

A rede escolar e a administração das escolas

Novos e velhos desafios

Joaquim Machado¹

A modernidade comporta a formação dos sistemas educativos nacionais. Se atentarmos no sistema educativo português, vemos que ele se constitui a partir do desenvolvimento de três grandes subsistemas: o subsistema de ensino elementar ou primário, o subsistema de ensino secundário e o subsistema de ensino superior.

Neste capítulo centramo-nos nos subsistemas de ensino não superior para, num primeiro momento, enfatizarmos as suas lógicas de expansão e as concepções de escola mobilizadas para o crescimento da rede escolar, bem como os modelos de gestão escolar implementados.

Num segundo momento, explicitamos e problematizamos a economia de escala utilizada no redimensionamento do território educativo, contrapondo ao deslumbramento do “grande”, que preconiza a solução organizada em grande escala para os problemas educativos, o elogio do “pequeno” que mobiliza a defesa de escolas mais humanizadas.

Num terceiro momento, afirmamos a necessidade de realimentar a relação entre a sede do agrupamento e as subunidades organizativas fazendo reverter a “institucionalização” da escola e criando “escolas dentro da escola” que a agregação de agrupamentos pretende instituir, como contraponto à gestão à distância que esta nova modalidade comporta. Se a ação educativa da escola comporta a interação de pessoas com pessoas (sobretudo de alunos com alunos, de alunos com professores e de professores com professores), a gestão de proximidade surge como a mais adequada para a prossecução de princípios e critérios que estão na base da criação e, agora, da agregação de agrupamentos,

1 Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa - Porto.

como, por exemplo, a articulação curricular e a transição entre ciclos e a construção de percursos coerentes e integrados dos alunos.

A nossa análise considera, pois, a racionalização da gestão dos recursos físicos, humanos e financeiros, mas também valoriza a predominância dos critérios pedagógicos sobre os administrativos (que a Lei de Bases do Sistema Educativo preconiza), e, considerando a geografia e a demografia do território educativo associadas à rede local de ofertas educativas e às demandas das famílias, antevê a necessidade de ponderar a administração local da educação escolar e rever o modelo de gestão dos estabelecimentos escolares.

1. Universalização do ensino e gestão da rede escolar

A oferta generalizada da instrução elementar em Portugal teve avanços e recuos e só foi atingida no início da segunda metade do século XX graças ao impulso do plano dos centenários e à diminuição do número de anos exigidos para completar a escolaridade obrigatória. É, nesta época, também que a necessidade de fomentar o desenvolvimento industrial obriga à criação do ensino preparatório do ensino secundário, autonomizado dos cursos liceal e técnico, e ao alargamento da escolaridade para seis anos, em 1964. Só em 1986 é que o ensino obrigatório se alarga até ao 9º ano e, em 2009, até ao 12º ano. Em síntese, a generalização do ensino primário em Portugal demorou quase dois séculos e, em menos de meio século, é generalizado todo o ensino pós-primário.

1.1. A escola como estabelecimento de ensino

A expansão destes níveis de ensino obedeceu a uma lógica alicerçada na conceção de escola como estabelecimento de nível ou curso. Contudo, a expansão do ensino pós-primário acompanha a evolução da sociedade portuguesa da prevalência do setor primário para o setor secundário e, depois, para a predominância do setor terciário. Esta evolução comportou alterações demográficas e exigiu reajustamentos na rede escolar do ensino primário, com a criação ou extinção de “lugares docentes” (Despacho nº 72/77, de 15 de Julho). De igual modo, as alterações sociais e educativas exigiam formas de coordenação pedagógica que não se compadeciam com a prática isolada do ensino e determinam o agrupamento de professores primários em “conselhos escolares” e, por consequência, o “agrupamento de escolas” (Decreto-Lei nº 412/80, de 27 de Janeiro) quando o número de professores era insuficiente para constituir este órgão.

A gestão da rede escolar assenta, assim, no número de alunos e correspondente criação ou extinção de lugares docentes que, para efeitos de colocação de professores, se traduziam em vagas docentes, enquanto a gestão pedagógica assenta no estabelecimento ou agrupamento de estabelecimentos quando os lugares docentes não atingiam o número mínimo estabelecido por lei. A gestão dos estabelecimentos escolares é centralizada, numa relação direta dos serviços centrais com o diretor de estabelecimento do ensino pós-primário (preparatório ou do curso

secundário) e com o diretor do distrito escolar que superintende as delegações concelhias e os diretores de cada estabelecimento do ensino primário ou jardim-de-infância.

Entretanto, a rede de estabelecimentos de ensino preparatório e de ensino secundário vai-se alargando a todas as cidades e vilas, bem como a centros habitacionais mais populosos e é impulsionada a educação pré-escolar. Contudo, as perspetivas de evolução demográfica começavam a exigir que se abandonasse o paradigma de escola como estabelecimento de um só nível ou curso e se acolhesse a ideia de o mesmo estabelecimento poder albergar vários níveis. Assim, a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) determina que a educação pré-escolar se realiza “em unidades distintas ou incluídas em unidades escolares onde também seja ministrado o 1º ciclo do ensino básico” e que o ensino básico se realiza em “estabelecimentos com tipologias diversas que abarcam a totalidade ou parte dos ciclos que o constituem”, podendo neles realizar-se também o ensino secundário (artº 40º, nºs 1 e 2), assim como considera que o ensino secundário deve realizar-se predominantemente em “estabelecimentos distintos”, admitindo que neles se realizem também “ciclos do ensino básico, especialmente o 3.º” (nº 5). Por outras palavras, a configuração da rede escolar prevista na Lei de Bases do Sistema Educativo assenta no princípio da necessidade de “racionalização de recursos (nºs 2 e 5) e na “flexibilização da utilização dos edifícios” escolares (nº 7), salvaguardando, no entanto, que “a densidade da rede e as dimensões dos edifícios escolares devem ser ajustadas às características e necessidades regionais e à capacidade de acolhimento de um número equilibrado de alunos, de forma a garantir as condições de uma boa prática pedagógica e a realização de uma verdadeira comunidade escolar” (artº 39º, nº 3).

1.2. A escola como organização sociocomunitária

A Lei de Bases do Sistema Educativo preconiza também o respeito pelas regras de democraticidade e de participação na administração do sistema educativo, bem como a constituição de “estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de caráter científico” (artº 43º). Estabelece ainda a mesma Lei, no artº 45º, que a administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino se devem orientar por uma perspetiva de integração comunitária e por princípios de democraticidade e de participação de todos os implicados direta e indiretamente no processo educativo. Afirma ainda que nela devem prevalecer os critérios de natureza pedagógica e científica sobre os de natureza administrativa e que “a direção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos (...) é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente” (nº 6).

Esta perspectiva de integração comunitária dos estabelecimentos escolares faz deslocar a perspectiva da escola até então concebida como serviço local de Estado, fechado nas suas fronteiras legal e física, onde apenas havia lugar para a comunidade escolar (alunos, professores e outros funcionários), para uma conceção de escola aberta a toda a comunidade por ela direta ou indiretamente servida, que Formosinho (1989, p. 59) denomina de “comunidade educativa”, e obriga à consideração dos respetivos territórios educativos (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho), entendidos como “os contextos sociais em que as escolas se inserem”, e, conseqüentemente, à “reorganização e adaptação” da rede e do parque escolares à escolarização de nove anos e ao seu funcionamento em rede.

São, assim, os princípios da democraticidade e da participação dos vários intervenientes (diretos e indiretos) na educação escolar que induzem, por um lado, a ensaiar um modelo de gestão participativa na educação de infância e no 1º ciclo do ensino básico com a criação, no “novo regime de direção e gestão dos estabelecimentos” (Decreto-Lei nº 172/91, de 10 de Maio), da “área escolar”, entendida como “grupo de estabelecimentos” destes níveis de educação e ensino, “agregados por áreas geográficas” e dispendo de “órgãos de direção, administração e gestão comuns” (artº 2º) e, por outro, a apresentar propostas de “associação ou agrupamento de escolas” (Despacho normativo nº 27/97, de 12 de maio) de modo a criar condições humanas, técnicas e materiais para a introdução de um novo regime de autonomia e gestão das escolas, como viria a acontecer no ano seguinte (Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio).

Sob o ponto de vista da gestão dos estabelecimentos, tornava-se necessário alavancar dinâmicas locais integradoras dos recursos disponíveis, dar sustentação administrativa a projetos comuns emergentes, estimular a emergência de novas dinâmicas escolares e de novas formas de organização dos recursos pedagógicos existentes e reforçar e potenciar as articulações entre a educação pré-escolar e os ciclos do ensino básico. Por isso, se afirma a perspectiva da escola-organização distinta da escola-edifício com vista à construção de uma “escola” entendida como unidade organizacional com uma dimensão humana razoável e dotada de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e de assunção de autonomia (Formosinho & Machado, 2000, p. 52).

A perspectiva da escola-organização associada a um “território educativo” enquanto referência simbólica da ação educativa, enquanto espaço da intervenção pedagógica, amplia a ação da escola para além de limites que não são já os escolares (Matos, 1998, p. 20) e implica o estabelecimento de parcerias com outras entidades que atuam no mesmo território, pretende otimizar os recursos físicos e humanos disponíveis e favorecer dinâmicas de “associação de escolas e de projetos” (Despacho nº 147-B/ME/96, de 8 de julho). É a constituição de agrupamentos de escolas que vem dar sustentáculo organizacional a esta conceção de escola-organização com diferentes estabelecimentos escolares para a realização de um projeto educativo com uma visão integrada para todo o território educativo e é igualmente esta conceção que subjaz à ideia de “agregação” dos estabelecimentos

com todos os anos da escolaridade obrigatória, agora de doze anos (Machado & Formosinho, 2012, pp. 48-49).

2. A economia de escala

Ao enunciar critérios para a gestão da rede escolar, o legislador afirma sempre o primado do princípio da racionalização dos recursos, no pressuposto de que a ele obedecem as medidas implementadas e com elas são diminuídos os custos de funcionamento e se obtêm ganhos de produtividade pedagógica e, nesse sentido, se diminui o preço do produto final (leia-se, o aluno formado no final de um ciclo ou nível de ensino ou, mesmo, de toda a escolaridade obrigatória). A evolução da rede dá conta da evolução da racionalidade que preside à administração do sistema educativo e à gestão da rede de estabelecimentos de educação e ensino.

2.1. Modalidades de agrupamento de estabelecimentos

A consideração dos estabelecimentos e dos territórios educativos para a melhoria da qualidade do serviço de educação leva à necessidade de suspensão de escolas com frequência reduzida – o Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de Fevereiro previa a suspensão de escolas com “frequência igual ou inferior a 10 alunos”, mas em 1992 ainda havia 15,3% de escolas com menos de 11 alunos e 55,5% com um ou dois professores (DEP/GEF, 1992) –, mas também obriga a repensar que condições deve reunir um estabelecimento escolar para garantir padrões de qualidade consentâneos com as novas exigências de escolaridade, dando origem a propostas de criação de centros de educação básica, seja para alocar os níveis de educação de infância e o ex-ensino primário, que de ciclo único passara a ser ciclo intermédio da educação básica (Formosinho, 1998), seja para alocar a educação de infância e os três ciclos do ensino básico (Pires, 1996). Enquanto a primeira proposta tem em consideração as afinidades de ação educativa globalizante e interação prolongada entre os dois níveis da educação básica, a ideia de escola básica integrada (Despacho Conjunto nº 19/SERE/SEAM/90, de 15 de maio) faz corresponder uma escola única à escolaridade de nove anos de modo a contrariar a “esquizofrenia organizacional” do sistema que continuava a manter, por um lado, o ensino primário e, por outro, os dois níveis de ensino pós-primário (preparatório e secundário unificado) tornados obrigatórios (Pires, 1992; Ferreira, 1994, p. 28). Ambas as propostas são abarcadas na conceção de “agrupamento de escolas” entendido como “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projecto pedagógico comum”, e permitem a realização das finalidades que o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio, lhes atribui: a) favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica; b) superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social; c) reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram e o

aproveitamento racional dos recursos; d) garantir a aplicação do regime de autonomia, administração e gestão previsto no mesmo diploma; e e) valorizar e enquadrar experiências então em curso (artº 5º, nº 1).

Contudo, a partir de 2003, abandona-se a lógica de matriz que aquele diploma preconiza e determina-se que o processo de agrupamento deve “privilegiar os agrupamentos verticais, considerando o objetivo de favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória numa dada área geográfica, elemento essencial para a qualidade das aprendizagens, pelo que só serão admitidos agrupamentos horizontais em casos excecionais, devidamente fundamentados pelo diretor regional de educação respetivo” (Despacho nº 13313/2003, do Secretário de Estado na Administração Educativa, publicado a 3 de Julho no Diário da República n.º 155, da 2.ª série). E, assim, em Janeiro de 2009, em Portugal poderíamos contar 810 “agrupamentos verticais” (agrupamentos com estabelecimentos de educação pré-escolar e dos três ciclos do ensino básico) e apenas 14 “agrupamentos horizontais” (agrupamentos com estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico).

2.2. A agregação de agrupamentos

A consideração da rede de estabelecimentos e a criação dos agrupamentos de escolas para a melhoria da qualidade do serviço de educação leva a que se considerem quais os critérios que devem presidir ao dimensionamento do território educativo. A este respeito, Eurico Lemos Pires propõe, em primeiro lugar, os critérios da humanização das funções dos estabelecimentos de educação e da eficiência do seu funcionamento, defendendo a “existência de recursos educativos que possam exercer a totalidade das funções agora cometidas à escola básica de forma humanizada e garantindo o seu funcionamento eficiente” (1996, p. 14). Propõe, em segundo lugar, que se considerem as condicionantes demográficas e geográficas específicas das regiões, nomeadamente “extensão territorial, orografia e topografia, natureza do povoamento e ordenamento do território, natureza das vias de comunicação e sistema de transportes, clima regional dominante” (1996, p. 14).

Atualmente, um agrupamento integra estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, em regra, de um mesmo concelho, podendo abarcar a sua totalidade, até porque há duas dezenas de concelhos com menos de 500 alunos. É ainda possível constituir agrupamentos intermunicipais, quando haja justificação bastante e parecer favorável das câmaras municipais envolvidas. Admite-se até a “agregação” de agrupamentos e constituição de unidades administrativas de maior dimensão (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 7º).

Por outro lado, depois de, em 2009, ser alargada a escolaridade até ao 12º ano, estendeu-se a ideia de que a uma escolaridade de 12 anos deveria corresponder uma escola com todos os níveis de educação e ensino não superior, em consonância com os critérios a que deve obedecer a constituição de agrupamentos: construção de percursos escolares integrados, articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, proximidade geográfica e necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico

e secundário e da educação pré-escolar (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril, art.º 6º, nº 2).

Em suma, na política de “agregação” de agrupamentos incidem razões de carácter demográfico (a diminuição da população escolar sobretudo no interior), de carácter organizacional (alargamento da escolaridade obrigatória), de carácter pedagógico (construção de novos centros escolares e requalificação de espaços existentes) e de carácter económico (racionalização de recursos físicos, humanos e financeiros). Este último critério tornou-se mais evidente com a crise económico-financeira que o país vive e, no que respeita à racionalização dos recursos humanos por via da “agregação” de agrupamentos, comporta a redução de serviços administrativos, a redução de diretores e de elementos necessários para integrar as equipas diretivas, o redimensionamento dos órgãos de gestão intermédia e a rarefação dos cargos de coordenação curricular, a reorganização de equipas multidisciplinares e o alargamento do seu campo de ação, bem como a mobilidade de docentes e não docentes, seja no território do agrupamento seja para fora dele, quando não haja serviço a distribuir.

A política de “agregação” fez ressurgir um conjunto de críticas que emergiram, em 2003, com o processo de “verticalização” dos agrupamentos, das quais se realça a de que estariam a ser criadas unidades administrativas de dimensão excessiva, os “mega agrupamentos”. Enfim, punha-se e põe-se em causa a dimensão dos agrupamentos e esta crítica engloba duas características da solução organizada em grande escala para os problemas educacionais: 1ª) constituem-se “escolas” grandes e respetiva cadeia de comando, que acaba por recorrer à especialização, à departamentalização e à fragmentação; 2ª) aumenta a burocracia, formalizam-se mais os regulamentos e aumentam os cargos entre as crianças e jovens e a ajuda de que aquelas e estes necessitam. Em suma, a gestão à distância toma o lugar da gestão de proximidade, quando do que a escola precisa é que a autoridade seja posta nas mãos dos profissionais que interagem com as crianças e que eles tenham a liberdade de fazer exceções à regra e de alterar as que consideram inadequadas, ou seja, que tenham a liberdade de agir de modo diferente porque mais adequado às situações e à pessoa que mora em cada criança (Azevedo, 2001, p. 149). Como se observa no estudo do Conselho de Acompanhamento e Avaliação da implementação experimental do “novo regime de administração escolar” (Decreto-Lei nº 172/91), “a autonomia só é concretizável a partir do momento em que os atores escolares dispõem da faculdade de participar na produção de regras e mesmo de produzirem certas regras próprias e não apenas agirem com base em regras totalmente impostas por outros” (1996, p. 19). Esta observação é também válida para o interior do agrupamento de escolas.

2.3. A dimensão adequada

Ao deslumbramento do “grande” opõe-se o elogio do “pequeno” que a defesa das escolas mais pequenas encerra, associada por Thomas Sergiovanni a uma conceção de escola como comunidade moral, ela mesma presente na ideia de comunidade educativa. Definindo comunidade como o “conjunto de indivíduos

unidos entre si, por compromissos mútuos e relacionamentos específicos, que, na sua totalidade, estão ligados a um conjunto de ideias e valores partilhados nos quais acreditam e se sentem compelidos a seguir”, afirma aquele autor que, nela, “as pessoas pertencem, preocupam-se, fazem e cumprem compromissos, sentem-se responsáveis por si e pelos outros” (2004, p. 139).

Esta conceção de escola como comunidade moral faz constatar que o tamanho reduzido da escola por si só não basta e que o toque humano, que caracteriza a pedagogia enquanto ação interpessoal prolongada, é condição necessária para a constituição de uma comunidade e se verifica mais facilmente nas escolas mais pequenas. Assim, este autor aduz como argumentos para a defesa das escolas mais pequenas que elas favorecem a formação de comunidades morais, que são boas para os alunos, que os professores também beneficiam e que são mais rentáveis. Alicerça a ideia de que as escolas são mais eficientes, referindo estudos que mostram que elas são as melhores a resolver os seus problemas e têm uma orientação mais intelectual, professores mais atentos e níveis mais elevados de satisfação de pais e alunos, assim como nelas há menor probabilidade de desistência e abandono escolar e têm um funcionamento menos dispendioso. Escreve este autor que há uma associação direta entre os “melhores resultados” das crianças e as organizações em que o diretor “sabe o nome” de cada uma delas, afirmando mesmo que “escolas com menos de 300 alunos obtiveram o melhor desempenho (...) ainda que o tamanho das turmas em muitas delas fosse maior que a média nacional” (2004, p. 146). No que respeita à participação e à cidadania, este autor enfatiza a existência de mais oportunidades para lideranças, assunção de responsabilidades maiores e papéis relevantes seja na associação de estudantes seja em maior variedade de atividades, concluindo que a satisfação dos alunos das escolas pequenas está ligada a desenvolverem competências, serem desafiados, fazerem parte de ações importantes e serem valorizados, enquanto a dos alunos das escolas grandes está ligada a serem espetadores e fazerem parte de um grande grupo (2004, p. 148).

Este elogio do “pequeno” atrai e incorpora a racionalidade pedagógica, caracterizada pela proximidade, a pessoalidade e a especificidade, mas confronta-se com a fluidez da dimensão do “pequeno” e da dificuldade em determinar um número mínimo a partir do qual a pequena escala se torna inadequada para a escola prosseguir todas as finalidades que lhe são atribuídas.

2.4. Dimensão da organização e gestão de proximidade

O elogio do “pequeno” chama a atenção para a dimensão humana da organização escolar e para a necessidade de a tomar como variável de gestão. E, desse modo, Sergioivanni pergunta por que se continua a construir “escolas grandes” se as escolas pequenas são boas para alunos e professores, para as finanças públicas e para a melhoria do desempenho dos alunos (2004, p. 161). Por nosso lado, poderíamos perguntar por que se insiste em alargar cada vez mais a dimensão dos agrupamentos de escolas e, neste caso, enquadrar a resposta na análise das políticas de recentração em curso que, ao mesmo tempo que afirmam a importância da escola como *locus* de execução articulada de políticas educativas pensadas de uma

forma globalizada, lhes colocam acima uma estrutura organizacional (para a qual têm de alienar algumas das competências que detêm) “que, situada na direta dependência da administração central desconcentrada, aproxima o controlo desta sobre aquelas, nomeadamente através de órgãos colegiais e da sua tendência em reproduzir, agora a nível territorial, as tendências uniformizadoras de um sistema centralizado (Formosinho & Machado, 2005, p.150).

Segundo Lima (2011, pp. 85-116), o agrupamento de escolas vem a ser um “novo escalão da administração centralizada”, implementado sob o signo do reordenamento da rede e da racionalização dos recursos, que remete a autonomia para o seu carácter essencialmente técnico e processual, de execução e não de decisão. Dando a ilusão de representar as escolas agrupadas e defender os seus interesses, na verdade o agrupamento retira centralidade a cada estabelecimento educativo face à escola-sede e remete-o para a categoria de subunidade de gestão, mesmo que, do ponto de vista normativo, os estabelecimentos continuem a designar-se escolas (“escola agrupada”) e mantenham as respetivas designações. Com este processo “cada escola agrupada” passa a ser “duplamente periférica” (periférica face às instâncias centrais e pericentrais e periférica face à escola-sede do agrupamento), configurando-se, assim, “uma espécie de ‘desescolarização’ da administração escolar: uma administração feita de agrupamentos de escolas e já não propriamente de escolas, onde o que seria relevante seria a escola-sede do agrupamento e não tanto o agrupamento e, muito menos, as escolas que o compõem, a partir de agora alvos de um processo de progressiva ‘desinstitucionalização’” (2011, pp. 112-113).

Esta perspetiva de análise do movimento de agrupamento de escolas sai reforçada com os processos de reestruturação das estruturas “regionais” de administração centralizada desconcentrada (integração das “direções regionais” em direção geral central e extinção das coordenações de área educativa, primeiro, e das “equipas de apoio às escolas”, depois) e de “agregação” de agrupamentos e com o dispositivo de nomeação e exoneração do coordenador de estabelecimento pelo diretor (Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, artº 40º, nº 3).

3. Desafios do reordenamento da rede

O reordenamento da rede convida a olhar para o interior de cada agrupamento e repensar a gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, mas sem deixar de fora os agrupamentos constituídos e a coordenação local da educação.

3.1. Reduzir a escala de organização do trabalho pedagógico

O primeiro foco de análise centra-se no trabalho escolar, requer uma organização de dimensão mais reduzida que o agrupamento, sublinha a autonomia dos profissionais de educação e exige que cada agrupamento se reconfigure num conjunto de “escolas independentes ou semi-independentes”, como sugere Sergiovanni para as “escolas grandes” (2004, p. 152). Esta perspetiva de replicação

de “escolas pequenas” no interior de “escolas grandes” (*the school within a school*)² permite “reduzir a escala” e acolher os benefícios das primeiras e das segundas, estabelecendo dentro de cada agrupamento diversas unidades educacionais de pequena dimensão com um projeto específico para um conjunto de alunos, professores e funcionários, suportado também por um orçamento específico. Esta proposta admite, assim, um modo próprio de gestão do estabelecimento em função do seu projeto específico e do modelo de organização do ensino, salvaguardando, no entanto, a sua articulação com o projeto de território e a ação educativa dos restantes estabelecimentos.

Esta proposta requer para dentro do agrupamento, não uma lógica de funcionamento uniforme, mas uma lógica de matriz que, abrindo-se à diversidade de soluções, potencia a autonomia dos profissionais e a democraticidade interna. Esta proposta sugere a organização da escola por “equipas educativas” e requer que se repensem os níveis de autonomia interna e as competências que devem ser alocadas a nível do agrupamento, a nível do estabelecimento, a nível dos diversos órgãos de gestão pedagógica intermédia e a nível da sala de aula. Esta proposta favorece a prossecução dos princípios e critérios que estão na base da criação e agregação dos agrupamentos: a articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, a articulação curricular vertical e a transição adequada contemplando as fases de preparação a montante e de acolhimento a jusante; a construção de percursos escolares coerentes e integrados dos alunos; a gestão eficaz e eficiente dos recursos humanos, materiais e financeiros; e a prevenção da exclusão social e escolar. Esta proposta beneficia (d)o “profissionalismo interativo” e valoriza os princípios do juízo discricionário que constituem o cerne do profissionalismo dos professores (Fullan&Hargreaves, 2001, p. 111).

Esta perspetiva de replicação de “escolas pequenas” no interior de “escolas grandes” compagina-se, pois, com um modelo de gestão adequado a uma unidade organizativa configurada em rede de estabelecimentos que garante a unidade de ação na base do trabalho docente (a turma, um conjunto de turmas, o ano de escolaridade, o curso) e cria condições para o planeamento e resolução dos problemas reduzindo o número de professores ao ponto em que toda a gente se possa sentar à volta da mesma mesa (Sergiovanni, 2004, p. 152).

3.2. A coordenação local da educação

O movimento de criação e agregação de agrupamentos convida ainda a centrar a atenção no território, sem o confundir ou esgotar no âmbito territorial coberto pela rede escolar, olhar para a realidade imediata – “bem mais complexa e difusa que aquela que se identificava com a realidade escolar nacional, definida por planos de estudo, programas, sistema de classificações e regulamentos disciplinares centralizados” (Matos, 1998, p. 20) – e considerar que a ação educativa já não é controlável por referências a comportamentos tipificados como

2 Sobre as vantagens e desvantagens do modelo e os resultados a ele associados, ver *The School-within-a-School Model* em <http://www.ericdigests.org/2000-4/school.htm>.

pertinentemente escolares: “Esta perspectiva integrada de ação educativa implica pensar em termos de territórios educativos (e não em termos de territórios escolares) e constitui uma condição necessária para criar uma maior pertinência da ação educativa e, portanto, um acréscimo de legitimidade social, em relação a contextos e públicos que são singulares” (Canário, 2005, p. 158).

Esta concentração no território, na sua geografia e demografia, mas também na sua rede de ofertas educativas (de gestão pública, privada ou solidária) sugere o território concelhio como unidade mínima estabelecida para a carta educativa e como área de abrangência máxima do agrupamento de escolas, como se depreende da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, publicada a 14 de junho, quando determina a não extinção de agrupamentos ou escolas não agrupadas que sejam únicos no concelho (n.º 8).

A consideração do espaço concelhio como território máximo do agrupamento, independentemente do número de alunos envolvidos, limita as condições de implementação de uma escola secundária pluricurricular, como requer a LBSE (art.º 40.º, n.º 3), nos concelhos com escassa população escolar e obriga as famílias a procurar escolas secundárias de concelhos vizinhos com a oferta curricular mais adequada para os seus filhos, tal como usam os mesmos dispositivos na escolha da escola que consideram mais apropriada em determinada fase do percurso escolar.

Em todos os casos, o agrupamento é uma unidade de gestão limitada para a gestão da rede de estabelecimentos de educação e ensino e obriga a repensar a coordenação local da educação escolar, problematizando o modelo mais adequado para o “conselho local de educação” proposto já no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE, 1988a, p. 166, 1988b, p. 551) e questionando se ele deve manter o figurino do atual Conselho Municipal de Educação (Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro) ou se deve assumir o figurino de Autoridade Local de Educação de caráter municipal ou intermunicipal (Azevedo & Melo, 2011, p. 173).

O debate sobre a coordenação local de educação acaba por trazer ao de cima a ideia de “um projeto educativo comum à escola e ao território” (Machado, 2005, p. 253), em que devem participar a escola, com a família, instituições e associações locais, bem como a estrutura produtiva pública e privada e onde o município tem importante papel a desempenhar, porque dispõe de instrumentos e recursos que permitem ter uma visão mais global e integrada do território educativo e, sobretudo, porque dispõe de legitimidade democrática para assumir mais competências no domínio da definição das políticas públicas como é a educação dos cidadãos (Fernandes, 2005, p. 199). Contudo, um processo de transferência de competências para as autarquias que transformasse as escolas em simples unidades orgânicas dependentes daquelas constituiria uma replicação do Estado Educador agora metamorfoseado em Município Educador e, neste caso, não reconhecera às escolas o estatuto de “parceiros” (enquanto detentoras de poderes e meios próprios de intervenção local) que a autonomia lhes reconhece (Barroso, 1996:14).

Na verdade, a perspectiva de “projeto educativo comum à escola e ao território” aproxima a coordenação local da educação do modelo da Cidade Educadora, mas,

como escrevemos em 2005, a concretização desta ideia-projeto comporta dois riscos, que correspondem a outros tantos cenários: 1º) a fragmentação entre instituições e organismos e no interior dos mesmos que é característica dos processos de burocratização, em resultado da especialização e das falhas de coordenação, ou mesmo de cooperação; e 2º) a tentação de, face à descoordenação, concentrar ou estabelecer conexões fortes entre atividades e/ou instituições, a hierarquização, a delimitação rígida de atribuições, competências e papéis (Machado, 2005, p. 257).

Em conclusão, podemos afirmar que as políticas de “descentralização” municipal e de reforço da autonomia a nível de agrupamentos cada vez de maior dimensão inserem-se em “agendas políticas com diferentes lógicas de ação” e que nelas se entrecruzam a lógica estatal, a lógica profissional e a lógica comunitária. Estas políticas encerram o desafio de “fazer convergir medidas de reforço da autonomia das escolas, de transferência de competências para as autarquias locais, de afirmação da independência profissional dos professores e de favorecimento da participação dos cidadãos na gestão das escolas, sem desresponsabilizar o Estado como garante dos princípios da igualdade de oportunidades e da equidade do serviço público de educação (Barroso, 1999)” (Formosinho & Machado, 2005, p. 159).

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim (2001). *Avenidas de Liberdade: Reflexões sobre política educativa*, 3ª ed. Revista e ampliada. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim & Melo, Rodrigo Queiroz (2011). Propostas para um novo modelo de regulação da educação, *Brotéria*, vol. 173, Agosto/Setembro 2011, 161-175.
- Azevedo, José Maria (1996). *Os Nós da Rede. O Problema das escolas primárias nas zonas rurais*. Porto: Edições ASA.
- Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Barroso, João (1999). Regulação e autonomia da escola pública: o papel do Estado, dos professores e dos pais, *Inovação*, vol. 12, nº 3, 9-33.
- Canário, Rui (2005). *O Que é a Escola? Um olhar sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Charlot, Bernard (1994). *L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: ArmandColin.

Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988a). *Documentos Preparatórios II*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento.

Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988b). *Proposta Global de Reforma*. Lisboa: Ministério da Educação / Gabinete de Estudos e Planeamento.

Conselho de Acompanhamento e Avaliação (1996). *Avaliação do Novo Regime de Administração Escolar (Decreto-Lei nº 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.

Diogo, Fernando (1994). *Por um Projeto Educativo de Rede*. Porto: Edições ASA.

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

Ferreira, Fernando Ilídio (1994). *Formação Contínua e Unidade do ensino Básico: O papel dos professores, das escolas e dos centros de formação*. Porto: Porto Editora.

Formosinho, João (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova conceção para a escola portuguesa, *Revista Portuguesa de Educação*, 1989, 2 (1), 53-86.

Formosinho, João (1998). *O Ensino Primário: de ciclo único a ciclo intermédio da educação básica*. Lisboa: Ministério da Educação.

Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Sarmiento, Manuel Jacinto & Ferreira, Fernando Ilídio (1999). *Comunidades Educativas: Novos desafios à educação básica*. Braga: Livraria Minho.

Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. In J. Formosinho, F. I. Ferreira, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 31-63). Porto: Edições ASA.

Formosinho, João & Machado, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal – políticas recentes. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 115-162). Porto: Edições ASA.

Fullan, Michael & Hargreaves, Andy (2001). *Por Que Vale a Pena Lutar? O trabalho de equipa na escola*. Porto: Porto Editora.

Lima, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.

Machado, Joaquim (2005). Cidade educadora e coordenação local da educação. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, J. Machado & F. I. Ferreira, *Administração da Educação: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação* (pp. 225-264). Porto: Edições ASA.

Matos, Manuel (1998). O meu fascínio pelo território educativo, *A Página*, nº 75, Ano 7, dezembro, p. 20.

Pires, Eurico Lemos (1992). Educação básica: um novo conceito numa perspetiva de cuidados primários de educação – as Escolas Básicas Integradas como Centros Locais de Educação Básica. Comunicação apresentada no *II Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Braga: Universidade do Minho.

Pires, Eurico Lemos (Coord.) (1996). *Forum Nacional Escolas Básicas Integradas*. Lisboa: Ministério da Educação.

Sergiovanni, Thomas J. (2004). *Novos Caminhos para a Liderança Escolar*. Porto: Edições ASA.