

Processo de construção de um projeto educativo local: Lógicas de poder e resistência no desenvolvimento da “cidade” como agente educativo-cultural

RESUMO

Pensar estrategicamente a Educação numa perspetiva de desenvolvimento local constitui um dos desafios das sociedades contemporâneas. No caso de Portugal, a regulamentação normativa da ação educativa dos municípios vem reforçar a centralidade deste ator na governação da educação, abrindo novas possibilidades de participação comunitária no quadro de uma política local integrada e concertada. No presente artigo, reflete-se sobre a importância do Projeto Educativo Local (PEL), concebido como elemento de integração e de enquadramento dos vários projetos e iniciativas educativas na missão estratégica dos Municípios. Tomando por base a experiência de investigação-intervenção na elaboração, monitorização e avaliação do PEL de um dos maiores municípios do norte do país (2017–2023), que envolveu a realização de entrevistas, análise documental, inquéritos por questionário e grupos focais a vários atores educativos deste território, reflete-se sobre (novas) lógicas de poder e processos de resistência que regulam atualmente os processos de governação da educação numa perspetiva de desenvolvimento local e comunitário. As dificuldades de articulação entre os diferentes atores educativos na prossecução de um programa político-estratégico local focado na democratização, inclusão, cooperação, articulação e sustentabilidade, emergiram como fator crítico na concretização da propalada “cidade” como agente educativo-cultural.

Palavras-chave: Projeto Educativo Local; Município; Estratégia e participação democrática.

Leonor L. Torres ⁱ
Universidade do Minho,
Portugal.

Fernanda Martins ⁱⁱ
Universidade do Minho,
Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A expansão da globalização económico-cultural introduziu novas lógicas de governação da educação, conferindo uma centralidade às instâncias de regulação local no desenvolvimento estratégico da educação. Vários estudos têm

mostrado que o processo globalizador induziu, nos vários contextos nacionais, uma revalorização do espaço local, de que são exemplo, as medidas de territorialização das políticas educativas e a partilha de poderes entre as instâncias de administração central local e as organizações escolares (Barroso, 1999). Estas orientações têm vindo a redefinir o papel do Estado, colocando novos desafios à mobilização local, em particular dos municípios, na definição de políticas educativas e no próprio governo das organizações escolares. Estudos internacionais mostram que estes desafios são diferenciados consoante as realidades políticas e as especificidades culturais. Por exemplo, a pesquisa de Carro Olvera (2017), realizada no México, refere que os municípios apenas intervêm em atividades complementares à educação escolar. Já o estudo de Munoz (2013), realizado no Perú, conclui que a educação não é uma prioridade da gestão municipal, ainda que num contexto de descentralização.

Com efeito, as transformações ocorridas nas últimas décadas no setor educativo, resultantes das dinâmicas políticas, sociais e culturais de âmbito nacional e internacional, têm interpelado de forma persistente o papel educativo dos municípios no desenvolvimento das sociedades democráticas. No contexto da sociedade portuguesa, a expansão da escolaridade obrigatória, verificada a partir da década de 1980, alterou de forma significativa a conceção de escola como estrutura exclusivamente dependente do Estado. A participação crescente das famílias e de agentes educativos locais contribuiu, a partir da década de 1990, para o aprofundamento da ligação da escola ao território local (Formosinho & Machado, 2014). De forma gradual, o município foi alargando o alcance da sua intervenção, sendo hoje considerado “um parceiro incontornável da política educativa” (Fernandes, 2014, p. 60).

A regulamentação normativa da ação educativa dos municípios não só reforçou a centralidade deste ator na governação da educação, como abriu novas possibilidades de participação comunitária no quadro de uma política local integrada e concertada. É neste quadro de afirmação do papel regulador da ação municipal que surgem novos dispositivos de planeamento local, como é o caso do Projeto Educativo Local ou Municipal (PEL ou PEM, consoante a designação adotada nos diferentes municípios), que têm vindo a impor-se como um relevante instrumento de regulação das políticas locais, ainda que ao longo do tempo venha atuando de forma informal e difusa, sob a dependência do centro e nas margens da escola (Pinhal, 2006; Alves & Vieira, 2014). Tal cenário interpela o papel das instâncias locais no desenvolvimento da educação e, em particular, o modo de conceção, apropriação e implementação do PEL numa lógica participativa e democrática.

Tomando esta análise contextual como ponto de partida, algumas questões emergem como centrais: (1) Qual o papel do PEL (designação adotada neste trabalho) no desenvolvimento de uma política educativa de âmbito local?; (2) Que lógicas de poder interferem com a governação local da educação? e (3) Que resistências culturais e políticas emergem na construção coletiva de uma política educativa local? O presente artigo procura refletir sobre estas dimensões, elegendo como principal objetivo a análise do processo de construção do PEL e do seu contributo para o desenvolvimento local da educação. Para o efeito, recorre-se aos dados de uma investigação-intervenção

realizada entre 2017 e 2023, que contemplou a conceção, monitorização e avaliação do PEL de um dos maiores municípios de Portugal. Com as devidas adaptações e aprofundamentos, mobilizam-se, nesta abordagem, informações teóricas, metodológicas e empíricas apresentadas no PEL e respetivo Relatório de Monitorização e Avaliação, ambos coordenados e desenvolvidos pelos autores. Esta investigação-intervenção envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas, a administração inquéritos por questionário, a análise documental e a realização de grupos focais com vários atores educativos deste território. A participação ativa nesta investigação permitiu apreender as dinâmicas, as relações de poder e resistência inerentes às várias fases do processo de construção deste dispositivo que, desde o início, adotou uma visão multidimensional da ação educativa e uma lógica participativa dos cidadãos na identificação das potencialidades e limitações do território.

O artigo encontra-se estruturado em quatro partes: (1) contextualização e enquadramento teórico da problemática da governação da educação numa perspetiva de desenvolvimento local e comunitário, com enfoque na realidade educativa portuguesa; (2) metodologia de investigação-intervenção que orientou a construção, monitorização e avaliação do PEL; (3) análise e discussão dos resultados; terminando com (4) as principais conclusões.

2. GOVERNAÇÃO DA EDUCAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMUNITÁRIO

A partir da década de 1980, assistiu-se em vários países a um debate político e científico sobre a reforma e reestruturação do Estado, tendo este movimento desencadeado orientações e medidas políticas que reconfiguraram os modos de regulação da educação. Estas orientações assumiram diferentes designações e formas consoante os contextos geopolíticos, tendo gerado inúmeros estudos e abordagens comparativas dos processos de desregulação, descentralização, autonomia e privatização da educação. Uma das tendências identificadas na análise comparativa realizada por Barroso (2003) aponta justamente para a diversidade de fontes e modos de regulação da educação, fazendo sobressair o papel da ação social e local, ou da microrregulação local (Barroso, 2005), na orientação da política educativa.

2.1. A EDUCAÇÃO NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Analizando a evolução do processo de desconcentração e descentralização da educação em Portugal e, em particular, a transferência de poderes e competências para as autarquias, constata-se que o caminho foi lento, progressivo e ambíguo no que respeita às intenções (Fernandes, 1999; Martins, 2007). As

últimas décadas foram marcadas por orientações políticas que combinaram, de forma desigual e nem sempre clara, processos de descentralização, desconcentração, recentralização e construção local da educação (Martins, 2018). Sem nunca sair do “paradigma iluminista do modelo centralizador do sistema educativo” (Fernandes, 2014, p. 50), as diversas transferências de competências para os municípios parecem configurar mais um processo de desconcentração do que de efetiva descentralização (Fernandes, 2005; Lima, 2011). É por referência a este quadro centralizador que importa compreender o papel do espaço local na regulação da educação, tendo como principal protagonista os municípios. Com efeito, a partir de meados de 2000, novos atores e novas políticas emergiram em diferentes escalas – municipal, supramunicipal e internacional –, alterando os sentidos tradicionais da relação dos municípios com a educação. De acordo com Martins (2022), este período caracteriza-se pela:

gradual substituição da regulação uniforme, homogénea e nacional pelo hibridismo da microrregulação dos subsistemas locais (Barroso, 2006) e, por outro, a mudança de natureza e de alvo da conflitualidade entre o Estado e os municípios, que passou da desconfiança informal recíproca (do Estado na capacidade técnica dos municípios e destes sobre a permanente falta de financiamento daquele, acumulando-se o “capital de queixa” que já vinha de trás) para uma separação mais formal de algumas responsabilidades educativas, desenvolvida por contratos na transferência e delegação de poderes, meios e condições. (p. 88)

A redistribuição de poder e competências passa a constituir uma estratégia recentralizadora acionada pelo poder central, por via de contratos e programas diversos com os municípios e com os agrupamentos e escolas não agrupadas. Mais recentemente, com a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, a intensificação das relações entre as escolas/agrupamentos e os municípios vem exigindo do Estado a assunção de um papel de arbitragem dos “dos vários dispositivos reguladores locais e dos vários conjuntos de competências e meios distribuídos” (Martins, 2022, p. 92), sem pôr em risco a função democratizadora da escola pública e evitando as derivas burocráticas induzidas pelos sistemas de controlo existentes nas diferentes escalas do sistema educativo.

O alargamento das funções e atribuições dos municípios abrange, na atualidade, três áreas principais: (1) conceção e planeamento local do sistema educativo; (2) construção e gestão de equipamentos e serviços; e (3) apoio aos alunos e aos estabelecimentos de ensino (Pinhal, 2006). Na esteira dos estudos de Pinhal (2006), a ação municipal no domínio educativo em Portugal tem sido marcada por vários tipos de regulação. Em primeiro lugar, a “regulação local centralmente condicionada” que, independentemente das mutações ocorridas, permanece dependente do centro, sendo por este fortemente condicionada no seu raio de ação, o que limita o desenvolvimento de orientações integradas e articuladas. Como decorrência desta cultura centralista,

em segundo lugar, a ação municipal ocorre nas margens e não no centro da atividade escolar (“regulação educativa nas margens das escolas”). A intervenção é mediada pelos conselhos gerais das escolas/agrupamentos e pelos Conselhos Municipais de Educação (CME), estes últimos com um papel meramente consultivo. Em terceiro lugar, as diversas iniciativas educativas promovidas pelo município são, quase sempre, informais e difusas (“regulação informal e difusa”), dada a sua natureza supletiva e de complemento às atividades curriculares. Mais recentemente, Alves e Vieira (2014) acrescentaram uma quarta característica que se vem afirmando na atualidade, que designam de “regulação polimórfica e paradoxal”: “Polimórfica porque assume uma pluralidade de formas e modos de exercício e paradoxal porque segue padrões erráticos e caóticos, colocando as escolas à beira de um ataque de nervos” (p. 103).

A intervenção dos municípios no domínio da educação inscreve-se, assim, num quadro mais vasto de organização e administração do sistema educativo, que vem sendo permeado por diferentes modalidades de regulação que se interpenetram, que se confrontam e que disputam entre si poderes e competências no campo educativo (Barroso, 1999, 2003, 2005; Fernandes, 2005; Pinhal, 2006). Todavia, estes diferentes modos de regulação atuam no interior de um modelo centralizador da administração da educação (Lima, 1991, 2011; Fernandes, 1992; Formosinho, 2005), que não só coloca limites à participação das várias instâncias locais, como, ao mesmo tempo, contempla a transferência e o reforço de competências em alguns domínios-chave. As diferentes lógicas de gestão da educação que atravessam o sistema e as instituições educativas (escolares e não escolares) tornam este campo complexo, podendo resultar, no plano local e organizacional, em projetos, esforços e iniciativas dispersas, desarticuladas, sobrepostas e duplicadas (Alves & Vieira, 2014). O efeito “mosaico” produzido pelos “múltiplos espaços de micro-regulação local” (Barroso, 2005, p. 51) pode, efetivamente, acentuar a fragmentação, sobretudo quando as orientações locais se subordinam aos interesses individuais e de grupo, em detrimento de uma ação coletiva ao serviço dos princípios da democracia, justiça e equidade.

É neste quadro de regulações tensas e algo “anómicas” que interessa analisar a emergência dos PEL, procurando compreender de que modo as relações de autoridade e de poder se entrecruzam e convergem para o desenvolvimento coletivo de uma política educativa local mais integrada e articulada.

2.2. O PEL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DA POLÍTICA LOCAL

O protagonismo crescente do município na gestão de novas competências e programas educativos tem imposto a necessidade de desenvolver dispositivos de planeamento local, considerados fundamentais à microcoordenação municipal e intermunicipal. Com a publicação do Decreto-Lei n.º

7/2003, de 15 de janeiro e, mais recentemente, do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, assistiu-se, por todo o país, à elaboração de cartas educativas (2.ª geração, a partir de 2019), à organização de candidaturas a programas e projetos financiados por fundos comunitários, à elaboração de planos de atividades em rede e ao desenvolvimento de projetos educativos municipais e intermunicipais. De entre as várias iniciativas, os PEL emergem como um instrumento político estratégico, norteador das prioridades educativas do território, mas, igualmente, símbolo de conquista de uma certa autonomia relativa na definição da política educativa local. Inúmeros projetos elaborados no país ao longo da última década ensaiaram a construção de uma orientação estratégica a partir de um esforço coletivo (e.g., Machado et al., 2017; Alves & Vieira, 2014; Santos et al., 2019), numa tentativa de contrariar a natureza instrumental e dispersa de intervenção municipal historicamente enraizada. Neste sentido, o PEL constitui-se um instrumento relevante de promoção da política educativa local, dando voz aos atores e às instituições para, com elas, construir modelos de intervenção mais ajustados às especificidades das culturas locais.

Enquanto espaço de consulta e coordenação local da educação, o CME, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, passou a representar um espaço fundamental de discussão de ideias e visões para a educação, desde logo porque a sua ampla composição proporciona a participação de uma diversidade de representantes de várias instituições. No âmbito das suas competências formalmente regulamentadas, destaca-se a participação na “a apreciação dos projetos educativos a desenvolver no município” (cf. alínea e) do ponto 1 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro).

Efetivamente, em diversos CME, têm sido desencadeadas parcerias com instituições de ensino superior e unidades de investigação com vista ao desenvolvimento de projetos educativos de âmbito territorial, progressivamente reconhecidos como um dispositivo indispensável de coordenação da política educativa local. No âmbito desta estrutura, têm sido discutidos os referenciais e as linhas orientadoras que presidem ao desenvolvimento destes projetos, bem como os seus processos de monitorização e de avaliação. Embora incipiente, este movimento de congregação de esforços no desenvolvimento de uma estratégia educativa concertada de âmbito municipal, tem vindo a fazer o seu caminho e a colocar na agenda política local a necessidade de articular as várias agências e contextos de educação e formação, numa perspetiva mais ampla e integrada.

2.3. UMA CONCEÇÃO DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E INTEGRADORA: DESAFIOS E RESISTÊNCIAS

O desenvolvimento de projetos educativos de âmbito territorial não pode ignorar os múltiplos contextos em que os processos educativos ocorrem, nem deixar de interpelar criticamente a “cidade” como agente educativo-cultural, isto é, como fonte proporcionadora de formação e aprendizagens. Nesta

perspetiva, a maioria dos projetos tende a adotar como marco conceptual a “cidade educadora”, consubstanciado numa política educativa concertada e integradora, alicerçada no reforço da coordenação local, na interdependência e complementaridade de processos e dinâmicas educativas. Esta centralidade conferida à função educadora do município comporta algumas exigências e requer a mobilização de referenciais teórico-conceptuais que são essenciais ao desenvolvimento do PEL.

Desde que a expressão “cidade educativa” se popularizou (cf. Faure et al., 1972), a noção de educação passou a incorporar outras preocupações e sentidos além da esfera escolar. Alertava-se, então, para a complexidade da educação como fenómeno permanente e incompleto, que transbordava as fronteiras formais da escola. A multiplicidade de contextos e processos educativos que habitam a cidade e a diversificação de percursos que proporcionam constituem, ainda hoje, a “pedra angular” da “cidade educativa”. Neste seguimento, a intervenção do município pode reforçar o sentido integral e integrador da educação, orientando as suas atuações numa perspetiva global que abra caminho a uma democracia cultural, tal como chegou a ser proposta nos Documentos Preparatórios III, da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988).

Mais recentemente, a expressão “cidade educadora”, que resultou da Carta das cidades educadoras: Declaração de Barcelona (Associação Internacional de Cidades Educadoras, 1990) (revista em Bolonha, 1994, Génova, 2004 e em 2020), vem reforçar o potencial educativo da cidade, ampliando as suas responsabilidades na definição de:

uma política educativa ampla e de alcance global, com o fim de nela incluir todas as modalidades de educação formal e não formal e as diversas manifestações culturais, fontes de informação e vias de conhecimento da realidade que se produzam na cidade. (princípio 2.º)

À luz deste enquadramento, a educação é entendida como um processo global e integral que contempla diferentes instituições, contextos e iniciativas, de natureza formal, não formal e informal, com vista ao desenvolvimento de uma educação completa de todos (e para todos) os cidadãos. Nesta ótica, o PEL terá uma abrangência ampla e um alcance global, incidindo sobre as diversas valências educativas da cidade. Tal implicará olhar para o município não somente como um mero recurso pedagógico ou uma instância de legitimação das atividades promovidas pelas diversas instituições mas igualmente como um agente educativo com responsabilidades no desenvolvimento da educação da cidade, tendo como referência os princípios norteadores do PEL, idealmente articulados com as linhas estratégicas propostas pela Carta educativa.

Perspetivar a cidade como agente educativo constitui um desafio desde logo por pressupor o desenho de políticas de intervenção educativa que contemplem a interconexão dos espaços, contextos e lugares de aprendizagem formal, não formal e informal. Todavia, este desafio esbarra com

resistências culturais e políticas, que decorrem do fechamento das organizações, programas e iniciativas tradicionalmente desenvolvidas numa lógica insular. Resistir à tentação de mera unificação de programas e iniciativas educativas promovidas pelas várias instituições, que geram duplicação e dispersão de esforços, implica trabalhar as dimensões da participação cidadã a partir de dentro das próprias instituições e organizações educativas.

3. ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS NO DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO-INTERVENÇÃO

A análise do processo de construção do PEL e do seu contributo para o desenvolvimento local da educação, principal objetivo deste artigo, baseia-se nos resultados de uma investigação-intervenção realizada entre 2017 e 2023, que contemplou a conceção, monitorização e avaliação do PEL de um dos maiores municípios de Portugal. O envolvimento nesta investigação permitiu explorar os processos e as relações de poder, as alianças e os compromissos de atores e instituições ao longo das várias etapas de construção e implementação do PEL.

A investigação-intervenção desenvolveu-se em três momentos distintos, os dois primeiros incidindo na construção do PEL e o terceiro no processo de monitorização e avaliação. No primeiro momento, privilegiou-se o conhecimento da realidade educativa local (escolar e não escolar), numa tentativa de esboçar uma “cartografia educativa” que integrasse as diferentes valências (formais, não-formais e informais) dos processos educativos desenvolvidos no município. Considerou-se pertinente captar os principais indicadores (problemas e desafios educacionais) a partir de dentro do sistema, envolvendo, desde o início, os atores com funções estratégicas no campo educativo. Este exercício iniciou-se com a auscultação à equipa da Vereação da Educação do município e prosseguiu no mês seguinte com a participação dos vários agentes representados no CME, dando-lhes voz ativa e proporcionando o seu envolvimento na definição de uma comunidade de agendas e de visões estratégicas a incorporar no PEL. Com base nesta informação, procedeu-se à análise dos projetos educativos dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como à análise dos projetos educativos promovidos pelo Município. Os contributos decorrentes da auscultação e da análise documental permitiram, nos meses seguintes, elaborar a estrutura geral e o enquadramento teórico-conceptual do PEL. Nesta fase, tornou-se imperioso alargar a auscultação à comunidade, tendo sido convidados a participar vários agentes socioeducativos do território, que expressaram as suas visões em sessões de grupos de discussão focalizada (focus group). Realizaram-se seis focus groups, que envolveram 24 atores, provenientes de diferentes áreas de intervenção (cf. Tabela 1).

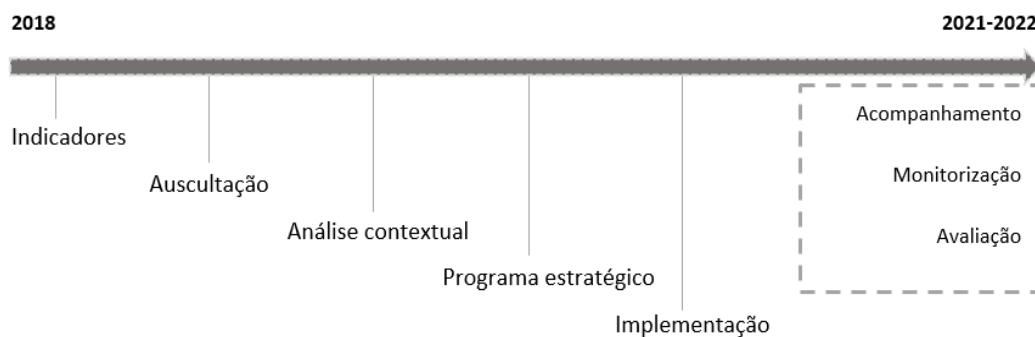
Tabela 1:
Instituições participantes nos focus groups

Áreas	Instituições	N.º participantes
Cultural	- Biblioteca A - Instituição cultural A - Museu A - Museu B - Mosteiro - Instituição cultural B	4
Social	- Federação das Associações de Pais - Representante das IPSS - Cruz Vermelha Portuguesa - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)	4
Artística	- Instituição artística A - Conservatório A - Conservatório B - Instituição artística B	4
Escolar	- Trabalhadores não docentes com assento no conselho geral dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas - Alunos do ensino secundário de escolas públicas - Membros da direção e coordenação pedagógica de escolas do ensino privado	12

Nota: Elaboração própria.

Num segundo momento, procedeu-se à análise minuciosa da atualização da Carta educativa do Município, procurando identificar as principais dinâmicas socioeducativas de base local e, como consequência, as linhas estratégicas formuladas para o futuro. De forma complementar, consultaram-se várias fontes de informação, designadamente da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciências, do Instituto Nacional de Estatística, do InfoEscolas, da PORDATA – Estatísticas, gráficos e indicadores dos Municípios e de relatórios diversos relacionados com a Estratégia Europa 2020 publicados pela Comissão Europeia. A Figura 1 ilustra a sequência dos vários momentos e démarches metodológicas da construção do PEL, incluindo neste percurso as fases subsequentes relacionadas com o processo de monitorização e avaliação.

Figura 1:
Fases do PEL



Nota: Elaboração própria.

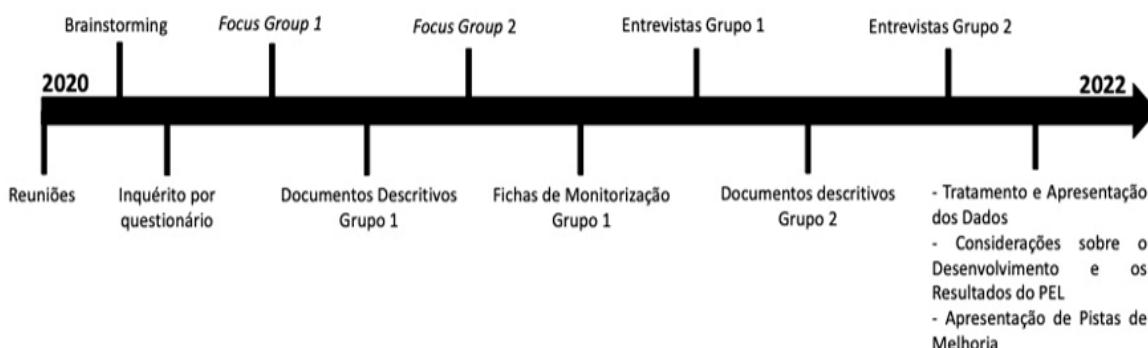
O terceiro momento debruçou-se sobre a monitorização e avaliação do PEL. Tratando-se do primeiro PEL no Município, optou-se por um modelo de desenvolvimento faseado, progressivo e crescentemente participado, numa lógica de preparação e sustentação dos alicerces para um trabalho em rede. Nesta perspetiva, a criação de um serviço ou comissão técnica de apoio à recolha e sistematização de dados relacionados com o campo educativo afigurou-se fundamental para a concretização das linhas estratégicas do PEL.

Em consonância com o referencial teórico e metodológico que presidiu à construção do PEL, o processo de acompanhamento, monitorização e avaliação da evolução dos resultados privilegiou a participação ativa do Município (com destaque para o CME) e dos diversos atores/instituições, numa lógica de aprofundamento da democracia participativa. Foi proposto um modelo de avaliação contínua e de natureza formativa, que contemplou duas vertentes complementares: uma vertente qualitativa, de reflexão sobre o modo como os atores e as instituições incorporaram e operacionalizaram os objetivos estratégicos; e uma vertente quantitativa, focada no alcance de metas e na concretização de resultados. Ambas as démarches permitiram a identificação de fatores críticos e a produção de informação pertinente para a melhoria e a recontextualização da política educativa local às novas dinâmicas e desafios da sociedade contemporânea.

Foram várias as etapas de monitorização e avaliação do PEL, cada uma com diferentes técnicas de recolha da informação, com diferentes equipas na sua dinamização e com diversos interlocutores. A Figura 2 permite, de forma panorâmica, ter uma visão da globalidade e da complexidade desse processo.

Figura 2:

Etapas de monitorização e avaliação do PEL



Nota: Elaboração própria.

No presente artigo, apenas selecionámos os dados da vertente qualitativa e, neste âmbito, das entrevistas realizadas aos diretores dos agrupamentos de escolas do Município e aos representantes de instituições do setor não escolar, social, cultural e artístico. Esta opção prende-se com o facto de as entrevistas possibilitarem obter conhecimento aprofundado das percepções, opiniões e interpretações dos responsáveis de diferentes instituições sobre a experiência do PEL. Foram convidados os diretores dos agrupamentos de escolas e os representantes do setor não escolar do Município que haviam participado na fase de elaboração do PEL, sendo entrevistados todos ($n = 9$) os que manifestaram interesse (cf. Tabela 2), durante os meses de junho e julho de 2021. A numeração das entrevistas – diretores de 1 a 5 e setor não escolar de 6 a 9 – foi aleatória, de modo a salvaguardar o anonimato e confidencialidade das informações. A gravação das entrevistas e a utilização das informações em relatórios técnicos e em publicações científicas foram previamente autorizadas por todos os entrevistados.

Tabela 2:

Diretores de agrupamentos de escolas entrevistados

Instituição	Data	Duração
Agrupamento de Escola A (E1)	14 junho 2021	74 minutos
Agrupamento de Escolas B (E2)	6 julho 2021	120 minutos
Agrupamento de Escolas C (E3)	8 julho 2021	33 minutos
Agrupamento de Escolas D (E4)	8 julho 2021	60 minutos
Agrupamento de Escolas E (E5)	15 julho 2021	40 minutos
CIM – A (E6)	15 julho 2021	28 minutos
Biblioteca A (E7)	16 julho 2021	60 minutos
Instituição Artística A (E8)	20 julho 2021	51 minutos
Instituição Artística B (E9)	20 julho 2021	48 minutos

Nota: Elaboração própria.

Foi elaborado um guião auxiliar para a concretização da entrevista com questões comuns e específicas para cada setor, escolar e não escolar. O tratamento dos dados cingiu-se à análise de conteúdo, especificamente à construção de categorias temáticas, a partir da revisão da literatura e, também, de elementos que emergiram do discurso dos atores. Assim, a reflexão sobre os dados privilegia três temáticas centrais: a relevância do PEL enquanto programa político-estratégico no domínio da educação; o alcance e a concretização dos eixos do PEL; e, ainda, a esfera de poder e de autonomia das instituições do território na definição do PEL e desafios futuros.

A apresentação e análise dos dados tem início com uma reflexão sobre o processo de construção do programa político-estratégico do PEL, seguindo-se a descrição dos dados recolhidos no âmbito da sua monitorização e avaliação.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O concelho em análise apresenta uma dinâmica sociodemográfica marcada pelo envelhecimento da população e um decréscimo da população jovem, apesar de manter uma taxa de natalidade superior à média nacional. O setor terciário domina a economia local, refletindo o aumento do nível de escolaridade da população (Cf. Carta educativa do Município de 2018). Embora apresente uma taxa de atividade acima dos valores nacionais e regionais, a taxa de desemprego entre diplomados do ensino superior é ligeiramente superior à média nacional (Cf. Censos de 2011). A educação desempenha um papel central no desenvolvimento do concelho, com um elevado número de diplomados e uma taxa de abandono escolar inferior à nacional. De acordo com a Carta educativa de 2018, o concelho evidencia uma crescente procura do ensino privado, contrastando com um decréscimo no ensino público, exceto na educação pré-escolar. A rede educativa é composta por 212 estabelecimentos de ensino, distribuídos entre ensino público e privado, destacando-se a predominância de agrupamentos escolares de grande dimensão. A rede inclui 12 agrupamentos de escolas e uma escola não agrupada, com diferenças significativas nos perfis socioeconómicos dos estudantes, especialmente nos territórios de intervenção prioritária. Além disso, o concelho dispõe de um vasto conjunto de infraestruturas desportivas, culturais e de lazer, que enriquecem a experiência educativa. Contudo, há desafios na articulação dessas iniciativas socioeducativas, sendo necessária uma estratégia de regulação local mais estruturada para otimizar o impacto dessas ações.

4.1. PEL: A CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PROGRAMA POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Em concordância com os princípios democráticos e participativos, o PEL desencadeou um trabalho colaborativo e em rede, tendo em vista a articu-

lação de programas, atividades, projetos, instituições e agentes, numa lógica de complementaridade e harmonização da ação educacional desenvolvida na cidade. O projeto partiu da premissa geral de que as dinâmicas educativas locais, se enquadradas numa lógica de rede colaborativa, podem contribuir para ampliar a democratização da educação. Uma das formas de conhecer estas dinâmicas consistiu na consulta dos projetos educativos do setor escolar e da auscultação de diferentes atores do setor não escolar.

Da análise efetuada aos projetos educativos dos agrupamentos de escolas do concelho, resultou o mapeamento das missões educativas destas organizações, nomeadamente das suas prioridades políticas e pedagógicas. De modo a situar o sentido destas visões no quadro dos mandatos politicamente atribuídos às escolas, mobilizou-se a ideia de um continuum balizado por dois tipos de cenários (cf. Torres, 2011, 2014): no polo esquerdo, uma escola mais empenhada na produção de resultados e na promoção de uma cultura da excelência; no polo direito, uma escola focada no desenvolvimento da igualdade (de acesso e sucesso) e na promoção da inclusão e participação democrática. As realidades escolares analisadas poderiam situar-se em diferentes pontos deste continuum, ora mais próximas dos perfis-tipo localizados nos extremos, ora no amplo espaço que medeia os dois polos, representando as diferentes possibilidades de conciliação entre prioridades educativas. De realçar que a posição ocupada por cada escola/agrupamento é meramente ilustrativa da proximidade a cada mandato educativo. A localização superior ou inferior das estrelas apenas significa que mais de uma escola apresenta prioridades educativas similares.

Figura 3:
Variantes da missão da escola



Nota: Elaboração própria.

De acordo com a análise efetuada, as 13 organizações escolares do ensino público do Município colocam tópicos diferenciados no desenvolvimento das suas missões educativas, sinalizadas na Figura 3 com o símbolo estrela: seis instituições procuram conciliar os princípios da excelência com os da democracia, quatro focam as suas prioridades na inclusão e na participação e três privilegiam de forma mais acentuada a promoção da excelência escolar. A matriz política e cultural que caracteriza cada instituição escolar e lhe confere uma identidade singular representou, assim, uma dimensão-chave para (re)pensar a estratégia educativa de âmbito local. Como articular as prioridades estratégicas das instituições com o desenvolvimento de uma

educação de qualidade para todos? Que domínios e áreas de atuação se configuram mais adequadas aos atuais problemas do Município? Tendo como referência o diagnóstico da realidade socioeducativa do concelho e as apreciações críticas expressas pelos vários atores auscultados em sede de CME e dos grupos de discussão focal, identificaram-se cinco domínios de atuação (cf. Figura 4).

Figura 4:
Domínios-chave e objetivos estratégicos



Nota: Elaboração própria.

Paralelamente, os diversos focus groups, realizados com atores provenientes dos setores artístico, social e cultural, puseram em evidência o seguinte diagnóstico: (1) dificuldade em conhecer devidamente a área de intervenção e oferta dos serviços/instituições da cidade; e (2) necessidade de empreender uma articulação eficiente e eficaz das várias iniciativas de âmbito local. Os atores entrevistados convergem, também, na identificação de pontos a melhorar a médio e longo prazo, nomeadamente a colaboração interinstitucional e a partilha de iniciativas conjuntas, devidamente enquadradas numa oferta educativa abrangente promovida pelo município. O trabalho colaborativo (intra e interinstitucional) foi apontado simultaneamente como uma fragilidade e como uma prioridade, o que evidenciou a centralidade que os diferentes atores atribuíram a esta dimensão.

4.2 . PROCESSO PARTICIPATIVO E MARGENS DE AUTONOMIA NA CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA ESTRATÉGICO-POLÍTICO

No quadro da monitorização e avaliação da implementação do PEL, regis-

támos, pela parte dos envolvidos, uma plena concordância e satisfação com o processo participativo durante as diferentes fases do projeto, bem como com o programa estratégico-político do PEL. Assumimos como um indicador desta situação o facto de não se registar nenhum discurso nem observação em sentido discordante, pela parte dos atores envolvidos. Pelo contrário, quando referências existem, estas definem-se como apreciações positivas, pelo estatuto de participante e de co-construtor do PEL, não sendo este dispositivo visto como uma imposição às organizações, afastando, assim, um cenário de (re)centralização local.

Neste âmbito, os atores identificam contributos concretos do PEL: para alguns, este é um instrumento que contribui para o sentido de comunidade: “O sentido de pertença a uma comunidade maior... O projeto faz-nos sentir parte de um todo, fazemos parte e temos uma responsabilidade” (entrevista n.º 1); para outros atores, o PEL potencia uma visão globalizante e integradora dos projetos do município:

É positivo, temos um projeto local organizado, congregador daquilo que são as estruturas, as ofertas do Município e não temos só coisas pontuais, desagregadas. Portanto, acho que é sempre bom quando nós temos uma estrutura que nos permite ter uma visão globalizante e integradora. Nesse aspeto, acho que é positivo, obviamente. (entrevista n.º 2)

O PEL tem linhas orientadoras, às vezes temos muito documentos... Tudo isso é importante e cada agrupamento é uma unidade, mas tem que se pensar numa unidade global e tudo isso tem de partir da base de documentos concelhios. (entrevista n.º 3)

E, ainda, para outros, o PEL é perspetivado com um documento orientador da ação das organizações escolares e não escolares do Município:

O projeto tem toda a mais-valia em termos de orientação da ação. É um documento que nos orienta e também que nos apoia na decisão daquilo que deveremos assumir como prioritário, como necessário e como o que fará sentido para a comunidade. (entrevista n.º 8)

O PEL ajuda e ajudou... estamos a falar de um plano educativo que tem pouco tempo, tem 2/3 anos... penso que o que eu posso dizer é que quando se programa o novo ciclo, quando se programa o novo ano, já não se o faz sem pensar que existe um histórico e que existe o PEL. (entrevista n.º 9)

Do exposto, sinalizámos a identificação de contributos do PEL em domínios fundamentais, desde logo, uma tendência de reconfiguração do local em “comunidade”, onde atores e instituições contribuem para a sua construção e, assim, consideram-se parte dela, através da definição coletiva

de um programa estratégico-político no domínio da educação.

Assim, numa lógica de aprofundamento da democracia e de resistência à omnipresença de um Estado administrativo asfixiante (Formosinho, 1986, p. 65), que contraria uma lógica de (re)centralização no local, a elaboração do programa estratégico-político sustentado num processo participativo constitui uma forma de utilização das margens de autonomia na definição da política educativa local. Ou seja, a política educativa local em causa não se afigura como externa e imposta a atores e instituições, mas constitui um novo referencial orientador da ação, bastante valorizado pelos atores, ainda que nem sempre suficientemente interiorizado, como teremos oportunidade de abordar de seguida. O discurso que se segue é bastante ilustrativo da valorização do PEL devido à definição coletiva do programa estratégico-político:

Agora, tendo o PEL nascido de uma discussão e de uma reflexão conjunta com o território, sendo uma coisa construída de forma participada, nós temos que, sempre que adotar um projeto, sempre que criar um projeto, sempre que dar continuidade ao projeto, que ele tente ao máximo dar resposta a uma orientação e a uma necessidade do PEL... nasce da voz dos nossos parceiros, sejam eles do setor educativo, cultural, social... mas tem que ser algo que responda a uma orientação do PEL. (entrevista n.º 8)

Do exposto, assume relevância o processo participativo e a utilização das margens de autonomia na gestão de interesses locais, refletidos no documento final do PEL. No entanto, não será, igualmente, de ignorar discursos dos atores que desvelam importantes dimensões político-críticas que atravessaram a implementação do PEL. Trata-se, desta forma, de uma análise que considera o local como um espaço atravessado por lógicas meso e micropolíticas (Bacharach & Mundell, 1999; Ball, 1987). De modo mais concreto, identificamos: (1) uma incorporação do PEL de “geometria variável” por parte das instituições; e (2) um cenário de afirmação de poderes e autonomia das instituições do território, com a atribuição ao PEL de um papel de legitimação, integração e articulação das dinâmicas pré-existentes.

4.3. A CONCRETIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PEL: DIMENSÕES POLÍTICO-CRÍTICAS

“Um processo de incorporação de geometria variável”

Os dados evidenciam diferenças e desigualdades no processo de incorporação do PEL, que varia consoante os atores e os seus contextos. Portanto, não se verifica uma relação linear entre a valorização do PEL e a sua incorporação e influência na ação das organizações educativas. Acresce a situação de pandemia que se abateu por todo mundo e que, localmente, trouxe desafios vários ao desenvolvimento do PEL.

Assim, neste processo de incorporação de “geometria variável”,

verificam-se situações em que o PEL teve influência na ação das organizações educativas, bem como situações em que essa influência se assume como difusa ou quase inexistente. Ilustramos a primeira situação com alguns dos discursos recolhidos junto dos atores que participaram neste processo de monitorização e avaliação do PEL:

eu tive o cuidado de ver os objetivos do PEL, ter acompanhado, claro que sim, há um impacto... tem consonância com os nossos eixos. Nós também tentamos captar para o nosso plano de atividades e para as atividades que fazemos com as nossas crianças as mais valias que o PEL possa trazer. (entrevista n.º 1)

não sei se foi por estar no PEL, na Carta educativa, acabamos por entrar, estas iniciativas, estes projetos, fazem efeito, influenciam, não é? Eu acredito que sigamos estes caminhos porque fomos influenciados pelo Município, por estas equipas.... Não fomos ler ao PEL e “pronto agora vamos fazer isto” porque não foi, mas se disser que não influenciou também estou a mentir. (entrevista n.º 5)

contribuirmos e fazermos parte do PEL condiciona já as nossas opções... nós temos consciência do PEL, trabalhamos tendo em conta a sua existência, conhecemo-lo. E, nesse sentido, condiciona, porque se calhar podíamos ir por um caminho que não vamos, por causa do PEL... há opções que nós tomamos muitas vezes, de caminhos, públicos-alvo, e tem a ver com o facto de o PEL existir, claro. (entrevista n.º 9)

Por sua vez, a segunda situação, na qual a influência do PEL se assume como difusa ou mesmo como quase inexistente, pode ser confirmada nos discursos que se seguem:

O PEL ainda está um bocadinho a “sair”... Não houve aqui (nomeadamente nos projetos mencionados) de facto uma interferência muito direta ainda... ainda não foi demasiadamente significativa, digo eu. (entrevista n.º 2)

O PEL é recente, está a cativar os parceiros, portanto, está ainda num processo de conhecer os parceiros, de estabelecer pontes com eles, de conhecer a sua génese. E, portanto, neste processo, nós próprios ainda não beneficiamos do PEL. Acho que ainda não sentimos o PEL ... o PEL ainda não faz parte do nosso vocabulário... Ele pode estar pensado e estruturado mentalmente em gabinete, mas com expressão local, na rua, nos sítios, só começou o ano passado... ainda estamos em namoro (risos), ainda não passámos para a cama... (entrevista n.º 6)

Às vezes andamos distraídos com as nossas coisas, e não é por mal, e alguém, algures, diz assim: “olhem para o PEL, articulem com o PEL”, e a gente eventualmente faz esse exercício. Estamos a falar de 2019 até agora, não é? Portanto, estamos a falar em dois anos letivos. Ainda acho que não interiorizamos a 100%, nem a 50%, às tantas, talvez. Não interiorizamos o documento, em si. (entrevista n.º 7)

A “incorporação de geometria variável” do PEL é reveladora de que as organizações apresentam especificidades e que não se trata de um processo uniforme e padronizado e, ainda, muito menos que esta articulação deva ser alcançada à custa de uma imposição por parte da autarquia. Assim, será importante considerar os diferentes ritmos, tempos e circunstâncias das organizações na integração do PEL, sendo necessário que o principal ator promotor e dinamizador, a autarquia, densifique as condições necessárias para facilitar este processo. Neste sentido, a autarquia, enquanto importante ator de regulação local, não se pode furtar a assumir políticas de discriminação positiva e de equidade educativa e social, uma vez que as realidades são atravessadas por desigualdades, como bem ilustra um dos entrevistados neste seu discurso:

Há aqui também uma fragilidade que temos de ver melhor, é o facto de sermos uma escola de periferia. Às vezes, não é muito fácil para nós o acesso a algumas iniciativas que estão mais localizadas no centro... Temos de contrariar e tentar com o Município, fazer com que eles venham até à escola. (entrevista n.º 2)

Do exposto, a incorporação variável do PEL decorreu de vários fatores (conhecimento, vontade e criatividade), mas também de um papel mais densificado da autarquia enquanto dinamizador do PEL e vigilante das diferentes e desiguais situações em que se encontram as organizações do município.

4.4. NA TRAMA DO PODER E DA AUTONOMIA: O PEL COMO LEGITIMADOR DAS DINÂMICAS PRÉ-EXISTENTES NO MUNICÍPIO

Alguns dos discursos dos entrevistados apontam o PEL como um documento que reflete um conjunto de dinâmicas pré-existentes no município, da autoria das suas diferentes organizações educativas, considerando-o legitimador e integrador dessas mesmas dinâmicas. Sublinham, ainda, que, antes do PEL, as dinâmicas nas suas próprias instituições tinham um carácter fragmentado e enclausurado, carecendo de articulação e enquadramento num trabalho em rede.

Portanto, se, por um lado, os atores reivindicam a autoria das dinâmicas em torno da democratização e da inclusão desenvolvidas na sua organização, afirmando o seu poder e autonomia, por outro, reconhecem o importante impulso de que as mesmas beneficiaram com o carácter legitimador e, ainda, pelas estratégias de articulação e cooperação desencadeadas

pelo PEL. Os discursos seguintes são bastante exemplificativos desta perspetiva:

Eu acho que não deve haver um projeto educativo ou um plano anual de atividades que não tenha estes dois domínios da democratização e da inclusão.... Portanto, o que eu acho que o PEL pode trazer é esta dinâmica de interação e de parceria no território, ou seja, os agrupamentos deixarem de estarem isolados a trabalharem para si e trabalharmos estes domínios numa perspetiva mais alargada ao território, em conjunto, em parceria com todos os agrupamentos que desenvolvem sua atividade no território... mas não acredito que trouxe algo de novo quer aos projetos educativos, quer aos planos anuais de atividade. Pode é ter reforçado essa ideia e ter relembrado que já existe e estava lá. (entrevista n.º 4)

Eu acho que o ponto positivo do PEL é esse sentido, é esta boa prática que está em curso, que está alinhada com os projetos que estão em curso, mesmo que tenham surgido antes de o PEL estar finalizado. (entrevista n.º 8)

Como já sinalizámos noutro ponto, a autarquia não se apresenta como uma entidade (re)centralizadora e impositora do programa estratégico-político; pelo contrário, reconhece a esfera de autonomia das organizações educativas nesta construção coletiva, nomeadamente por serem contemplados no PEL eixos estruturantes pré-existentes nestes contextos organizacionais. Pelo lado das organizações, os atores consideram que eixos como a democratização e inclusão não surgem com o PEL, mas que são pré-existentes nas suas realidades educativas. Tal situação reflete uma trama de afirmação do poder e autonomia das organizações do setor escolar e não escolar, de modo a afastar uma lógica de dominação da autarquia nesta matéria. Desta situação, são bem ilustrativas as seguintes expressões, contempladas nos discursos já apresentados: “não deve haver um projeto educativo ou um plano anual de atividades que não tenha estes dois domínios da democratização e da inclusão”; “não acredito que trouxe algo de novo quer aos projetos educativos, quer aos planos anuais de atividade. Pode é ter reforçado essa ideia e ter relembrado que já existe e estava lá”; “alinhada com os projetos que estão em curso, mesmo que tenham surgido antes”.

Também o carácter integrador e articulador do PEL é posto em causa, havendo vozes que identificam dificuldades na sua execução e, assim, persistindo alguma sobreposição entre as dinâmicas de diferentes organizações:

Em determinada altura, a sensação que ficamos é de que haveria eventualmente alguma repetição nalgumas situações... atividades um bocadinho repetidas e que acabam por parecer diferentes, por aparecerem por diferentes estruturas. (entrevista n.º 2)

Da análise que efetuámos aos discursos dos atores, identificámos, de forma relativamente subtil, a afirmação do seu poder e autonomia, ao

considerarem que diferentes dinâmicas democratizadoras e inclusivas constavam dos seus ideários e ações organizacionais ainda antes da elaboração do PEL, afastando, assim, uma lógica de dominação da autarquia neste processo e reforçando uma lógica de baixo para cima. Não obstante esta situação, simultaneamente, os atores reconhecem o carácter fragmentado de tais dinâmicas e a inexistência de um interconhecimento e de articulação entre estas, no sentido de um trabalho em rede. E, desse modo, o PEL assume-se não apenas como documento legitimador mas também estratégico, tendo um importante e fundamental papel na promoção de trabalho em rede que consubstancie uma educação completa de todos (e para todos) os cidadãos.

No entanto, algumas vozes dissonantes apontam para a necessidade de um maior aprofundamento no alcance destes ideários, desde logo, maior incorporação do trabalho realizado nas organizações educativas dos municípios, combate a uma persistente sobreposição de iniciativas e desenvolvimento de mecanismos que minimizem a concorrência interorganizacional.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo apresenta algumas tensões e dilemas que atravessam atualmente a governação local da educação em Portugal, sustentadas no espólio de estudos desenvolvidos sobre a temática e em resultados empíricos de investigação. Uma primeira ideia a destacar prende-se com a diversificação dos modos de regulação da educação e, simultaneamente, a intensificação do processo de centralização da educação, por via de variados mecanismos e estratégias políticas. No âmbito deste enquadramento, emerge a crescente centralidade dos processos de microrregulação local, com destaque para o papel dos municípios. De entre os diversos mecanismos de regulação local, os PEL vêm ganhando protagonismo, muito embora sejam ainda pouco estudados e conhecidos os seus contributos para o desenvolvimento da governação da educação numa perspetiva de desenvolvimento local e comunitário.

Do ponto de vista teórico, foi possível identificar algumas questões a merecer reflexão neste texto, nomeadamente uma análise mais aprofundada das dinâmicas de construção do PEL e das lógicas de poder e de resistência que emergem da construção coletiva e que condicionam a governação local da educação. Tomando este objetivo como ponto de partida, mobilizou-se um vasto corpus de dados empíricos recolhidos no âmbito de uma investigação-intervenção que envolveu a construção, monitorização e avaliação de um PEL. A análise cruzada dos resultados permitiu identificar algumas tendências gerais.

Os atores entrevistados identificam-se claramente com o processo de elaboração, monitorização e avaliação do PEL e, igualmente, com o seu programa político-estratégico. No entanto, apontam, num quadro de “geometria variável”, para situações de reduzida influência do PEL na ação das organizações que representam, embora reconheçam o PEL como um importante instrumento de legitimação de dinâmicas pré-existentes nas organizações educativas do município, nomeadamente em domínios como a democratização

e a inclusão. Assim, a afirmação da existência de dinâmicas de democratização e inclusão, antes da definição do PEL, permite-lhes preservar o seu poder e autonomia nesse processo, resguardando-se de lógicas de dominação por parte da autarquia. E, em coerência com esta perspetiva, valorizam os eixos da cooperação e articulação contemplados no PEL, ainda que estes pareçam ser um cenário de difícil alcance.

Em suma, uma incorporação do PEL de “geometria variável” e o carácter persistente de iniciativas municipais segmentadas, sobrepostas e com reduzida articulação, podem estar, em certa medida, relacionadas com a necessidade de intensificar e/ou repensar o papel dos atores (facilitadores/líderes) autárquicos e institucionais. A ausência de uma liderança sustentada e politicamente comprometida com o programa definido no PEL acarreta riscos para o seu desenvolvimento, podendo transformar-se num projeto do tipo “arquivo”, “gaveta”, “cerimónia” e/ou mesmo “inconsequente” (Costa, 2003, p. 1335).

A operacionalização do PEL a partir de uma liderança eficaz e distribuída (Murillo Torrecilla, 2006) apresenta-se como um contributo fundamental para uma maior sensibilização/divulgação do PEL e para a articulação entre atividades de diferentes organizações, contextos e modos de aprendizagem (formal, não formal e informal), numa perspetiva mais próxima da “cidade educadora”, que tem inspirado uma boa parte dos projetos educativos de base local.

AUTORIA DO ARTIGO

As autoras contribuíram de forma igual para a conclusão deste trabalho. Ambas leram e concordam com a publicação da versão deste manuscrito.

CONFLITO DE INTERESSES

As autoras declararam não existirem conflitos de interesses externos, diretos ou indiretos, pessoais ou financeiros relacionados com o presente artigo.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à Câmara Municipal e aos consultores científicos do PEL o apoio e colaboração no desenvolvimento deste projeto.

FINANCIAMENTO

Este trabalho é financiado pelo CIEd - Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, projetos UIDB/01661/2020 e UIDP/01661/2020, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

REFERÊNCIAS

- Associação Internacional de Cidades Educadoras. (1990, novembro 26–30) *Carta das cidades educadoras: Declaração de Barcelona* [Declaração em conferência]. I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, Barcelona, Espanha. <https://www.edcities.org/pt/carta-das-cidades-educadoras/>
- Alves, J. M., & Vieira, I. (2014). Os projetos educativos municipais: O caso da área metropolitana do Porto. In J. Machado, J. M. Alves, A. S. Fernandes, J. Formosinho & I. Vieira, *Municípios, educação e desenvolvimento local: Projetos educativos municipais* (pp. 101–132). Fundação Manuel Leão.
- Bacharach, S., & Mundell, B. (1999). Políticas organizacionais nas escolas: Micro, macro e lógicas de acção. In M. J. Sarmento (Org.), *Autonomia da escola: Políticas e práticas* (pp. 123–156). Edições ASA.
- Ball, S. J. (1987). *The micro-politics of the school: Towards a theory of school organization*. Routledge.
- Barroso, J. (1999). A escola entre o local e o global: Perspectivas para o século XXI – O caso de Portugal. In J. Barroso (Org.), *A escola entre o local e o global: Perspectivas para o século XXI*. (pp. 129–142). Educa.
- Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: Tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização* (pp. 19–48). Edições ASA.
- Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Universidade Aberta.
- Carro Olvera, A. (2017). La educación en las agendas municipales del estado de Tlaxcala, México. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(113). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2950>
- Comissão de Reforma do Sistema Educativo. (1988). *Documentos preparatórios III*. GEP/ME.
- Costa, J. A. (2003). Projetos educativos das escolas: Um contributo para a sua (des)construção. *Educação & Sociedade*, 24(85), 1319–1340. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400011>
- Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 12. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/7-2003-176533>
- Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 21. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/21-2019-118748848>
- Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 157. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2018-116068877>
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A. R., Lopes, H., Petrovski, A. V., Rahnema, M., & Ward, F. C. (1972). *Learning to be: The world of education today and tomorrow*. Unesco.
- Fernandes, A. S. (1999). Os municípios portugueses e a educação: Entre as representações do passado e os desafios do presente. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmento & F. I. Ferreira (Orgs.), *Comunidades educativas: Novos desafios à educação básica* (pp. 159–180). Livraria Minho.
- Fernandes, A. S. (1992). *A centralização burocrática do ensino secundário: Evolução do sistema educativo português durante os períodos liberal e republicano (1836-1926)* [Tese de doutoramento]. Universidade do Minho.

Fernandes, A. S. (2005). Contextos de intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Orgs.), *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 193–223). Edições ASA.

Fernandes, A. S. (2014). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. Machado, J. M. Alves, A. S. Fernandes, J. Formosinho & I. Vieira, *Municípios, educação e desenvolvimento local: Projetos educativos municipais* (pp. 35–62). Fundação Manuel Leão.

Formosinho, J. (1986). A regionalização do sistema de ensino. *Cadernos Municipais*, (38-39), 63-68.

Formosinho, J. (2005). Centralização e descentralização na administração da escola de interesse público. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira (Orgs.), *Administração da educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 13-52). Edições ASA.

Formosinho, J., & Machado, J. (2014). A regulação da educação em Portugal: Do Estado Novo à democracia. In J. Machado, J. M. Alves, A. S. Fernandes, J. Formosinho & I. Vieira, *Municípios, educação e desenvolvimento local: Projetos educativos municipais* (pp. 13–34). Fundação Manuel Leão.

Lima, L. C. (1991). *A escola como organização e a participação na organização escolar: Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Universidade do Minho.

Lima, L. C. (2011). *Administração escolar: Estudos*. Porto Editora.

Machado, F., Saúde, S., & Lopes, S. (2017). O plano estratégico educativo municipal enquanto instrumento de regulação da política educativa local: O caso de Alvito. *Sociologia On Line*, (14), 96–113. <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2017.14.5>

Martins, J. (2007). *O papel dos municípios na construção das políticas educativas* [Tese de doutoramento publicada]. Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/21556>

Martins, J. (2018). Contributos para a compreensão do processo de descentralização educativa em curso. In A. Teodoro (Ed.), *O outro lado do espelho: Percursos de investigação (CeIED 2013-2017)* (pp. 69–87). Edições Universitárias Lusófonas.

Martins, J. (2022). *A descentralização e a administração autárquica da educação: Contributos críticos para um balanço e perspetivas*. Fórum Português de Administração Educacional. <https://fpae.com.pt/publication/a-descentralizacao-e-a-administracao-autarquica-da-educacao-contributos-criticos-para-um-balanco-e-perspetivas/>

Muñoz, F. (2013) Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización: El caso de dos municipalidades en Perú. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(91). <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1272>

Murillo Torrecilla, F. J. (2006). Una dirección escolar para el cambio: Del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4e), 11–24. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140403>

Pinhal, J. (2006). A intervenção do município na regulação local da educação. In J. Barroso (Org.), *A regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 99-128). Educa. <http://hdl.handle.net/10451/5761>

Santos, S., Neves, R., & Marques, J. L. (2019). Políticas educativas locais, cartas educativas e planos estratégicos educativos: Desafios e decisões em dois contextos. *Indagatio Didactica*, 11(1), 301–321. <https://doi.org/10.34624/id.v11i1.5716>

Torres, L. L. (2011). A construção da autonomia num contexto de dependências: Limitações e possibilidades nos processos de (in)decisão na escola pública. *Educação, Sociedade & Culturas*, (32), 91–109. <https://hdl.handle.net/1822/20935>

Torres, L. L. (2014). A ritualização da distinção académica: O efeito cultura de escola. In L. L. Torres & J. A. Palhares (Orgs.), *Entre mais e melhor escola em democracia: Inclusão e excelência no sistema educativo português* (pp. 33–56). Mundos Sociais.

i Centro de Investigação em Educação (CIEd), Instituto de Educação da Universidade do Minho, Portugal.
<https://orcid.org/0000-0003-4316-4462>
leonort@ie.uminho.pt

ii Centro de Investigação em Educação (CIEd), Instituto de Educação da Universidade do Minho, Portugal.
<https://orcid.org/0000-0003-2008-5921>
fmartins@ie.uminho.pt

Toda a correspondência relativa a este artigo deve ser enviada para:

Leonor L. Torres
Leonort@ie.uminho.pt

Recebido em 14 de outubro de 2024
Aceite para publicação em 07 de março de 2025
Publicado em 23 de dezembro de 2025

Process of building a local educational project: Logics of power and resistance in the development of the “city” as an educational-cultural agent

ABSTRACT

Thinking strategically about education from a local development perspective is one of the challenges facing contemporary societies. In the case of Portugal, the normative regulation of the educational action of municipalities reinforces the centrality of this actor in the governance of education, opening up new possibilities for community participation within the framework of an integrated and concerted local policy. This article reflects on the importance of the Local Educational Project (PEL), conceived as an element for integrating and framing the various educational projects and initiatives within the strategic mission of municipalities. Based on the experience of research-intervention in the preparation, monitoring, and evaluation of the LIP of one of the largest municipalities in the north of the country (2017–2023), which involved interviews, document analysis, questionnaire surveys, and focus groups with various educational actors in this territory, it reflects on the (new) logics of power and processes of resistance that currently regulate the processes of education governance from a local and community development perspective. The difficulties of articulation between different educational actors in pursuing a local political-strategic programme focused on democratisation, inclusion, cooperation, articulation, and sustainability emerge as a critical factor in the realisation of the so-called “city” as an educational-cultural agent.

Keywords: Local Education Project; Municipality; Strategy and democratic participation.

Proceso de construcción de un proyecto educativo local: Lógicas de poder y resistencia en el desarrollo de la “ciudad” como agente educativo-cultural

RESUMEN

Pensar estratégicamente la educación desde una perspectiva de desarrollo local es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas. En el caso de Portugal, la regulación normativa de la acción educativa de los municipios refuerza la centralidad de este actor en la gobernanza de la educación, abriendo nuevas posibilidades de participación comunitaria en el marco de una política local integrada y concertada. Este artículo reflexiona sobre la importancia del Proyecto Educativo Local (PEL), concebido como elemento de integración y encuadramiento de los diversos proyectos e iniciativas educativas en la misión estratégica de los municipios. A partir de la experiencia de investigación-intervención en la elaboración, seguimiento y evaluación del PEL de uno de los municipios más grandes del norte del país (2017–2023), que implicó entrevistas, análisis documental, encuestas por cuestionario y grupos focales con diversos actores educativos de este territorio, se reflexiona sobre las (nuevas) lógicas de poder y procesos de resistencia que regulan actualmente los procesos de gobernanza educativa desde una perspectiva de desarrollo local y comunitario. Las dificultades de articulación entre los diferentes actores educativos para llevar adelante un programa político-estratégico local centrado en la democratización, la inclusión, la cooperación, la articulación y la sostenibilidad emergen como un factor crítico en la realización de la llamada “ciudad” como agente educativo-cultural.

Palabras clave: Proyecto de Educación Local; Municipio; Estrategia y participación democrática.