

Emancipando o local? Reflexões sobre as possibilidades e limites do planeamento educativo à escala municipal a partir de um estudo de caso

Filomena Maria Ribeiro da Silva Machado¹

Susana Paiva Moreira Batista²

Resumo

Nas últimas décadas, tem havido um interesse crescente pelo local enquanto contexto de ação social, política e educativa. Tal interesse advém da incapacidade do Estado lidar com realidades complexas, e consequente necessidade de encontrar novas soluções. Por parte dos atores locais existe um interesse renovado na participação na resolução de problemas e desenvolvimento de projetos diferenciadores. Ao nível científico, o estudo do papel dos atores locais tem visado analisar as suas apropriações e estratégias no contexto de medidas políticas de descentralização. Neste artigo, exploramos a construção do Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM), no âmbito de um estudo de caso no concelho de Alvito, refletindo sobre as possibilidades e limites do planeamento local e as condições de exercício dessas responsabilidades por parte dos atores locais. Partindo dos contributos da sociologia da ação pública, analisamos o PEEM enquanto processo de instrumentação da ação pública, evidenciando as suas fases, os contextos de negociação e de tomada de decisão, procurando compreender tanto as razões das escolhas efetuadas como os efeitos decorrentes das mesmas. Noutro aspeto, examinamos a relação entre os atores locais e entre estes e os especialistas, bem como as formas de apropriação do instrumento. Por fim, evidenciamos os limites do instrumento e da ação coletiva local face às necessidades manifestadas e às orientações emanadas do Estado central. A análise baseia-se na informação recolhida por via de observação participante nos workshops de construção do PEEM, análise documental e entrevistas semidirigidas a atores-chave.

Palavras-chave: Regulação sociocomunitária, Política educativa, Instrumentos de ação pública, Plano Estratégico Educativo Municipal

¹ Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa (PORTUGAL), fmachado66@gmail.com

² Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa, CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (PORTUGAL), susanabatista@fcsh.unl.pt

Abstract

In the last decades, the interest for the local as a context of education, social and political action has been growing. Such interest stems from the State's incapacity to deal with complex realities, and the consequent need to find new solutions. Local actors show a renewed interest in participation in the resolution of problems and development of distinctive projects. At the scientific level, the study on the role of local actors has sought to analyze their appropriations and strategies in the context of decentralization policies. In this paper, we explore the elaboration of the Municipal Educational Strategic Plan (MESP), as part of a case study in the municipality of Alvito. We reflect upon the potentialities and limits of local planning and the conditions for the exercise of these responsibilities by local actors. Considering the sociology of public action's contributions, we analyze MESP as an instrumentation process of public action, highlighting its phases, the negotiation, and decision-making contexts, seeking to understand both the reasons for the choices made and their effects. In another aspect, we examine the relation between local actors and between these and the experts, as well as the ways in which the instrument is appropriated. Finally, we show limitations of the instrument and the local collective action in view of the needs expressed and the guidelines from the central State. The analysis is based in information collected through participant observation in MESP elaboration workshops, document analysis and semi-directed interviews with key actors.

Keywords: Sociocommunity regulation, Education policies, public action instruments, Municipal Educational Strategic Plan

Résumé

Au cours des dernières décennies, le territoire local a reçu un intérêt croissant et tant que contexte d'action sociale, politique et éducatif. Cet intérêt vient de l'incapacité de l'État à faire face à des réalités complexes, et par conséquent de la nécessité de trouver de nouvelles solutions. De la part des acteurs du territoire local, il y a un regain d'intérêt pour participer à la résolution des problèmes et développer des projets innovateurs. Sur le plan scientifique, l'étude du rôle des acteurs locaux vise analyser ses appropriations et stratégies dans le cadre de mesures politiques de décentralisation. Dans cet article, nous explorons la construction du Plan Stratégique Municipal d'Éducation (PEEM) dans une étude de cas à la commune d'Alvito. Nous réfléchissons aux possibilités et limites de la planification locale et les conditions d'exercice de ces responsabilités par les acteurs locaux. À partir des apports de la sociologie de l'action publique, nous analysons le PEEM en tant que processus d'instrumentation de l'action publique, mettant en évidence ces phases, les contextes de négociation et de décision, cherchant à comprendre à la fois les raisons des choix opérés et les effets qui en découlent. Dans un autre aspect, nous examinons la relation

entre les acteurs locaux et entre ceux-ci et les spécialistes, ainsi que les formes d'appropriation de l'instrument. Enfin, nous soulignons les limites de l'instrument et de l'action collective locale face aux besoins manifestés e aux orientations émanant de l'État central. L'analyse s'appuie sur les informations recueillies à travers l'observation participante dans les ateliers d'élaboration du PEEM, l'analyse documentaire et les entretiens semi-dirigés avec deux acteurs.

Mots-clés : Régulation sociocommunautaire, Politiques d'éducation, Instruments d'action publique Plan Stratégique Municipal.

Introdução

Desde meados da década de 80 que estão em curso, em Portugal, políticas de descentralização de competências para os municípios. Inicialmente limitadas a questões de financiamento, gestão de equipamentos e de serviços periféricos, essas competências incluem, desde 2003, funções de planeamento e gestão da educação. A elaboração de cartas educativas e a criação de conselhos municipais de educação (2003), a assinatura de contratos de execução (2008) e mais recentemente a assinatura de contratos interadministrativos de delegação de competências (2015), assinalam momentos decisivos dessa descentralização.

Apesar das políticas serem hoje generalizadas a todos os municípios, o local é marcado por diferentes perfis de política e de ação educativa que se foram configurando consoante a forma como os atores locais (municípios, escolas, associações) foram interpretando o espaço que lhes foi sendo atribuído. Com este artigo, pretendemos dar a conhecer o processo de construção partilhada de um Plano Estratégico Educativo Municipal (PEEM) num município que, apesar de não ter aderido ao programa Aproximar, tomou a iniciativa de conceção de um instrumento de planeamento estratégico à escala municipal, envolvendo os principais atores locais sociais e educativos. Refletimos sobre a construção do PEEM, nomeadamente sobre as possibilidades e limites do planeamento local e as condições de exercício dessas responsabilidades por parte dos atores locais. Partindo dos contributos da sociologia da ação pública, analisamos o PEEM enquanto processo de instrumentação da ação pública, evidenciando as suas fases, os contextos de negociação e de tomada de decisão, bem como a relação entre os atores locais e as formas de apropriação do instrumento. Para tal, apresentamos os primeiros resultados de uma investigação em curso³ em que, através de um estudo de caso, se tomou como objeto de análise o processo de construção do PEEM.

³ Dissertação de mestrado em Sociologia.

1. Contratualizando com o local: o PEEM no quadro da descentralização

Nas últimas duas décadas assistimos a políticas de transferência de competências do Estado central para os municípios e de reforço da autonomia das escolas, as quais têm impactado o funcionamento do sistema educativo. Não se trata apenas da transferência formal de competências, mas sobretudo de uma questão de recursos, poder e protagonismos, que remete para o papel dos atores locais na construção de políticas educativas. O local constitui-se hoje como espaço de ação pública, horizontal, multiescalar, de confluência, decisão e mediação de diferentes políticas públicas. Responde à crise da lógica setorial das políticas, da governabilidade dos sistemas nacionais de ensino, resultante do seu crescimento exponencial, bem como de oportunidades legislativas, em que o estado confere poder de intervenção aos municípios e oportunidades de desenvolvimento de projetos pelos atores locais.

Falamos da existência de políticas educativas locais coerentes com os processos de desenvolvimento local, implicando a participação concertada das autoridades, escolas e outros atores no domínio da educação e da formação, para convocar o conceito de territorialização (Pinhal, 2014). As medidas de territorialização educativa valorizam as escolas e os seus espaços geográficos circundantes, os atores escolares e outros da comunidade local, a governação da escola e a governação do território educativo. Falamos de processos de política pública, contextualizados e ajustados às necessidades, onde a ação dos atores locais não é determinada por lógicas de submissão, mas por lógicas de implicação, baseadas em relações negociadas, envolvendo a contratualização de resultados e metas a alcançar no curto/médio prazo (Barroso, 2013).

Para a investigação em curso considerámos a medida de política educativa implicada no Decreto-Lei nº 30/2015, em que a “questão contratual surge como elemento central na forma de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais” (Batista et al., 2017, p.4). Com efeito, o decreto-lei estabelece que o processo de delegação de competências se materializa através da celebração de contratos interadministrativos a concretizar de forma gradual e faseada, através de projetos-piloto. No âmbito destes contratos são delegadas aos municípios diversas competências, como sejam a definição de um plano estratégico, da rede escolar e da oferta educativa e formativa. Estes contratos revestem-se da maior importância já que, implicam não só negociações e a construção partilhada de uma matriz de responsabilidades (entre governo central, município e escolas), como a elaboração/atualização de documentos estratégicos educativos. Na presente investigação exploramos a dinâmica de construção de um PEEM desencadeado por iniciativa municipal, fora do enquadramento legislativo acima referido, mas ocorrido no mesmo ano de publicação do decreto.

2. Analisando o PEEM com a sociologia de ação pública

As medidas de descentralização referidas no ponto anterior remetem-nos para uma recomposição do papel do Estado com efeitos nos modos de regulação do sistema educativo. A regulação refere-se a um processo que abrange não só a produção de regras (normas, regulamentos) hierarquicamente definidas e que orientam as ações dos atores – usualmente associadas à regulação institucional, promovida pelo Estado central –, como também as estratégias e as formas de atuação dos diversos atores, nomeadamente os reajustamentos que estes efetuam para fazer face à apropriação (ou não) destas regras aos contextos nos quais atuam (Barroso, 2005). Deste modo, distinguímos os modos de regulação burocrático-profissionais (que apontam para uma regulação centralizada, formal, institucional e orientadora das relações entre os atores em presença) dos situacionais, ativos e autónomos (Reynaud, 1997,2003), quando estamos perante procedimentos que conduzem à produção de regras de jogo, envolvendo uma grande variedade de atores e modalidades de regulação.

Hoje, os sistemas educativos são sobretudo sistemas de regulação complexos, multiregulados, onde intervêm uma pluralidade de atores, por meio da atuação de diversos dispositivos e instrumentos de ação pública (Barroso, 2005). A nível local, podemos encontrar regulações partilhadas (quando envolvem o Estado central, os atores e as organizações que se pretendem regular), mas também situacionais e autónomas - ou voluntárias, como referem Justino e Batista (2013), para designar formas horizontais de cooperação formal e informal, de iniciativa própria, entre organizações e atores, orientadas para a melhoria de práticas, gestão de recursos e resultados da ação educativa. Estas formas também se podem designar de regulação sociocomunitária, assentes no princípio da mobilização, enquanto “**forma de reunião de um núcleo de atores com o fim de empreenderem uma ação coletiva**” (Barroso, 2013, p. 21).

A crescente complexidade destes processos de regulação e o problema da coordenação criaram quadros institucionais que exigem instrumentos de ação que permitam a resolução de problemas e a obtenção de resultados. É neste contexto que a questão dos instrumentos de ação pública se tem revelado como um aspeto central na análise e compreensão das políticas públicas. De acordo com Lascoumes e Le Galès, designa-se por instrumento de ação pública “**um dispositivo tanto técnico como social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e das significações que é portador**” (2004, p. 13). Os instrumentos de ação pública podem-se revestir de diversas formas, sendo comum observar-se a mobilização de um conjunto diverso dos mesmos para pôr em prática uma política ou um programa de ação. A análise dos instrumentos de regulação da ação pública pode realizar-se num duplo sentido: ao nível da conceção e produção (procurando compreender as razões das escolhas efetuadas) e ao nível da receção e apropriação pelos destinatários dessa ação (examinando os efeitos resultantes dessas escolhas).

A instrumentação da ação pública constitui uma questão central no âmbito da dinâmica da regulação da ação pública, pois a distância entre as instituições e a complexidade dos problemas públicos exigem novos mecanismos de negociação e cooperação que respondam com a flexibilidade necessária aos diferentes contextos.

No quadro da presente investigação, interessa-nos perceber se a construção do PEEM se enquadra nos novos modos de regulação que emerge num contexto de regulação sociocomunitária e partilhada, fundamentado numa alteração do papel do Estado, do município e outros atores locais, na ação educativa local. Na medida em que os instrumentos de ação pública regulam as relações entre os atores em causa, torna-se fundamental analisar o processo de instrumentação à escala local, procurando compreender tanto as razões das escolhas efetuadas como os efeitos decorrentes da sua construção.

3. Questões, metodologia e contexto de estudo

No caso em estudo, adotamos a abordagem da instrumentação da ação pública olhando para o PEEM como um procedimento instrumental, através do qual se definem estratégias e se resolvem problemas num contexto de regulação comunitária e voluntária, com base no protagonismo assumido pelo município na construção de uma política educativa local. Neste sentido, refletimos sobre o alcance do instrumento, analisando, por um lado, as suas potencialidades para resolver problemas locais ou para encontrar soluções criativas, e, por outro, os seus limites, quer para a ação educativa local, quer face a orientações e imposições estatais. Existem ainda poucas investigações sobre o instrumento em análise, podendo este estudo considerar-se como um dos primeiros sobre o tema em concreto que utiliza o quadro teórico da regulação/ instrumentação da ação pública.

Sobre outros instrumentos, duas investigações nacionais que adotaram este referencial de análise surgem como relevantes. O primeiro, sobre os Conselhos Municipais de Educação, mostrou que a sua criação resulta de “uma política públicaposta em prática com o envolvimento de uma multiplicidade de atores que transformaram e adaptaram essa política aos contextos locais” onde se confrontam “interesses, diferentes legitimidades e múltiplos saberes” mas onde “também há convergências, entendimentos entre os atores” (Cruz, 2012, p. 256). O segundo, sobre os contratos de autonomia das escolas, evidenciou que a negociação destes instrumentos “apresenta-se como uma regulação conjunta (...) que congrega uma pluralidade de atores” e que se inscreve “na tendência em providenciar um modo de coordenação aberto e, neste sentido, passar de um modo de governo a um modo de «governança»” (Lopes J. H., 2012, p. 220), donde emergem os chamados quase-contratos. Atendemos a este estudo, quando exploramos as fases de construção do PEEM, uma construção por etapas, que procura assegurar a coerência e a legitimidade das decisões, e que se apresenta como

um processo interativo e interdependente onde a contratualização (última etapa) se assume como a formalização de um compromisso entre os vários atores locais implicados na sua construção.

A pergunta que norteou todo este labor centra-se em procurar compreender em que medida a construção de instrumentos de planeamento educativo municipal se constitui enquanto processo de regulação da ação pública, de tipo sociocomunitário, à escala local. Para tal definimos um conjunto de objetivos gerais da investigação, aos quais correspondem um conjunto de questões, a saber:

- a) Descrever o processo de construção do instrumento PEEM, dando particular destaque à dimensão da participação pública e às relações entre atores locais: *i) Como se desenrolou o processo de construção do PEEMA? ii) Como decorreu a relação entre os atores locais ao longo desse processo? iii) Qual o papel do conhecimento nesse processo?*
- b) Analisar o processo de tomada de decisão na construção do PEEM: *i) Quem, como e quando tomou a iniciativa de construir o PEEM? ii) Quais os principais momentos de decisão ocorridos ao longo do processo da sua construção?*
- c) Aprofundar as dinâmicas de participação e interação, identificando os focos de conflito, bem como as áreas de maior consenso entre os atores locais: *i) Que temas emergem como mais importantes ao longo do processo de construção e de negociação do PEEM? ii) Quais os temas geradores de tensão e conflito entre os atores locais? ii) Quais os temas de convergência geradores de consenso?*
- d) Perceber o alcance do instrumento, no que respeita às potencialidades, limites e formas de apropriação: *i) Quais as potencialidades do PEEMA para a ação coletiva local? ii) Que problemas/necessidades foram identificados e que o PEEMA não pode resolver? iii) Que limites foram percebidos e que decorrem das competências próprias dos atores locais?*

Na medida em que se pretendeu observar e descrever, de forma detalhada e aprofundada, um determinado fenómeno no seu contexto real (Merriam, 1988), adotámos o estudo de caso como estratégia de investigação. Existem cinco características próprias dos estudos de caso, e que estão presentes na investigação, como sejam, a análise multidimensional do problema, a recolha de dados em diferentes momentos, em situações diversificadas e com recurso a diferentes informantes (triangulação), bem como a preocupação em apresentar os vários fatores que justificam a singularidade do caso em estudo. Na análise ao processo de construção do PEEMA como instrumentação da ação pública tivemos em conta que os instrumentos “não são redutíveis a uma racionalidade técnica nem são neutros” (Cruz, 2012, p. 33), pelo contrário, são portadores de uma historicidade própria, indissociáveis das finalidades atribuídas (Lascoumes & Le Galès, 2004) e projetam os jogos de atores, cuja análise implica antes de

mais a observação em situação, daí a particular adaptação do estudo de caso ao objeto em análise. A observação participante (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1990) permitiu-nos a análise das formas de regulação a nível local, com as suas dinâmicas próprias, onde se jogam diferentes expectativas e alianças e em que se cruzam atores de diferentes naturezas e proveniências, com poderes de decisão distintos. Esta técnica de recolha de dados revelou-se fundamental, na qual a investigadora assumiu um papel decisivo e principal na recolha de dados não passíveis de serem observados de outra forma, como sejam a dinâmica relacional entre os participantes nos diferentes momentos coletivos e a possibilidade de registo de informações não-verbais.

Na medida em que se pretendeu observar e descrever, de forma detalhada e aprofundada, um determinado fenómeno no seu contexto real (Merriam, 1988), adotámos o estudo de caso como estratégia de investigação. Existem cinco características próprias dos estudos de caso, e que estão presentes na investigação, como sejam, a análise multidimensional do problema, a recolha de dados em diferentes momentos, em situações diversificadas e com recurso a diferentes informantes (triangulação), bem como a preocupação em apresentar os vários fatores que justificam a singularidade do caso em estudo. Na análise ao processo de construção do PEEMA como instrumentação da ação pública tivemos em conta que os instrumentos “não são redutíveis a uma racionalidade técnica nem são neutros” (Cruz, 2012, p. 33), pelo contrário, são portadores de uma historicidade própria, indissociáveis das finalidades atribuídas (Lascoumes & Le Galès, 2004) e projetam os jogos de atores, cuja análise implica antes de mais a observação em situação, daí a particular adaptação do estudo de caso ao objeto em análise. A observação participante (Lessard-Hébert, Goyette e Boutin, 1990) permitiu-nos a análise das formas de regulação a nível local, com as suas dinâmicas próprias, onde se jogam diferentes expectativas e alianças e em que se cruzam atores de diferentes naturezas e proveniências, com poderes de decisão distintos. Esta técnica de recolha de dados revelou-se fundamental, na qual a investigadora assumiu um papel decisivo e principal na recolha de dados não passíveis de serem observados de outra forma, como sejam a dinâmica relacional entre os participantes nos diferentes momentos coletivos e a possibilidade de registo de informações não-verbais.

O trabalho empírico dividiu-se em dois momentos: um primeiro momento situado entre os finais do ano 2015 e o início do ano 2018, em que se estabeleceu um Plano de Observação e se procedeu à recolha de dados, mediante gravação áudio dos principais momentos coletivos envolvidos na metodologia de construção partilhada do PEEMA; um segundo momento, situado nos anos 2019/20, de transcrição e tratamento do material recolhido e de nova recolha de dados mediante realização de duas entrevistas semiestruturadas.

O estudo foi realizado num contexto local específico, um município de baixa densidade situado no interior do Baixo Alentejo. À época (2015) o município de Alvito contratualizou com uma instituição de ensino superior

(IES) a elaboração dos documentos de planeamento – Carta Educativa e Plano Estratégico Educativo Municipal. A escolha deste contexto de estudo decorre do percurso profissional da investigadora. Com efeito, em 2015 colaborava com a IES, através dos seus Serviços de Planeamento e Desenvolvimento Estratégico. O referido processo de assessoria acompanhou todas as etapas do PEEMA, onde foi possível acompanhar como investigadora participante, observando as situações sociais reais e proceder à recolha de material. O facto de haver alguma proximidade entre a investigadora e os participantes no estudo foi considerado uma vantagem, no sentido desta não ser considerada um elemento estranho ao ambiente. Contudo, os papéis de investigadora participante e agora investigadora têm sido devidamente acautelados. De matizes etnográficas, o estudo que agora se apresenta recorda-nos Gilberto Velho, quando afirma que:

“o estudo do familiar oferece vantagens em termos de possibilidades de rever e enriquecer os resultados das pesquisas (...)” permitindo ver o familiar “como uma realidade bem mais complexa do que aquela representada pelos mapas e códigos básicos nacionais e de classe através dos quais fomos socializados”

(2004, p. 131)

As quatro principais fontes de dados recolhidos e utilizados para a análise e discussão de resultados foram a análise documental, a observação de reuniões de trabalho, a observação participante dos fóruns e workshops e as entrevistas semi-diretivas a dois atores principais. Todo o material recolhido foi devidamente organizado, registado, transscrito e sujeito a análise sistemática do texto, recorrendo à técnica de análise de conteúdo, de modo a evidenciarem-se as categorias e dimensões analíticas mais relevantes para a problemática em estudo. Foi dada uma atenção particular aos workshops e fóruns presenciais, os quais, depois de ouvidos várias vezes, foram transcritos para papel. Posteriormente foi efetuada uma análise flutuante (Bardin, 1977) a todo o material recolhido e selecionado, de modo a constituir-se o corpus de análise. A partir daqui foram colocadas um conjunto de questões formuladas de acordo com o quadro teórico, e o material recolhido foi sujeito a análise sistemática, com apoio de software apropriado. Esta análise consistiu na codificação do conteúdo do material recolhido por meio de recortes do texto, de frases e ideias julgadas relevantes, por forma a chegar-se a uma representação do conteúdo. Este exercício foi efetuado sobretudo por análise temática. Para tal teve-se em conta determinados referentes, os atores e os acontecimentos como unidades de registo pertinentes. Os dados foram tratados com recurso ao software de análise qualitativa MAXDQA. Identificámos quatro eixos de análise, aos quais associámos dimensões e categorias de análise, a saber: conceção e produção do instrumento (diagnóstico, construção partilhada, validação e contratualização do PEEMA, dinâmica de atores envolvidos); processo de decisão (momentos, protagonistas); participação e interação (temas de

consenso e de conflito, alianças e tensões entre atores locais e entre estes e os especialistas); alcance do instrumento (potencialidades, limites e formas apropriação do instrumento). Foram adotadas duas abordagens de análise complementares: uma abordagem descritiva, onde se exploram as fases de construção do PEEMA, os protagonistas e os contextos de decisão, os temas de consenso e de conflito, e uma abordagem mais interpretativa, onde se reflete sobre os diferentes protagonismos e lógicas de ação dos atores envolvidos, as características enquanto processo de regulação sociocomunitária, com potencialidades, limites e formas de apropriação próprios. No ponto seguinte exploram-se alguns resultados obtidos.

Resultados

Conceção e produção do instrumento

Operacionalmente, a construção do PEEMA desenvolveu-se segundo 4 fases principais: diagnóstico Carta Educativa, construção partilhada, validação e contratualização, apresentadas a seguir (Figura 1). Com um horizonte inicial de implementação programado entre os anos 2016-2020, viria a ser reprogramado para 2017-2021. A timeline abaixo permite visualizar o friso temporal do processo, com destaque para as suas fases, os principais atores envolvidos e os momentos de partilha, debate e construção coletiva: três fóruns e quatro workshops. A figura evidencia a importância de dois atores, equipa de investigação e poder político, como líderes de todo o processo.

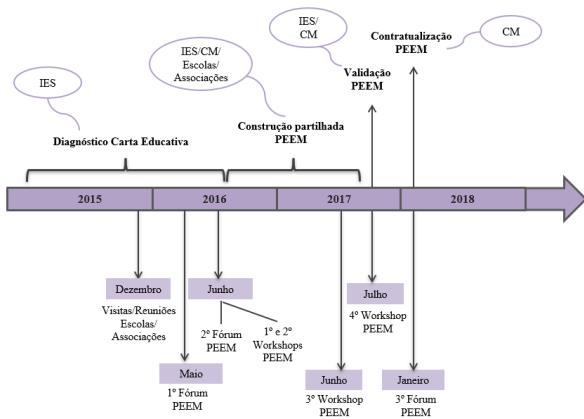


Figura 1. Fases de construção do PEEM, momentos e atores chave.

Fonte: Elaboração própria.

Fase 1: Diagnóstico/ Carta Educativa (dez 15-maio 16)

A primeira fase, de diagnóstico e elaboração da carta educativa demorou cerca de 6 meses, exigiu trabalho contínuo, com responsabilidade centrada na equipa de investigação e colaboração pontual das escolas e município no fornecimento de dados e identificação de projetos/iniciativas em curso. Nesta fase ocorreram dois fóruns: o 1º Fórum, realizado a 12 de maio de 2016, permitiu a apresentação, discussão aprofundada e validação da matriz swot, bem como a apresentação dos elementos-chave para a construção dos eixos estratégicos do PEEMA; o 2º Fórum - Conselho Municipal de Educação, realizado a 6 junho de 2016, permitiu a apreciação do documento Carta Educativa. Os fóruns foram realizados com o propósito de garantir a partilha/reflexão de conhecimento, recolher sugestões de melhoria e realizar pequenos ajustes.

Fase 2 : Construção Partilhada (jun 16-jun 17)

A fase de construção partilhada do PEEMA consubstanciou-se na dinamização de três workshops onde participaram, em média, 13 entidades/equipas de projeto, orientados pela IES. Em concreto, os atores locais foram convidados a desenhar, em sessão coletiva, algumas ações do Plano de Ação do PEEMA, o que incluiu a identificação de uma equipa responsável e um conjunto de parceiros, as ações concretas a implementar, os indicadores de desempenho, de impacto e de metas, bem como a definição e acerto de um cronograma. Apesar de durar um ano, teve um interregno longo pelo que a parte de efetiva colaboração conjunta esteve concentrada em dois workshops em junho 2016 (onde participaram uma grande quantidade de intervenientes) e um em junho 2017.

Fase 3: Validação (jul 17)

A fase de validação do PEEMA concretizou-se num único workshop realizado a 20 julho de 2017. A sua realização permitiu responder a dois objetivos: validar o documento final do PEEMA e validar a metodologia de trabalho utilizada para a sua construção. A sessão contou com a presença do presidente do município que, no seu discurso de abertura, realçou a dimensão da responsabilidade e do compromisso de todas as partes envolvidas, bem como a importância da educação, no sentido da formação das pessoas e da comunidade, ultrapassando a dimensão escolar formal.

Fase 4: Contratualização (jan 18)

A última fase de construção do PEEMA – de contratualização, fez-se numa sessão única, cuja distância temporal face à validação ocorreu devido a eleições autárquicas. Assinaram as fichas como responsáveis pela implementação das ações estratégicas 7 entidades: agrupamento escolas, escola profissional, câmara municipal, Instituto de Segurança Social, duas

Emancipando o local? Reflexões sobre as possibilidades e limites do planeamento educativo à escala municipal

associações e uma empresa. O momento é recordado como um evento simbólico que responsabiliza todos os envolvidos e firma o seu compromisso para a fase seguinte, de implementação do PEEMA.

Dinâmica de atores envolvidos

A metodologia de construção partilhada do PEEMA envolveu 33 atores públicos e privados, internos e externos ao município: escolas, autarquias locais, entidades públicas, associações desportivas e culturais, IPSS, equipas locais, empresas e IES. Contabilizam-se 89 presenças nos 7 momentos assinalados, com uma média 13 entidades por workshop/fóruns, sendo o 1º fórum, realizado em maio de 2016, o mais concorrido de todos, com 20 entidades. Tal como Barroso (2006) observou, estamos perante um processo de coordenação de vários atores no terreno – uma microregulação local, de tipo horizontal, onde diferentes entidades jogam os seus interesses, lógicas, rationalidades e estratégias. A sua configuração aproxima-se do conceito de rede, de estrutura reticular, onde é possível uma multiplicidade de conexões entre elementos que podem desempenhar funções distintas. Aqui a influência dos **indivíduos e da chamada “sociedade civil” assume protagonismo** e mostra um alargamento de atores (tradicionalmente fora das decisões educativas) que participam na ação pública. Apesar disto, a participação dos atores locais ao longo das diferentes fases foi diferenciada. Inicialmente, na fase de diagnóstico Carta educativa, a participação cingiu-se à validação do documento, na segunda e terceira fases, respetivamente, de construção partilhada e de validação, foi muito mais alargada e substantiva, permitindo a troca de experiências, soluções e arranjos comuns, com destaque para as escolas e as associações. Globalmente, a liderança e tomada de decisão ao longo dos vários momentos, centram-se em dois atores, IES e município, pois são eles que abrem e fecham os momentos coletivos e conduzem os trabalhos em que todos participam.

Do processo de tomada de decisão à escala local

A compreensão do processo de tomada de decisão de construção do PEEMA constitui uma das dimensões analíticas da investigação, cuja exploração passa pela identificação dos protagonistas da decisão, dos momentos-chave, dos principais consensos, mas também eventuais conflitos ou tensões ocorridos ao longo do processo. Segundo o Presidente da Câmara Municipal, a decisão de construir um PEEM para Alvito coube ao próprio município, com base na convicção de que o poder local deve investir na **educação como “um dos mais importantes investimentos e com maior significado”**, como também da importância da educação como “um fator fundamental para o desenvolvimento do nosso território”. (3º Fórum PEEMA, 12 janeiro de 2018). Neste sentido, o município de Alvito adota a visão do PEEM como um plano de desenvolvimento local em que a educação constitui o principal motor de desenvolvimento. A decisão de construção do PEEM foi

autónoma e voluntarista, já que este município não aderiu ao programa Aproximar e, portanto, não assinou contrato interadministrativo com o Estado Central, contudo foi inspirada em exemplos desenvolvidos noutros municípios. Para a sua construção, a autarquia recorreu a peritos externos, para a condução do processo, quer nos seus aspetos mais técnicos e científicos, quer nos processos de envolvimento e incentivo à participação local. Entre a Câmara Municipal e a IES construiu-se uma parceria e aliança estratégica, que ditariam o impulso dado à concretização do processo, o que reforça a importância da relação entre conhecimento e decisão política, em que o primeiro é mobilizado na forma de consultadoria. Testemunha-se assim, que “as formas atuais de governo dependem mais e mais, do recurso ao conhecimento especializado” (Carvalho, 2007, p. 201). A integração da equipa de investigação no processo de construção do PEEMA garante igualmente a função de mediação entre os atores implicados, com a tradução de objetivos políticos em instrumentos de gestão.

A decisão de construção do PEEMA ocorreu no primeiro trimestre de 2015, em contexto de reunião do executivo, posteriormente validada em sede de Conselho Municipal de Educação (CME) e Assembleia Municipal. A aprovação da Carta Educativa ocorreu em junho de 2016, pela Assembleia Municipal, cuja decisão favorável foi de unanimidade. A aprovação do PEEMA pelo executivo municipal viria a ocorrer em agosto do ano seguinte (2017) por unanimidade e com elogios dos vários intervenientes. Tais contextos e momentos-chave de decisão confirmam o envolvimento direto no processo por parte das principais instâncias de decisão a nível local e reafirmam a dimensão política do processo.

Relações entre atores

Os workshops e fóruns locais constituíram-se como importantes momentos de partilha de informação e de expressão de interesses, mas, também como espaços reveladores de tensões/conflitos e consensos inerentes à dinâmica socioeducativa local. A análise aos debates ocorridos permitiu identificar temas de consenso e de tensão, que foram emergindo à medida que foi sendo efetuada a análise ao conteúdo do material recolhido. A categorização do material resultou na identificação de 12 temas principais, **entre eles, a articulação entre escolas e associações ligada às AEC's e ocupação dos tempos livres dos alunos, a estabilidade do corpo docente, a planificação e o trabalho em rede.**

A análise empreendida também permitiu evidenciar situações, ora de consenso ora de tensão/conflito entre os atores locais e entre estes e os especialistas. Por um lado, a estratégia de construção partilhada através da dinamização dos momentos coletivos permitiu o estreitamento das relações, o reforço do diálogo e das parcerias existentes, ou seja, serviu “para que os atores se conhecessem melhor e encontrassem zonas onde poderiam colaborar melhor” (entrevista coordenadora IES). Por outro lado, também fez emergir tensões e conflitos que se fizeram sentir, por exemplo, ao nível da

relação entre escolas e associações a propósito da ocupação dos tempos livres dos alunos, o que nos remete para dificuldades práticas na regulação sociocomunitária, motivadas por divergências de interesses e perspetivas. Também entre os atores locais (nomeadamente a escola) e os especialistas se notaram tensões a propósito das estimativas de evolução da população escolar, em que os cálculos e números apresentados foram considerados pouco ajustados à realidade em causa.

Alcance do Instrumento

O estudo também procura explorar o alcance do PEEMA, quer no que respeita às suas potencialidades para resolver problemas locais ou para encontrar soluções criativas, quer quanto aos limites do próprio instrumento, bem como às formas de apropriação do mesmo.

Quanto às potencialidades do instrumento, e segundo os atores locais, o PEEMA contribui para o sucesso educativo da comunidade (envolvendo todos os cidadãos e ao longo das várias fases da vida); é apontado como gerador de mudança, no sentido do progresso e desenvolvimento do concelho, onde a educação constitui o vetor diferenciador e de valorização social e económica do território; afirma-se como um instrumento de diagnóstico e de desenvolvimento prospectivo, com dispositivos e metas que lhe garantem operacionalidade e por fim é visto como um instrumento de conhecimento credível que estrutura a negociação de recursos financeiros para o município, permitindo que “a Câmara se candidatasse aos fundos comunitários nas duas grandes áreas da promoção do sucesso escolar e da melhoria do equipamento escolar” (**ata assembleia municipal, 23 junho 2016**). Deste modo, encontramos no PEEMA características que permitem defini-lo como instrumento de ação pública, já que problematiza a realidade, propõe soluções para os problemas que encontra e põe em circulação conhecimento, traduzindo-o, para que os atores envolvidos possam participar e interiorizar, facilitando a coordenação e o controlo da ação coletiva.

Relativamente à ação coletiva local, o PEEMA (pelos palavras do Presidente) potencia o trabalho em rede e a dimensão coletiva do trabalho educativo a favor da comunidade, ou seja, constitui um impulso decisivo para a construção de uma comunidade educativa, aqui entendida no seu sentido mais amplo, de envolvimento das associações culturais, desportivas e sociais. Por outro lado, responsabiliza de forma mais direta os atores envolvidos no sucesso educativo, que deixa de estar centrado no sucesso escolar, para ser entendido como sucesso da comunidade.

Mas também podemos encontrar, através da análise do processo construção do PEEMA, certos limites para a ação coletiva local. Esta ideia de limites internos à própria dinâmica educativa local pode revelar-se, por exemplo, em competências limitadas ou na falta de hábitos de planeamento, avaliação e concertação interorganizacional, que condicionam o processo de construção do PEEMA ou antecipam dificuldades na sua concretização. No caso analisado antecipam-se dificuldades relacionadas com o processo de

animação e gestão da rede de atores locais implicados na implementação do plano de ação. Esta função ficou a cargo do município, a qual, nas palavras do Presidente, não tem sido exercida, pois não tem sido possível encontrar um colaborador com perfil para a função. Acrescem ainda dificuldades do trabalho colaborativo, seja por falta de hábitos de planificação, avaliação e monitorização, seja por falta de experiência no trabalho em rede. Tais dificuldades apontam para limites relacionados com a dificuldade de prolongamento do trabalho após contratualização do documento, seja por uma difícil cristalização de lógicas de planeamento, participação e trabalho conjunto, seja pela inexistência de uma liderança efetiva, pois como refere o Presidente “**O PEEMA não existe só por si, ou seja, está construído, tem instrumentos de trabalho, está completíssimo, não é isso que está em causa, agora é preciso alguém que puxe pelo PEEMA**” (entrevista).

Foram igualmente visíveis constrangimentos decorrentes do nível planeamento estratégico considerado (municipal) com implicações na sustentabilidade educativa das ofertas de ensino profissional, as quais, na opinião de alguns atores deveriam ser equacionadas à escala supramunicipal. Por outro lado, o PEEMA pôs a descoberto limites face a orientações e imposições estatais, no caso, ligados ao sucesso e dinâmica educativa, e que se prendem com a contratação de docentes, cuja dependência e subjugação a normativos nacionais reduzem o espaço de decisão e de autonomia local. A reduzida dimensão da escola e universo de alunos dificulta a contratação de professores a tempo completo o que coloca problemas de estabilidade do corpo docente, bem como de dinamização de projetos educativos com alguma perenidade. Assim, as competências locais envolvidas na elaboração do PEEMA não permitem resolver certos problemas locais, mesmo que se tenham identificado possíveis soluções.

Quanto às formas de apropriação, constatou-se que o PEEMA representa, para os atores locais, um investimento estratégico, seja porque permite a negociação de fundos comunitários, essenciais, por exemplo, para assegurar a renovação de instalações educativas, como possibilita a promoção do município, ou seja, constitui-se também como uma ferramenta de marketing territorial. Finalmente, representa um instrumento que visa a construção de uma comunidade educativa pelos atores locais, através da participação efetiva de todos os envolvidos, constituindo-se como oportunidade de organização coletiva e de aproximação das associações às escolas.

Considerações finais

Os resultados já alcançados permitem-nos avançar com algumas pistas de reflexão relativamente às perguntas inicialmente colocadas. Em primeiro lugar, pensamos que a construção de instrumentos de planeamento educativo municipal se pode constituir enquanto processo de regulação da ação pública, de tipo sociocomunitário, à escala local. O processo iniciou-se

como uma forma de “regulação voluntária” (Justino e Batista, 2013) por iniciativa do município, com livre adesão e implicação de outros atores, cuja dinâmica de mobilização e interação a favor de um interesse comum nos permite afirmar este como um processo de regulação sociocomunitária de base local (Barroso, 2016). A forma de construção do instrumento ocorreu em rede, mas com clara liderança de dois atores que formam uma aliança estratégica, representando o poder político (município) e científico (equipa de investigação). Foi possível igualmente evidenciar a construção do PEEMA como um processo de instrumentação da ação pública em que se observaram as fases cruciais de contratualização: a discussão dos objetivos da ação, o comprometimento com um calendário de ação e os contributos dos participantes para o alcance dos objetivos.

Contudo, também encontramos limites do planeamento educativo à escala municipal com base na regulação sociocomunitária. Ou seja, se por um lado, houve um tempo longo na construção do instrumento e a participação alargada e efetiva dos atores locais, esta cingiu-se a três momentos de efetiva construção partilhada. Acresce a este limite a dificuldade em cristalizar relações de trabalho colaborativo para além da contratualização do documento, ou seja, criou-se uma relação de partilha que não se manteve. Finalmente, também se observaram limites que decorrem quer do nível de planeamento que deixaram a descoberto formas de articulação supramunicipal, quer de competências limitadas dos atores locais face ao Estado Central, nomeadamente, na contratação de professores. Considerando que as dificuldades de gestão e animação constituem a principal ameaça ao alcance dos objetivos traçados no PEEMA, colocamos a hipótese de que a transição do processo de gestão e animação do PEEMA iniciado pela IES e transitado para o município, não tenha sido acompanhada de um processo de capacitação do segundo para o primeiro para o exercício destas funções, o que resultou numa interrupção dos mecanismos de parceria iniciados, mas não consolidados.

Referências bibliográficas

- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação. *Educação e Sociedade*, 26 (92), 725-751.
- Barroso, J. (2006). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In Barroso, J. (Org.) *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e atores* (pp. 41-67). Lisboa: EDUCA e Unidade I&D Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas & Problemas, A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 13-25.

- Barroso, J. (2016). A administração local da educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas. In C. N. Educação (Ed.), *Processos de Descentralização em Educação*, (pp. 21-28). Lisboa: Conselho Nacional da Educação. Consultado em https://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/processos_de_descentralizacao_em_educacaofinal.pdf
- Batista, S. (2014). *Descentralização educativa e autonomia das escolas: para uma análise da situação de Portugal numa perspetiva comparada*. (Tese de Doutoramento, Instituto Universitário de Lisboa). Consultado em <http://hdl.handle.net/10071/9492>
- Batista, S. Gonçalves, E., Pimentel, T., Peliz, M. (2017). Os contratos Interadministrativos em ação: novas relações entre atores locais? In Lopes, J. T. (Ed.), *Atas do IX Congresso Português de Sociologia* (pp. 1-12). Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Consultado em https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/actas
- Carvalho, L. M. (2007). Acerca do papel do conhecimento nas políticas públicas de educação: inquirindo instâncias e atores de mediação. *Revista contemporânea de educação*, 2 (4), pp. 199-213. Obtido em 10 de Novembro de 2020, de <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1524>
- Cruz, C. F. (2012). *Conselhos Municipais de Educação. Política educativa e ação pública* (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa). Consultado em <http://hdl.handle.net/10451/6457>
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumentação da ação pública. Em Barroso, J. & Afonso, N. (Orgs.). *Políticas Educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 87-122). V.N.Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Justino, D.& Batista, S. (2013). Redes de escolas e modos de regulação do sistema educativo. *Educação, Temas & Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6 (12-13), 41-60.
- Lascousmes, P. & Patrick, L. G. (Eds.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Lessard-Herbert, M., Goyette, G. e Boutin, G. (1990). *Investigação Qualitativa. Fundamentos e práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lopes, J.H. (2012). *A Contratualização da Autonomia das Escolas: a regulação da ação pública em educação* (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa). Consultado em <http://hdl.handle.net/10451/6291>
- Machado, J. (2015). A gestão local da educação. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, 11-34. Obtido a 10 de Julho de 2019, de

Emancipando o local? Reflexões sobre as possibilidades e limites do planeamento educativo à escala municipal

<https://revistas.ucp.pt/index.php/investigacaoeducacional/article/view/3408>

Merriam, S. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Pinhal, J. (2014). Regulação da educação: Os municípios e o Estado. In J. Machado, & J. M. Alves, *MUNICÍPIO, TERRITÓRIO E EDUCAÇÃO - A Administração local da educação e da formação* (eletrónica ed.). Porto, Portugal: Universidade Católica Editora. Obtido a 10 setembro de 2020, de <http://www.uceditora.ucp.pt/resources/Documentos/UCEditora/PDF%20Livros/Porto/Municipio%20Territorio%20Educa%C3%A7ao.pdf>

Reynaud, J.D. (1997). *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale.* Paris : A. Colin.

Reynaud, J.D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In Terssac, G. (Org.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : débats et prolongements* (pp. 103-112). Paris: La Découverte.

Velho, G. (2004). Observar o Familiar. In Velho, G. *Individualismo e cultura: Notas para uma Antropologia da sociedade contemporânea* (pp. 121-132). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.