Artigo
DOI | 10.21680/1981-1802.2026v64n80ID44060
Revista Educação em Questão

Conselhos Municipais de Educação em Portugal e no Brasil: território e poder local[1]

Carla da Luz Zinn
Secretaria Municipal de Educação de Cachoeira do Sul (Brasil)
Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)
Paulo Marinho
Universidade do Porto (Portugal)

Resumo

O artigo analisa as produções acadêmicas sobre os Conselhos Municipais de Educação (CME), em Portugal e no Brasil, que mobilizam as noções de território e poder local. Fundamenta-se nas discussões sobre descentralização da educação, territorialização das políticas educativas e gestão democrática, tomando território e poder local como categorias analíticas centrais. Metodologicamente, realizou-se um levantamento de teses e dissertações nos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) no recorte temporal de 2003 a 2024. Foram selecionados 12 trabalhos, analisados por meio das etapas de bibliografia anotada, sistematizada, categorizada e propositiva. Os resultados indicam que, em Portugal, os CME aparecem sobretudo como instâncias de coordenação e consulta vinculadas à territorialização de políticas nacionais; no Brasil, emergem como espaços potencialmente normativos e participativos, embora marcados por dependência do Executivo local. Conclui-se que território e poder local são categorias analíticas decisivas para fortalecer a democratização da gestão educacional municipal.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação. Território. Poder local. Descentralização da educação.

Municipal Education Councils in Portugal and Brazil: territory and local power

Abstract

This article analyzes how academic studies on Municipal Education Councils in Portugal and Brazil draw on the concepts of territory and local power. It is grounded in discussions regarding the educational decentralization, the territorialization of educational policies, and the democratic management, using territory and local power as central analytical categories. Methodologically, a survey of dissertations and theses was conducted in the Portuguese Open Access Scientific Repositories (RCAAP, acronym in Portuguese) and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD, acronym in Portuguese), covering the time period from 2003 to 2024. Twelve studies were selected and analyzed through the stages of annotated, systematized, categorized, and propositional bibliography. The results indicate that, in Portugal, Municipal Education Councils appear primarily as coordination and consultation bodies linked to the territorialization of national policies; in Brazil, they emerge as potentially normative and participatory spaces, although marked by dependence on the local executive branch. We conclude that territory and local power are crucial analytical categories for strengthening the democratization of municipal educational management.

Keywords: Municipal Education Councils. Territory. Local power. Educational decentralization.

Consejos Municipales de Educación en Portugal y Brasil: territorio y poder local

Resumen

El artículo analiza las producciones académicas sobre los Consejos Municipales de Educación (CME) en Portugal y Brasil que abordan los conceptos de territorio y poder local. Se basa en los debates sobre la descentralización de la educación, la territorialización de las políticas educativas y la gestión democrática, tomando el territorio y el poder local como categorías analíticas

centrales. Metodológicamente, se realizó un levantamiento de tesis y disertaciones en los Repositorios Científicos de Acceso Abierto de Portugal (RCAAP) y en la Biblioteca Digital Brasileña de Tesis y Disertaciones (BDTD), en el periodo temporal de 2003 a 2024. Se seleccionaron 12 trabajos, analizados mediante las etapas de bibliografía anotada, sistematizada, categorizada y propositiva. Los resultados indican que, en Portugal, los CME aparecen sobre todo como instancias de coordinación y consulta vinculadas a la territorialización de las políticas nacionales; en Brasil, surgen como espacios potencialmente normativos y participativos, aunque marcados por la dependencia del ejecutivo local. Se concluye que el territorio y el poder local son categorías analíticas decisivas para fortalecer la democratización de la gestión educacional municipal.

Palabras clave: Consejos Municipales de Educación. Territorio. Poder local. Descentralización de la educación.

Introdução

Este artigo apresenta um recorte de uma pesquisa bibliográfica do tipo estado do conhecimento sobre os Conselhos Municipais de Educação (CME) em Portugal e no Brasil. O problema que orienta o estudo é: quais concepções de território e poder local circulam na produção acadêmica sobre os CME nos dois países?

O recorte temporal de 2003 a 2024 toma como marco, em Portugal, o Decreto-Lei n.º 7, de 15 de janeiro de 2003, que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e a elaboração da Carta Educativa. No Brasil, o mesmo intervalo permite observar a consolidação das pesquisas produzidas no contexto posterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996) e à expansão dos sistemas municipais de ensino.

No caso português, a história recente da educação é atravessada por reformas que combinam permanências centralizadoras e movimentos de descentralização. Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, os municípios assumiram gradualmente responsabilidades ligadas ao investimento educacional, ao apoio socioeducativo e, mais tarde, ao planejamento local da rede de ensino.

A partir de 2003, com a Carta Educativa e a constituição obrigatória dos CME, o poder local passa a ocupar um lugar mais visível na coordenação da política educativa. Ainda assim, a literatura destaca que essa descentralização convive com mecanismos de regulação verticalizados, o que limita a autonomia municipal e reconfigura o papel dos conselhos.

No Brasil, a descentralização da educação foi intensificada com a Constituição Federal de 1988 e com a já mencionada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), que reconheceram o município como ente federativo dotado de responsabilidades próprias e abriram a possibilidade de organização de sistemas municipais de ensino.

Nesse quadro, a descentralização deixa de significar apenas uma redistribuição administrativa e passa a ser associada a reformas educacionais orientadas por agendas internacionais, eficiência da gestão e ampliação de responsabilidades locais, fenômeno já problematizado por Novaes e Fialho (2010).

Embora Portugal e Brasil apresentem arranjos institucionais distintos, em ambos os casos, os CME se articulam aos debates sobre descentralização, territorialização das políticas e democratização da gestão. É nesse ponto que as categorias território e poder local se tornam centrais para a interpretação do material analisado.

Os dados foram produzidos mediante levantamento, seleção e análise de teses e dissertações disponíveis no RCAAP e na BDTD. O *corpus* de pesquisa foi organizado a partir das etapas de bibliografia anotada, sistematizada, categorizada e propositiva, conforme a tradição metodológica do estado do conhecimento.

Assim, o objetivo do artigo é discutir como as produções acadêmicas selecionadas concebem território e poder local no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação, buscando evidenciar aproximações, tensões e especificidades nos dois contextos nacionais. O texto está organizado em três movimentos: apresentação do percurso metodológico e do *corpus* de pesquisa, discussão sobre as políticas de descentralização e análise das conceitualizações de território e poder local.

Estado do conhecimento sobre os Conselhos Municipais de Educação: percurso metodológico e constituição do *corpus* de pesquisa

A pesquisa do tipo estado do conhecimento é compreendida, segundo Morosini, Kohls-Santos e Bittencourt (2021), como um movimento de identificação, registro, categorização, reflexão e síntese da produção científica de uma área em determinado espaço-tempo. Nessa perspectiva, o foco do estudo recai sobre teses e dissertações que tematizam os Conselhos Municipais de Educação em articulação com território e poder local.

A busca por teses e dissertações foi realizada nos repositórios de Portugal e do Brasil em diferentes combinações de descritores e filtros, utilizando-se o recorte temporal de 2003 a 2024. No RCAAP, a primeira exploração ocorreu em maio de 2024 e combinou o termo *Conselhos Municipais de Educação* com filtros de título, tipologia documental e recorte temporal (2003 a 2024).

Na sequência, realizou-se a busca pelos descritores: *Conselhos Municipais de Educação, território e poder local* nos campos de título e assunto, sem retorno de resultados. Em seguida, a busca foi realizada mantendo apenas o termo *Conselhos Municipais de Educação*, associado aos filtros de período e tipos de produção, resultando em 18 trabalhos, dos quais seis eram dissertações de mestrado relacionadas ao tema.

O quadro 1 sintetiza esse movimento de busca e corresponde à etapa de bibliografia anotada. Na leitura flutuante do material, verificou-se que a expressão *Conselhos Municipais de Educação* aparecia de forma explícita nos títulos, enquanto *território* e *poder local* surgiam com maior frequência nos resumos e nos capítulos dedicados à contextualização da descentralização educativa em Portugal.

Quadro 1 – Trabalhos selecionados na base de dados RCAAP

N.º	Título	Autor(a)	Tipo	Universidade	Ano
01	Descentralização da educação no Concelho de Setúbal - O papel do Conselho Municipal de Educação	Bico, Jorge Miguel dos Santos	Dissertação	Universidade Aberta	2019
02	O papel dos conselhos municipais de educação na política educativa local	Oliveira, Mário Luís Soares de	Dissertação	Universidade Aberta	2009
03	O papel dos conselhos municipais de educação na definição das políticas educativas locais: o caso do município da Marinha Grande	Pedrosa, Lígia Maria Moreira	Dissertação	IC-Online Politécnico de Leiria	2015
04	Conselhos municipais de educação: política educativa e acção pública	Cruz, Clara Freire da	Dissertação	Universidade de Lisboa	2012
05	Os Conselhos Municipais de Educação: lógicas e dinâmicas de ação	Marques, Gilmar Torres Lima Pinheiro	Dissertação	Universidade do Minho	2013
06	O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas: um estudo de caso	Torres, Sara Maria Sousa	Dissertação	Universidade do Minho	2018

Fonte: elaborado pelos autores.

Dessa maneira, das produções encontradas, verificou-se quais os trabalhos estavam dentro do escopo proposto para a pesquisa, selecionando-se seis produções que constituem um banco de dados sobre as concepções de território e poder local no contexto dos Conselhos Municipais de Educação de Portugal.

As produções acadêmicas mapeadas no contexto português (Bico, 2019; Cruz, 2012; Marques, 2013; Oliveira, 2009; Pedrosa, 2015 e Torres, 2018) revelam tensões entre as políticas de descentralização, as concepções

de território e o exercício do poder local, no qual o CME foi criado como um espaço de participação e um mecanismo de regulação e controle da administração central sobre a local.

No entanto, o território é entendido não só como um espaço geográfico, mas um lugar de negociação, poder e decisão construído social e politicamente (Bico, 2019; Pedrosa, 2015). Nessa esteira, os autores apontam a territorialização das políticas educativas como a articulação necessária entre as diferentes instâncias de decisão e a aproximação do centro à periferia (Bico, 2019).

No que se refere ao poder local, as produções distinguem a descentralização democrática e a municipalização/desconcentração administrativa (Bico, 2019; Oliveira, 2009), o que revela, por meio dos estudos de caso, a defasagem entre o texto legislativo e o contexto da prática.

A busca na BDTD, feita em julho de 2024, com o mesmo recorte temporal (2003-2024), resultou inicialmente em 573 trabalhos com o descritor *Conselhos Municipais de Educação* em todos os campos. Com o refinamento da busca pelo título, foram selecionadas 31 produções (19 dissertações e 12 teses).

O contexto brasileiro evidencia que a figura do CME antecede a Constituição Federal de 1988, mas ganha nova centralidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), quando passa a integrar, de forma mais orgânica, a estrutura da gestão municipal da educação.

Os municípios, na esfera da organização da educação nacional, assim como os demais entes da Federação, organizam-se em sistemas de ensino, com atuação em regime de colaboração (Brasil, 1996, art. 8º). As competências assumidas pelos municípios, dentre as quais a de "[...] baixar normas complementares para o seu sistema de ensino" (Brasil, 1996, art. 11) e a de "[...] autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino" (Brasil, 1996, art. 11), possibilitaram que os CME ampliassem as suas funções para órgãos normativos.

Nessa direção, o volume de teses e dissertações encontradas na busca, ao mesmo tempo que revela os movimentos de criação dos sistemas municipais de ensino, a partir da LDBEN/96, retrata o cenário de estudos produzidos no campo das políticas educativas, em especial dos Conselhos

Municipais de Educação. Optou-se por analisar o título de cada uma das produções científicas a fim de selecionar os trabalhos conforme os objetivos do estudo.

Embora o volume inicial fosse expressivo, a fase exploratória mostrou que apenas 66 trabalhos estavam diretamente relacionados aos Conselhos Municipais de Educação. Desse conjunto, seis produções científicas – duas teses e quatro dissertações – foram escolhidas por apresentarem maior aderência ao objetivo do estudo.

Quadro 2 – Trabalhos selecionados na base de dados BDTD

N.°	Título	Autor(a)	Tipo	Universidade	Ano
01	Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades	Alves, Edson Ferreira.	Dissertação	Universidade Federal de Goiás	2011
02	O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba/SP: a gestão democrática e a busca pela qualidade socialmente referenciada	Almenara, Gilsemara Vasques Rodrigues.	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos	2018
03	Educação e desenvolvimento territorial: uma análise da atuação do conselho municipal de educação de Teixeira de Freitas BA.	Carvalho, Cecilia Maria Mourão.	Tese	Universidade do Estado da Bahia	2019
04	O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu.	Oliveira, Otair Fernandes de	Tese	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	2008
05	O conselho municipal de educação de São José do Rio Preto: participação e cidadania	Silva, Ben-Hur Ulisses da	Dissertação	Universidade Estadual Paulista	2010
06	O conselho municipal de educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia-SP	Pereira, Sandra	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas	2013

Fonte: elaborado pelos autores.

As produções selecionadas na BDTD (Alves, 2011; Almenara, 2018; Carvalho, 2019; Oliveira, 2008; Pereira, 2013 e Silva, 2010) evidenciam o percurso dos CME no Brasil, destacando sua transição de órgãos consultivos para instâncias normativas dos sistemas de ensino após a Constituição Federal de 1988. Conceitualmente, os estudos entendem o território como o espaço de manifestação da diversidade da população e de formulação das políticas educacionais voltadas às demandas locais.

As discussões sobre poder local e a distinção entre órgão do estado e de governo evidenciam a falta de autonomia dos CME. Na prática, os órgãos colegiados acabam sendo um espaço burocrático de legitimação das decisões do Executivo local.

A bibliografia sistematizada foi constituída por 12 produções: seis localizadas no RCAAP e seis na BDTD. O *corpus* de pesquisa permitiu comparar temporalidades, enfoques analíticos e formas de problematização do papel dos CME no interior das políticas de descentralização da educação, em Portugal e no Brasil.

Em Portugal, os trabalhos selecionados concentram-se entre 2007 e 2018 e acompanham a consolidação institucional dos CME e os debates sobre regulação local, Carta Educativa, territorialização e limites da autonomia municipal.

No Brasil, as publicações selecionadas situam-se entre 2008 e 2019 e dialogam com temas como municipalização, gestão democrática, participação, normatização local e controle social. Em ambos os contextos, os estudos mostram que a atuação dos CME se redefine de acordo com os ciclos de reforma do estado e com os arranjos político-administrativos da educação.

As produções analisadas em ambas as realidades demonstram a distância entre o texto da política e o contexto da prática (Ball, 2021). Embora os marcos legais do Brasil (CF de 1988) e de Portugal (LBSE) assegurem a gestão democrática e a descentralização, os dados apontam para uma participação tutelada e burocratizada no âmbito dos CME na arena política municipal.

A reorganização do material em categorias analíticas – bibliografia categorizada – orientou a discussão de duas temáticas centrais: políticas de descentralização da educação em Portugal e no Brasil e território e poder local no campo de atuação dos Conselhos Municipais de Educação.

Além do *corpus* central da pesquisa, foram mobilizados, como apoio teórico e normativo, estudos e diplomas legais que ajudam a compreender o enquadramento recente da descentralização educativa em Portugal, sem os considerar, contudo, como parte do conjunto principal de teses e dissertações analisadas.

Políticas de descentralização da educação em Portugal e no Brasil

A temática da descentralização encontra-se recorrente nas produções científicas tanto de Portugal quanto do Brasil, tendo em vista que os CME são parte desse processo na área da educação. Em ambos os países, a descentralização da educação se constitui a partir do fenômeno da globalização, que surge com a ideologia neoliberal e as influências transnacionais.

Entendida por Akkari (2011) como um processo polissêmico de redistribuição do poder, a descentralização da educação só é consolidada quando a transferência de competências é acompanhada pelo devido aporte de recursos financeiros (Mota, 2020).

Akkari (2011, p. 9) registra que as orientações fornecidas pelas agências internacionais "[...] varia[m] conforme os países e regiões do mundo, gerando novas formas de regulação das políticas educacionais nacionais". Nessa esfera, no contexto de Portugal, a descentralização de competências para o poder local começa a ganhar força na década de 1990, com o ingresso do país na Comunidade Econômica Europeia (CEE), hoje União Europeia. No Brasil, o contexto de influência internacional não é diferente. Os discursos da Unesco e do Banco Mundial se concretizaram nas políticas educacionais, assim como nos demais países em desenvolvimento.

Em Portugal, a nova forma de regulação do sistema educativo definiu, aos poucos, diferentes competências para os municípios. Já no Brasil, com o reconhecimento na Constituição Federal de 1988 dos municípios como entes da federação, as responsabilidades foram se ressignificando até a possibilidade de eles instituírem os seus sistemas próprios de ensino (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 9.394/96).

Nessa seara, em cenários distintos, o Conselho Municipal de Educação "[...] se inscreve numa política mais ampla de descentralização da educação [...]" (Cruz, 2012, p. 5). A tese de doutoramento de Cruz (2012), *Conselhos municipais de educação: política educativa e ação pública*, afirma que a criação do CME, em Portugal, é o resultado de uma política pública que vem sendo colocada em prática. Ao fazer uma análise política, a autora estabelece relações com diferentes pressupostos que tratam da ação pública, da regulação e do conhecimento.

No contexto empírico, a análise de 11 CME dos municípios da Comunidade Urbana da Lezíria do Tejo (CULT) indicou os limites e as potencialidades do processo de descentralização da educação e a relevância da mobilização de diferentes conhecimentos produzidos pelos atores que atuam em cada CME.

No contexto da prática, ainda se percebe a existência de diferentes movimentos de controle da administração central sobre a administração local. O estudo de Cruz (2012) registra que o Conselho Municipal de Educação foi se constituindo, desde a sua criação obrigatória, como um instrumento de regulação.

Os espaços de autonomia experimentados pelos municípios, desde o Decreto-Lei n.º 7/2003, revelam ações intencionalmente planejadas pelo poder central para implementar "[...] em cada espaço local uma estrutura formatada para alcançar determinados objetivos e cumprir determinados princípios políticos" (Cruz, 2012, p. 257).

No entanto, para além das normas produzidas, existem espaços locais de construção e divulgação de saberes, de participação e de discussão sobre as políticas educativas. Esses espaços, que se configuram dentro das políticas de descentralização, intitulados CME, têm atuado na estrutura da gestão da educação municipal de diferentes maneiras. Olhar para o processo de descentralização em cada espaço local e para o papel dos CME tem sido um desafio no contexto acadêmico de Portugal. O número de produções científicas encontradas nas buscas é um exemplo do quanto é preciso caminhar em relação ao processo de discussão e implementação de uma gestão educacional municipal democrática.

Portugal, no contexto da política educativa de democratização da educação, possui idas e vindas, em que a temática de descentralização precisa ser constantemente recuperada. Cada ato normativo, desde a revolução de 25 de abril de 1974, demonstra as tentativas e a necessidade de aprofundamento da descentralização e do exercício do poder local.

A dissertação de Oliveira (2009), que discutiu o papel dos Conselhos Municipais de Educação na política educativa local, salienta a emergência de compreender as suas limitações e as suas potencialidades de atuação de modo a buscar outros caminhos. O papel dos CME na definição das políticas educativas locais, de acordo com Pedrosa (2015), é reduzido, o que implica o desinteresse por parte dos conselheiros do município estudado.

Marques (2013, p. 5), ao analisar as lógicas e dinâmicas de ação dos CME, chama a atenção para as "[...] incongruências e ambiguidades entre o registo normativo e as práticas [...]" e destaca que os conceitos de "descentralização, autonomia e territorialização se revestem de um significado retórico, representando processos de legitimação de orientações político-ideológicas".

As inquietações do campo científico tensionam os desafios da atuação dos Conselhos Municipais de Educação, em Portugal, em relação ao seu papel a partir do enquadramento legal construído na estrutura da educação local desde a obrigatoriedade da sua existência.

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais foram reconhecidos, bem como a participação social e a gestão democrática. Na área da educação, a gestão democrática do ensino público (art. 206, inciso VI, da CF de 1988) demarca a necessidade de instituir mecanismos de participação social, de modo que seja possível a articulação entre a sociedade política e a sociedade civil.

Nessa direção, as políticas de descentralização produzidas no Brasil, resultantes das influências dos organismos internacionais, possibilitaram aos municípios a criação de seus sistemas próprios de ensino (Brasil, 1996) enquanto entes federativos autônomos. Esse marco legal garantiu a criação dos Conselhos Municipais de Educação, além de ampliar as suas funções como órgãos normativos dessa nova estrutura local, a partir da Lei n.º 9.394/96.

Assim, com sua organização definida em lei municipal e com funções consultiva, deliberativa, propositiva, mobilizadora, de acompanhamento e controle social, normativa e fiscalizadora, os CME do Brasil também têm promovido um cenário de desafios na conjuntura dos sistemas municipais de ensino.

Embora os órgãos tenham garantida a sua autonomia e as suas funções definidas pelos atos normativos, o contexto da prática apresenta tensões e fragilidades no que se refere ao exercício do poder local a partir das especificidades do território. Alves (2011, p. 39), no estudo relacionado aos CME de Goiás, destaca que, a partir da década de 1990, "[...] os conselhos passaram a ser incorporados nos aparelhos de governo como instrumentos burocráticos de centralização de ações em prol da vigilância da máquina estatal [...]".

Ao recuperar a historicidade dos processos de institucionalização dos conselhos, Alves (2011) distingue a descentralização e a desconcentração como movimentos que produzem efeitos distintos sobre o poder local: enquanto a primeira pode ampliar a capacidade decisória dos atores territoriais, a segunda tende a preservar o controle do centro sobre a periferia administrativa.

Segundo o autor, os movimentos observados no contexto da prática apresentam uma distorção dos pressupostos da CF de 1988, tendo em vista o período de quase uma década de atuação até a promulgação da LDBEN, "[...] que buscou *remediar* os anseios educacionais para a atendimento das demandas, a racionalização dos recursos e a centralização das políticas públicas" (Alves, 2011, p. 40).

No estudo de Almenara (2018, p. 7), ao analisar os principais mecanismos e estratégias que orientam a indução da gestão democrática a partir da organização e do funcionamento do CME de Sorocaba/SP, a necessidade de descentralização da administração do estado está relacionada ao avanço da autonomia dos municípios. No entanto, na percepção dos conselheiros, "o órgão apresenta acentuada dependência do executivo municipal, no que tange a questões estruturais como: verba própria, suas ações, estrutura física para o seu funcionamento e direcionamento de pautas em assuntos educacionais relevantes".

Oliveira (2008, p. 93) relembra, no estudo realizado para analisar o papel político do CME no contexto da democratização da política de educação no município de Nova Iguaçu, que a implantação dos CME não é uma realidade somente brasileira, a partir da década de 1990, mas que a forma como ocorreu o processo de transferência de responsabilidades aos municípios contrariou "[...] o espírito da descentralização embutido na moldura federativa do país, pós-1988".

O autor, ao se referir à questão, afirma que "[...] a política de descentralização via municipalização induzida [...]" (Oliveira, 2008, p. 93) foi adotada no campo da prática, visto que os municípios acabaram assumindo responsabilidades para além das previstas constitucionalmente, a exemplo da manutenção de programas de alfabetização de adultos e o fornecimento de transporte escolar.

Silva (2010) resgatou as fases do processo de descentralização no Brasil e ressaltou que podem ser entendidas

> [...] em seu sentido político como parte do processo de democratização, na medida em que [caracterizaram] a ampliação da participação democrática da sociedade nos destinos da educação. A desconcentração apareceu como processo correlato, ao garantir autonomia administrativa, decisória e de ação aos órgãos locais (Silva, 2010, p. 54).

Na esteira desse debate, Pereira (2013) problematiza a convivência entre discursos democratizantes e racionalidades neoliberais, mostrando como participação, cidadania e municipalização podem ser ressignificadas no interior das reformas do Estado.

No campo das reformas do Estado, tanto em Portugal como no Brasil, a descentralização é fruto de uma tendência global. No caso do Brasil, as políticas de descentralização na área da educação integram as orientações dos organismos internacionais oriundos dos acordos de cooperação que envolvem os países em desenvolvimento.

Em cenários distintos, os discursos em torno da descentralização e da autonomia estão atrelados a uma lógica de mercado e a uma tentativa de construir uma política educativa local no contexto da prática. Os Conselhos

Municipais de Educação são espaços potencializadores para o diálogo, a participação social e a construção de uma nova política de democratização.

Para tanto, torna-se necessário compreender as limitações e as potencialidades dos CME, bem como as especificidades do território e do efetivo exercício do poder local para que a gestão educacional municipal seja democrática.

Território e poder local no campo de atuação dos Conselhos Municipais de Educação

Os movimentos globais relacionados às reformas educativas inserem o debate das transformações do papel do Estado, em que a circulação de diferentes conceitos se expande nas políticas educacionais nacionais. Oriundos de orientações em nível internacional, os conceitos demarcam os discursos e a prática dos sistemas educacionais de diferentes maneiras.

Em Portugal, a centralidade do termo *território* intensifica-se com a nova regulação do sistema educativo, na medida em que a transferência de competências para os municípios desloca o foco da administração central para o espaço local como lugar de coordenação, mediação e mobilização.

No estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de Setúbal, Bico (2019) assinala que a descentralização portuguesa foi fortemente condicionada por orientações, legislação e financiamentos provenientes de instâncias supranacionais. Esse cenário ajuda a explicar por que o território aparece, na literatura, como base geográfica e escala político-administrativa de produção de políticas educativas.

Tendo em vista os caminhos do processo de descentralização, as reformas educativas e o marco regulatório atual que demarca a transferência de competências para os municípios, percebe-se a necessidade de discussão dos termos *território* e *poder local* em âmbito conceitual.

O estudo de Pedrosa (2015) situa o conceito de município, enfatizando que

> [...] o município é o local, onde se passa a ação, é o lugar da multiplicidade, da diferença e da imprevisibilidade, é onde se

> mobilizam os meios e os recursos disponíveis, e onde emergem, os constrangimentos, as insuficiências e as potencialidades que surgem em associação ao fazer das coisas [...] (Pedrosa, 2015, p. 13).

Nesse viés, pensar a educação no município é direcionar o olhar para um local específico, repleto de história, saberes, fazeres, anseios e necessidades. Esse lugar, à luz da Constituição da República Portuguesa de 1976, é reconhecido no contexto da organização democrática do Estado e tem assumido, ao longo dos anos, competências que demarcam a concretização das políticas de descentralização.

Na lógica do desenvolvimento local e da participação social, em Portugal e no Brasil, os CME são importantes mecanismos no âmbito da gestão e das políticas públicas educacionais. Apesar disso, apresentam características distintas, pois constituem um contexto em que diferentes atores se reúnem para discutir a educação em nível de território.

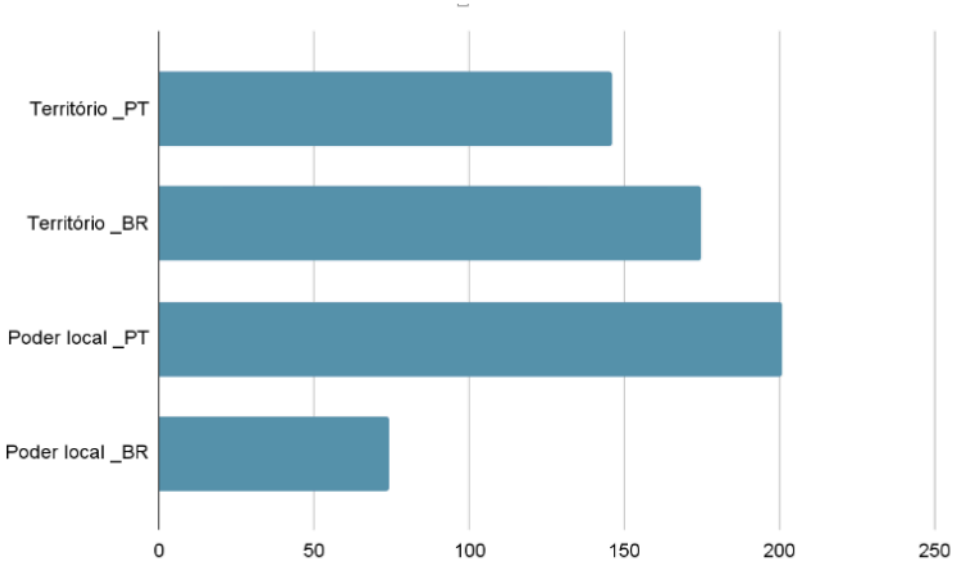
Nessa direção, enquanto em Portugal os CME têm papel consultivo e de apoio na tomada de decisões, no Brasil, as funções são mais amplas, voltadas para a normatização e a fiscalização, que determinam diferentes níveis de descentralização no sistema educativo. Entretanto, mesmo com responsabilidades bem definidas, o exercício do poder local no contexto da prática torna-se desafiador nos países em questão.

As produções científicas demonstram os diferentes níveis de autonomia e de responsabilidade dos Conselhos Municipais de Educação e ressaltam a emergência de olhar para o local. Essa emergência remete à necessidade de direcionar as ações públicas para o território onde vivem as pessoas para que o poder local possa ser exercido para responder às demandas e às necessidades da população na área da educação.

O gráfico 1 evidencia que os termos *território* e *poder local* não aparecem com a mesma proporção nas produções analisadas. No caso brasileiro, *território* é mais frequente, mas, em geral, surge associado ao espaço geográfico e às desigualdades regionais, sem aprofundamento conceitual equivalente. Em Portugal, embora a recorrência quantitativa seja menor, o debate tende a ser mais conceitual e vinculado à territorialização das políticas educativas.

Cruz (2012, p. 44) compreende o território como espaço de encontro, aprendizagem e produção de saberes territorializados. Tal compreensão amplia a leitura do município para além de sua dimensão administrativa e reforça sua condição de arena de formulação, disputa e mediação das políticas públicas de educação.

Gráfico 1 – Frequência do termo *território* e poder local nas produções científicas de Portugal e do Brasil



Fonte: elaborado pelos autores.

Esse lugar, ao assumir diferentes competências e responsabilidades do poder central, torna-se, na área educacional, um espaço no qual o exercício do poder local se configura para a formulação de políticas públicas de acordo com as especificidades de determinada realidade.

Nas produções, a frequência do termo *poder local* é maior em Portugal, e os conceitos estão relacionados à nova realidade política a partir da Revolução de 1974. Marques (2013, p. 17) registra o desenvolvimento do "[...] conceito de *local* comportando a ideia de um modelo de democracia

participativa, perspectivando um maior envolvimento das pessoas nas decisões e na construção do seu próprio futuro".

No Brasil, a frequência do termo *poder local* é mais tímida. Mas, em nível conceitual, representa um espaço de maior proximidade com o cidadão, à luz da democracia participativa. Pereira (2013), que discute o CME como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia-SP, sinaliza que o poder local desdobra-se tanto na esfera da descentralização de competências quanto no fomento à participação social como alicerce da gestão democrática.

Nessa direção, já que os municípios estão centrados numa perspectiva de exercício de autonomia, é relevante compreender o significado do poder local e olhar para esse lugar como espaço potencializador de participação e de construção de políticas educativas que precisam envolver diferentes processos de tomada de decisão.

Os Conselhos Municipais de Educação assumem um papel fundamental nos processos de gestão educacional na conjuntura dos esforços para a legitimação do local e da participação da comunidade e nas decisões relacionadas ao território. Almenara (2018, p. 31) salienta que "[...] o poder local é mais abrangente que o governo local, de modo a interferir nas políticas públicas, pois adentra o governo local".

Nesse movimento, em que, a partir de 1990, o local começa a ganhar espaço em diferentes contextos, percebe-se que a autonomia municipal brasileira na área da educação se configura com a criação dos sistemas de ensino. Carvalho (2019) entende que:

> Essa é uma grande inovação, considerando a autonomia do município para organizar, conforme as necessidades locais, uma rede de escolas mantidas e administradas pelo poder municipal, um órgão gestor, a Secretaria Municipal de Educação e um órgão normativo e fiscalizador – o Conselho Municipal de Educação (Carvalho, 2019, p. 61).

Em Portugal, o movimento em relação à autonomia do município ocorre no âmbito escolar. O sistema educativo, segundo a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86), abrange um "conjunto organizado

de estruturas e de ações diversificadas" (Portugal, 1986, art. 1º), em que o Ministério da Educação é responsável pela coordenação da política educativa.

Nessa lógica, a estrutura administrativa relacionada à educação no contexto local possibilita a autonomia das escolas em âmbito pedagógico, dos horários letivos, de gestão do pessoal não docente e gestão curricular, sendo a gestão local responsável por investimento, equipamentos e manutenção dos prédios, refeições escolares e gestão de pessoal não docente.

Os CME acabam integrando a estrutura local para cumprir com os princípios democráticos previstos na Constituição da República Portuguesa de 1976 e na Lei de Bases do Sistema Educativo (1986), mas não exercem, como no Brasil, funções que possibilitem a autonomia do município no que se refere à gestão educacional.

Embora o modelo de poder local se relacione à participação social e à autonomia local, o percurso trilhado em Portugal demarca um contexto voltado a uma "autonomia instrumental" (Torres, 2018, p. 123), visto que a atuação do município caracteriza-se na gestão de recursos do campo educacional.

A autora reforça que o CME, na perspectiva empírica, tem buscado exercer o seu papel, abrindo o espaço para o debate e caminhando para a "[...] definição de uma rede educativa estruturada e complementar que colmata as necessidades educativas" (Torres, 2018, p. 124).

O poder local, se compreendido como um "[...] espaço capaz de promover melhor o desenvolvimento social devido à proximidade entre governantes e governados [...]" (Oliveira, 2008, p. 71), pode aportar significativas contribuições para o processo de democratização da gestão educacional municipal. Para tanto, torna-se necessário exercitar práticas coerentes com os princípios de uma gestão democrática à luz das conceitualizações de território e poder local.

Na visão de Cury (2007), a gestão democrática constitui um exercício coletivo de autonomia e participação, princípios basilares para a democratização das políticas públicas.

Nessa dimensão, os CME são órgãos potencializadores do exercício da cidadania, da autonomia, da participação social e da construção de políticas educativas que tenham maior proximidade com o dia a dia da população. Porém, a atuação dos CME no contexto da prática provoca tensões, desafios e experiências que precisam entrar no debate do campo das políticas e da gestão educacional municipal, uma vez que os conceitos de *território* e *poder local* são ressignificados à medida que as influências em âmbito transnacional são materializadas nas políticas nacionais e no contexto da prática.

Considerações finais

A análise das teses e dissertações selecionadas mostrou que os Conselhos Municipais de Educação ocupam um lugar estratégico, apesar de tensionado, nos processos de descentralização da educação em Portugal e no Brasil. Em ambos os contextos, a literatura registra potenciais democráticos dos CME, mas também evidencia limites institucionais, normativos e políticos para que se convertam em espaços efetivos de deliberação e construção de políticas educativas territorialmente situadas.

Em ambos os países, o território é ressignificado como um espaço de negociação e tomada de decisão, embora a prática social seja marcada pela subordinação, tornando o CME um órgão meramente formal e consultivo.

No caso português, sobressai a configuração dos CME como instâncias de coordenação e consulta que favorecem a territorialização de políticas nacionais, sem romper integralmente com a lógica centralizada do sistema educativo. No caso brasileiro, destacam-se a amplitude formal de atribuições – consultivas, normativas, deliberativas e fiscalizadoras – e a persistência de vínculos de dependência em relação ao Executivo municipal.

O estado do conhecimento permitiu, portanto, identificar uma convergência analítica importante, que se constitui no pressuposto que a descentralização não produz, por si só, democratização. Seus efeitos dependem do modo como o poder é redistribuído, dos recursos institucionais disponíveis, da capacidade de participação e da incidência dos atores locais.

Outro resultado relevante é o lugar diferenciado conferido às categorias *território* e *poder local*. O território aparece como chave para compreender especificidades, desigualdades e possibilidades de ação educativa no espaço municipal; o poder local, por sua vez, remete à qualidade das relações entre Estado, sociedade civil e instâncias colegiadas de decisão.

Ao reunir e comparar produções dos dois países, o estudo evidencia que a democratização da gestão educacional municipal requer mais do que um desenho legal favorável. Exige conselhos com autonomia política e técnica, condições materiais de funcionamento, circulação de informações, pluralidade de representação e capacidade de incidir sobre a formulação, o acompanhamento e a avaliação das políticas educativas.

Nesse sentido, compreender o território como espaço de construção, aprendizagem, diálogo e participação contribui para deslocar a análise dos CME de uma perspectiva meramente burocrática para uma perspectiva política, relacional e democrática, comprometida com as necessidades concretas das populações.

Conclui-se, por fim, que território e poder local são categorias incontornáveis para analisar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação e pensar agendas futuras de pesquisa e intervenção. Fortalecer essas instâncias significa ampliar as possibilidades de cidadania, controle social e produção de políticas educativas sensíveis às realidades locais.

Nota

1. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Referências

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALVES, Edson Ferreira. **Conselhos Municipais de Educação em Goiás**: historicidade, movimentos e possibilidades. 2011, 210 f. Dissertação (Mestrado

em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tde/2009. Acesso em: 16 maio 2024.

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues. **O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba/SP**: a gestão democrática e a busca pela qualidade socialmente referenciada. 2018, 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/10552. Acesso em: 16 maio 2024.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**. 2. ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2021.

BICO, Jorge Miguel dos Santos. **Descentralização da educação o Concelho de Setúbal**: o papel do Concelho Municipal de Educação. 2019, 117 f. Dissertação de Mestrado em Administração e Gestão Educacional. Universidade Aberta, Lisboa, 2019. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/8468. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.° 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 dez. 2023.

CARVALHO, Cecília Maria Mourão. **Educação e desenvolvimento territorial**: uma análise da atuação do Conselho Municipal de Educação de Teixeira de Freitas/BA. 2019, 166 f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: https://saberaberto.uneb.br/handle/20.500.11896/3393. Acesso em: 16 maio 2024.

CRUZ, Clara Freire da. **Conselhos municipais de educação**: política educativa e ação pública. 2012, 306 f. Tese (Doutorado em Educação – Administração e Política Educacional) – Universidade de Lisboa, Instituto

de Educação, Lisboa, 2012. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/handle/10451/6457. Acesso em: 22 jul. 2024.

CURY, Carlos Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

MARQUES, Gilmar Torres Lima Pinheiro. **Os Conselhos Municipais de Educação**: lógicas e dinâmicas de ação. 2013, 215 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga, 2013. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/26810. Acesso em: 22 jul. 2024.

MOROSINI, Marília Costa; KOHLS-SANTOS, Pricila; BITTENCOURT, Zoraia. **Estado do conhecimento**: teoria e prática. Curitiba: CRV, 2021.

MOTA, Daniela Alves. **O conselho municipal de educação e a descentralização educativa**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Sociais. Universidade da Madeira. 2020. Disponível em: https://digituma.uma.pt/handle/10400.13/3476. Acesso em: 16 maio 2024.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. **Descentralização educacional**: características e perspectivas. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800. Acesso em: 10 abr. 2026.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. **O Conselho Municipal de Educação no Brasil**: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu. 2008, 255 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/8351. Acesso em: 16 maio 2024.

OLIVEIRA, Mário Luís Soares de. **O papel dos conselhos municipais de educação na política educativa local**. 2009, 123 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Aberta, Lisboa, 2009. Disponível em: https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1375. Acesso em: 16 maio 2024.

PEDROSA, Lígia Maria Moreira. **O papel dos conselhos municipais de educação na definição das políticas educativas locais**: o caso do município da Marinha Grande. 2015, 167 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Politécnico de Leiria, Leiria, 2015. Disponível em: https://iconline.ipleiria.pt/handle/10400.8/1772. Acesso em: 22 jul. 2024.

PEREIRA, Sandra. **O conselho municipal de educação como espaço de participação nas decisões educacionais e da democratização da gestão pública do município de Atibaia-SP**. 2013, 184 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1621845. Acesso em: 14 out. 2024.

PORTUGAL. 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, transferindo competências para as autarquias locais. **Diário da República**, Lisboa, n.º 12/2003, Série I-A, 15 jan. 2003. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/7-2003-176533. Acesso em: 10 abr. 2026.

PORTUGAL. Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo. **Diário da República**, Lisboa, 1986. Disponível em: https://files.dre.pt/1s/1986/10/23700/30673081.pdf. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA, Ben-Hur Ulisses da. **O conselho municipal de educação de São José do Rio Preto**: participação e cidadania. 2010, 172 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/90262. Acesso em: 16 maio 2024.

TORRES, Sara Maria Sousa. **O Conselho Municipal de Educação e o seu papel nas relações entre o Município e os Agrupamentos de Escolas**: um estudo de caso. 2018, 169 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Minho, 2018. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/59082. Acesso em: 10 out. 2024.

Prof.ª Dr.ª Carla da Luz Zinn
Secretaria Municipal de Educação de Cachoeira do Sul (Rio Grande do Sul – Brasil)
Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (GESTAR)
Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Gestão Educacional (REDES)
Universidade Federal de Santa Maria (Brasil)
Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias Digitais na Educação (CAFTe)
Universidade do Porto (Portugal)
Orcid ID: https://orcid.org/0000-0002-5668-5315
E-mail: carla.zinn@acad.ufsm.br

Prof. Dr. Paulo Manuel Teixeira Marinho
Universidade do Porto (Portugal)
Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
Programa Doutoral em Ciências da Educação
Currículo, Avaliação, Formação e Tecnologias Digitais na Educação (CAFTe)
Orcid ID: https://orcid.org/0000-0003-4898-2982
E-mail: pmtmarinho@fpce.up.pt

Aceito em 27 jul. 2026
Recebido em 23 maio 2026

Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 4.0 International License.