vinculativo.”</p> <p>“...é um documento que é elaborado no seio da escola e é aprovado no seio da escola. Há um momento em que o CME se pronuncia, mas a escola deve-o definir, deve saber quais são as grandes preocupações da vida escolar e depois traçar metas e objetivos para os ultrapassar.”</p>

Apêndice 6. Tabela de categorização da entrevista C

Categorias	Subcategorias	Indicadores	Unidades de conteúdo
A. Caracterização do entrevistado	1. Percurso profissional	- Outras áreas	“...em simultâneo, eu acumulo funções de técnica superior, na Câmara de Óbidos na área da ação social, faço parte do Centro de Intervenção Social...”
	2. Experiência no CME	- Primeiro mandato	“...sou Presidente da Junta desde do final de 2017 e foi por essa altura que eu entreguei o grupo. Portanto, sou um membro recente.”
B. Competências municipais ao nível da educação	3. Competências educativas asseguradas pelos municípios	- Gestão curricular e pedagógica - Gestão dos recursos humanos - Gestão de equipamentos e infraestruturas do ensino básico e secundário	“...no que toca ao pessoal docente e não docente, sei que, por exemplo, o pessoal não docente está a cargo do município...” “...o município tem depois também a responsabilidade no âmbito do Crescer Melhor e no que toca às atividades extracurriculares...” “...assume ali uma grande fatia em termos de apoio com o almoço e com atividades nos prolongamentos de horário...” “...todo o trabalho que foi feito a nível de infraestruturas e o dar condições às crianças e às famílias para poderem estudar cá...”
	4. Apropriação das competências educativas	- Procura de autonomia local	“...eu sei que foi definido um plano estratégico para a área da educação que contempla várias vertentes.” “...eu julgo que aqui também tenha havido um papel muito pró-ativo parte do município no que toca a transferência destas competências...” “Eu julgo que houve uma... houve iniciativa parte do próprio Presidente da Câmara no sentido de assumir muitas destas responsabilidades...”
	5. Sugestão de outras competências educativas municipais	- Sem necessidade de novas competências	“...não sei depois até que ponto é que o município conseguiria assumir com as competências necessárias e inerentes...”

C. Avaliação local do processo de descentralização educativa	6. Mais-valias alcançadas com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Soluções ajustadas à realidade local - Envolvimento dos implicados nos processos educativos - Construção, requalificação e modernização de edifícios escolares 	<p>“...de facto uma mais-valia para as crianças e para as famílias o trabalho que é... que é desenvolvido e que é oferecido parte do município.”</p> <p>“...todo o trabalho que foi feito a nível de infraestruturas e o dar condições às crianças e às famílias para poderem estudar cá...”</p> <p>“Aliado a isso claro o trabalho técnico que depois é feito no terreno a nível de atividade, de oferta educativa que depois é apresentado mesmo ao nível das componentes extra...”</p>
	7. Constrangimentos vividos com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Resistência dos atores à mudança - Abuso de poder 	<p>“Os constrangimentos talvez a nível de recursos humanos. Eu julgo, como lhe dizia há pouco, às vezes as fronteiras...”</p> <p>“...aqui alguma dificuldade em termos de gestão, por parte dos próprios recursos humanos, no terreno.”</p>
D. Articulação do CME com os parceiros locais	8. Finalidade do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Instância de consulta - Procura o consenso entre os intervenientes - Melhora a educação concelhia 	<p>“...acabamos por ser ali também um órgão consultivo e de apreciação do trabalho que está a ser feito.”</p> <p>“...estarem representadas lá diversas entidades com responsabilidade e com conhecimentos na área...”</p> <p>“...um grupo importante, não só para apreciar o trabalho que está a ser feito, mas para dar também dicas e sugestões de melhoria relativamente ao que está a acontecer no terreno...”</p> <p>“...oportunidade de dar alguma dica ou sugestão de melhoria ou alertar para alguma situação que entendemos necessária e pertinente.”</p>
	9. Competências do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação da política educativa com outras políticas sociais - Medidas de desenvolvimento educativo - Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino 	<p>“...apreciamos, de facto, aquilo que são as propostas a desenvolver durante o ano...”</p> <p>“...às vezes, alguma atividade extraordinária que os alunos tenham em mente, nomeadamente recordo-me agora, por exemplo, de uma visita de estudo...”</p> <p>“...ponto de situação, de cada unidade escolar...”</p>

			“...em termos de número de alunos, até de transportes escolares e do funcionamento interno de cada... cada unidade...”
	10. Dinâmicas do CME	- Frequência das reuniões - Participação	“..... nós normalmente reunirmos também no início, logo no início de cada ano letivo...” “...Os conselheiros mais interventivos é sempre, obviamente, o responsável pelo Agrupamento...” “...o próprio Presidente da Câmara, não é?, e também, normalmente, os representantes das associações de pais também dão aqui as suas... fazem uma intervenção sempre pertinente...” “Conhecimento da realidade social, obviamente que também com base na sua experiência no terreno, em cada um dos seus contextos...”
	11. Sugestões de novas dinâmicas	- Aumentar a frequência das reuniões	“...eu acho que nós poderíamos reunir, se calhar, mais vezes, com mais frequência.”
E. Relação do CME com os PEE	12. Impacto do CME junto das escolas	- Influencia a vida escolar	“...julgo que sim, pelo menos alguma influência hão de ter.”
	13. Importância do CME para os PEE	- Função consultiva	“...nós não temos grande intervenção a esse nível.” “Se puder haver essa relação, eu acho que é sempre uma mais-valia.”

Apêndice 7. Tabela de categorização da entrevista D

Categories	Subcategorias	Indicadores	Unidades de conteúdo
A. Caracterização do entrevistado	1. Percurso profissional	- Área educativa	“...dia 11 de janeiro de 2019. Foi no dia em que comecei o mandato aqui neste Agrupamento de escolas.”
	2. Experiência no CME	- Primeiro mandato	“Eu sou membro do CME desde o dia 11 de janeiro de 2019.” “...Tive duas reuniões desde dessa altura, salvo erro, duas, três...”
B. Competências municipais ao nível da educação	3. Competências educativas asseguradas pelos municípios		
	4. Apropriação das competências educativas	- Procura de autonomia local	“...havia uma gestão, havia uma direção e, de repente, de há muitos anos para cá, passou-se para uma gestão apoiada em CAP's, em comissões provisórias, em diretores que estavam cá pouco tempo... Ou seja, o que aconteceu é que o município, e muito bem, se eu lá se estivesse teria feito o mesmo, tomou as rédeas do Agrupamento...” “O que posso dizer é que quem negociou o procedimento ... passou imensas competências que deveriam pertencer ao Agrupamento para o município”
	5. Sugestão de outras competências educativas municipais	- Sem necessidade de novas competências	“...a vir concretizar-se, mais tarde, a descentralização de competências, que irá concretizar-se, até há competências que estão na posse do município que vão passar para o Agrupamento de escolas...” “... acho que o leque de competências é tão vasto que não há necessidade de transferir mais para o município.” “...têm que ser salvaguardadas, definidas, muito bem definidas, as competências de cada entidade, muito bem definidas as competências de cada órgão para não se cair nas situações que acontecem muitas vezes de apropriação ou de transposição de barreiras...”

C. Avaliação local do processo de descentralização educativa	6. Mais-valias alcançadas com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer sinergias locais - Celeridade na decisão/resposta 	<p>“...a ideia da descentralização é permitir uma agilização de processos e permitir que os agrupamentos sejam mais céleres a resolver os problemas, que estando dependentes dos ministérios demoraria muito tempo a resolver...”</p> <p>“Numa perspectiva pró-ativa o Agrupamento pediu auxílio ao município que se prontificou ajudar-nos, a fazer chegar à net e os computadores a todos os alunos.”</p> <p>“Isso é o verdadeiro sentido da descentralização, é a escola precisa de ajuda recorre a um parceiro.”</p>
	7. Constrangimentos vividos com o processo de descentralização	<ul style="list-style-type: none"> - Resistência dos atores à mudança - Abuso de poder 	<p>“A descentralização realmente existe, mas vai ser perversa e isso vai ser uma tendência a acontecer em meios mais pequenos, em concelhos pequenos...”</p> <p>“Depois há constrangimentos, claro! Eu já lhe mencionei um que é a gestão dos funcionários.”</p>
D. Articulação do CME com os parceiros locais	8. Finalidade do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Procura o consenso entre os intervenientes - Agiliza procedimentos 	<p>“...a finalidade do CME é agilizar os procedimentos e aproximar os agrupamentos do poder central.”</p> <p>“...é adequar o ensino que se pratica nos concelhos a uma política educativa global concelhia...”</p> <p>“...o que se pretende é que a escola funcione como uma organização aberta com interações entre todos os parceiros.”</p> <p>“...no sentido de aproximar a escola do poder central e agilizar os procedimentos que aparecem...”</p>
	9. Competências do CME	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação da política educativa com outras políticas sociais - Apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município e da respetiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal - Medidas de desenvolvimento educativo - Intervenções de qualificação e requalificação de edifícios escolares 	<p>“...as competências do CME vêm discriminadas no decreto-lei 7/2003, 15 de Janeiro, e depois estão também discriminadas no contrato interadministrativo, n.º 557/2015, 28 de julho...”</p> <p>“Eles têm competências ao nível das políticas educativas, da administração do Agrupamento, ao nível do currículo, ao nível da organização pedagógica e administrativa, ao nível da gestão de recursos...”</p>

		- Analisar o funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino	<p>“...ao nível do planeamento estratégico têm competências ao nível da definição da rede escolar, da oferta educativa e formativa, da requalificação dos equipamentos escolares também. Depois ao nível das políticas de avaliação institucional têm na construção de instrumentos de autoavaliação, na implementação e monitorização do processo de autoavaliação...”</p> <p>“... falou-se dos resultados escolares, falou-se da rede, falou-se da limitação da rede, falou-se de gestão de funcionários, falou-se de verbas...”</p>
	10. Dinâmicas do CME	- Participação	<p>“...o Presidente da Assembleia Municipal, que era o antigo diretor desta escola e até foram, foram... foi assertivo e foi bastante crítico com as posições da nova direção...”</p> <p>“Foram os professores, nomeadamente, salvo erro, o representante dos 2.º e 3.º ciclos. Foi o Sr. Presidente, que acumula as funções de Presidente da Câmara e Vereador da Educação. E talvez...talvez, a representante das associações de pais...”</p> <p>“ Uns mais teóricos, outros menos teóricos, mas tentam falar de tudo um pouco, tentam contribuir todos à sua maneira...”</p>
	11. Sugestões de novas dinâmicas	- Redefinição de competências	<p>“Temos de construir dinâmicas que permita haver uma colaboração entre todos e trabalhar.”</p> <p>“...distribuir as competências a quem são de direito e tentar trabalhar todos juntos.”</p>
E. Relação do CME com os PEE.	12. Impacto do CME junto das escolas	- Influencia a vida escolar	<p>“...as escolas básicas têm o 1.º e 2.º ciclos. Isso foi uma decisão tomada, há muitos anos, por um CME.”</p> <p>“...uma situação que eu quero, que gostava, era dinamizar mais a escola básica do Furadouro. Eu, para isso, eu vou ter de mexer na rede escolar e colocar povoações e só posso fazer isso com o aval do CME. Logo tem um grande poder de influência junto das escolas.”</p>

	13. Importância do CME para os PEE	- Relação de estreita colaboração	<p>“...quer eu como diretor, quer o CME, estamos a tentar ver como é que havemos de lidar uns com os outros, estamos a conhecer-nos, estamos a sondar-nos, estamos a tentar encontrar dinâmicas...”</p> <p>“O Projeto [leia-se Plano] Estratégico Educativo Municipal é uma ótima fonte de saber e é a base do Projeto Educativo da Escola.”</p> <p>“...vou fazendo o meu Projeto Educativo de Escola com base no Projeto Estratégico Educativo Municipal...”</p> <p>“Tudo o que emana do CME, a carta educativa, o Projeto Estratégico Educativo Municipal, isso é tudo benéfico para a escola...”</p>
--	------------------------------------	-----------------------------------	---