

actas do XII seminário de professores e de outros agentes educativos

O Futuro da Escola Pública em Portugal

Que papel para os Agrupamentos de Escolas?

Pavilhão Multiusos de Guimarães

2 de Março de 2004

Centro de Formação Francisco de Holanda

FICHA TÉCNICA

- TÍTULO ORIGINAL** Actas do XII Seminário, «O Futuro da Escola Pública em Portugal – Que Papel para os Agrupamentos de Escolas»
- ORGANIZADOR** Jorge do Nascimento Pereira da Silva
- COORDENAÇÃO** Manuel Alves Barbosa
- TRANSCRIÇÃO DE TEXTOS** Manuel Alves Barbosa
- REVISÃO** Agostinho Ferreira
Albino Baptista
Maximiano Simões
- MONTAGEM GRÁFICA** António Sousa
Manuel Moutinho
José Carlos Silva
- CAPA** Salgado Almeida
- PROPRIEDADE** Centro de Formação Francisco de Holanda
Escola Secundária Francisco de Holanda
Alameda Dr. Alfredo Pimenta / 4810-420
Guimarães
e-mail: email@cffh.pt
www.cffh.pt
- DEPÓSITO LEGAL** 222610/05
- ISBN** 972 - 96465 - 4 - 6
- IMPRESSÃO** LITOLOUSADA – LITOGRAFIA DE LOUSADA, LDA.
- TIRAGEM** 1000 exemplares
- APOIOS** Edição com o apoio do Fundo Social Europeu e do Estado Português

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não reflectem necessariamente a opinião ou orientação do CFFH

CONFERÊNCIA

O Papel dos Agrupamentos de Escolas na Reorganização do Sistema Educativo

Licínio C. Lima

Licínio C. Lima

Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.

No final do ano lectivo 2002/2003, o Secretário de Estado da Administração Educativa fez publicar o despacho 13313, relativo ao ordenamento da rede educativa para 2003/04. Este normativo suscitou e continua a suscitar contestação. E, no entanto, devemos começar por questionar: será que esta matéria constitui uma matéria nova no âmbito do Sistema Educativo? Será apenas, ou sobretudo, uma matéria conjuntural, ou tratar-se-á, antes, de uma questão, ou de uma medida estrutural, ao Sistema Educativo, de alcance muito maior do que parece à primeira vista?

A minha hipótese de trabalho encaminha-se para esta última. Trata-se, com efeito, de uma medida estrutural de relevo, com grandes implicações e, portanto, que exige debate, ponderação, reflexão crítica.

O objecto deste despacho, segundo o próprio normativo anuncia, é o "ordenamento da rede de ofertas educativas". É muito curioso como para nós, que estudamos estas matérias, e creio que para todos os professores e educadores, a linguagem é absolutamente indispensável, não se reduz a uma questão semântica, nem apenas terminológica.

A linguagem modela o mundo e modela o mundo da educação, também. Naturalmente, a linguagem é muito relevante até por que, neste caso, se trata de uma verdadeira questão de ordem conceptual.

Nos últimos tempos vem ganhando protagonismo este conceito de "rede de ofertas educativas", frequentemente incorporado acriticamente.

De facto, o conceito de "rede de ofertas educativas" é uma novidade na política educativa portuguesa, porque, desde logo, se afasta da consagração que é feita no artigo 75º da Constituição da República Portuguesa, do conceito de Rede de Estabelecimentos Públicos, respondendo às necessidades de toda a população.

Podemos dizer que há aqui uma escolha; não é por acaso que tem significado político. Está-se a incorporar um novo conceito, o conceito de "rede de ofertas educativas", que não tem tradição em Portugal. De

facto, é um conceito que rompe com o carácter necessariamente público dessa rede, que é de resto um preceito constitucional, como vimos

Quer isto dizer que a "rede de ofertas educativas", ou como também já aparece nos normativos, a Rede Nacional, tem um objectivo óbvio. Pretende incorporar e articular a rede pública por um lado, e a rede privada, cooperativa ou solidária, por outro lado. E, portanto, aí está um dado novo.

Esta medida, segundo o despacho em causa, insere-se no âmbito da política de reforma estrutural do Ministério da Educação e do Sistema Educativo.

Não há dúvidas. Creio que está confirmada a tese de partida já à luz do próprio documento. É este documento que assume que a questão remete para uma reforma estrutural do Ministério da Educação e do próprio Sistema Educativo. Não é só do Ministério, é do próprio Sistema Educativo, portanto, da maior importância.

Confirma-se o seu carácter estrutural, político e estratégico. Confirma-se também a ideia de reforma. O anterior governo PS tinha procurado romper com o conceito de reforma; aqui volta-se, de certa forma, ao conceito de reforma educativa.

Procura-se, segundo o documento, criar condições de gestão das escolas, melhores condições, depreende-se. Racionalizar os meios; aumentar a qualidade das aprendizagens; extinguir as delegações escolares, entre outros aspectos. Eu diria, aparentemente tudo boas razões, pelo menos razões justificáveis, especialmente as razões pedagógicas. Quer dizer, há boas razões pedagógicas inerentes à ideia de agrupar as escolas.

Quebrar o isolamento, potenciar a troca de recursos, criar certas sinergias, certas dinâmicas locais, são, em meu entender, argumentos pedagógicos relevantes.

O documento assume que, para realizar estes objectivos, é essencial agrupar efectivamente todas as escolas. Integrando todas elas em "unidades de gestão". Unidade de gestão é um conceito expresso no próprio normativo.

Estamos já aqui perante dois factos importantes. O que é considerado bom para as escolas, em termos de agrupamento, é que todas estejam

agrupadas, e isto é evidentemente uma opção. Uma opção, em meu entender, profundamente criticável, porque, em geral, as boas ideias na administração como noutras matérias nunca são boas para todos, de forma independente das circunstâncias de cada um. E, portanto, querer resolver problemas específicos de certos concelhos, de certas áreas geográficas, de certas escolas isoladas, de certas escolas eventualmente sem dimensão organizacional, através da mesma solução, considerada ótima para todos, representa uma ilusão racionalista e centralista.

Os agrupamentos podem constituir, em certos casos, uma boa solução. Querer generalizar essa solução a todas as escolas, creio que é, no mínimo, discutível.

Mas outra matéria muito interessante é a que define estes agrupamentos como verdadeiras "unidades de gestão". Este conceito de unidade de gestão é um conceito central ao documento e a vários discursos políticos que têm sido produzidos em torno do despacho.

Há, aqui, já uma primeira implicação. Se os agrupamentos são as verdadeiras unidades de gestão estratégicas no quadro da administração do Sistema Educativo, o que são as escolas, ou o que passa a ser a gestão de cada escola?

A resposta do documento é que as escolas passam a ser "sub-unidades de gestão". O nível estratégico da gestão escolar passará então a ser o agrupamento de escolas, a verdadeira unidade de gestão.

As escolas, como tal, escolas que conhecemos como organizações educativas, concretas, específicas, passam a sub-unidades de gestão. Há aqui uma mudança de estatuto e uma descida na estrutura hierárquica. A categoria escola perde centralidade, ao menos discursiva. Falava-se até há pouco tempo da centralidade das escolas nas políticas educativas. Falava-se da centralidade da organização escolar. Falava-se em clima da escola e em cultura da escola, e até numa certa retórica de inspiração empresarial aplicada à escola. Neste momento, começa a falar-se cada vez menos de escola.

Deste ponto de vista, a minha interrogação é esta: a de saber se a escola vai ser ou não objecto de um processo de erosão político-administrativo e organizacional, uma vez que desce da categoria de unidade de gestão para sub-unidade de gestão. Voltarei a esta questão com mais detalhe,

pois, para mim, ela é essencial.

Privilegia-se, neste documento, a forma vertical de constituição dos agrupamentos, aquilo a que se chama, no próprio texto, a lógica de verticalização. Mas os agrupamentos horizontais já existiam antes da publicação do despacho, pois ao contrário do que se tem afirmado, a lógica de agrupamento de escolas não foi introduzida com o decreto-lei nº 115-A/98. Mas os agrupamentos horizontais, já anteriormente existentes em muitos casos, passam a ser considerados algo disfuncionais ou, pelo menos, não prioritários. Há mesmo casos em que foram desmantelados para posterior reagrupamento vertical, uma vez que o agrupamento vertical passou a ser o paradigma. E, portanto, aquilo que a actual legislação permite, a existência de agrupamentos horizontais, deixa de ser prioridade da política e da administração.

Algumas das principais críticas a este despacho são conhecidas.

Em primeiro lugar, a imposição de um modelo vertical contra a Lei de Bases do Sistema Educativo e contra o decreto-lei nº 115-A/98. Do ponto de vista jurídico-formal estamos perante um despacho que contraria a Lei de Bases e um decreto-lei. Estes não impõem, em nenhum caso, uma forma específica de agrupamento de escolas. A Lei de Bases, muito pelo contrário, abre-se a múltiplas alternativas.

Outra crítica dirigida ao diploma foi a da interrupção ilegítima dos mandatos dos órgãos de gestão. Havia órgãos instalados, havia agrupamentos constituídos e, de repente, foi gerada uma considerável turbulência no Sistema Escolar, uma turbulência a partir do que se poderia chamar uma lógica de reengenharia da sua administração.

Uma outra crítica refere o estilo autoritário na implantação da medida. Uma medida uma vez mais fortemente centralizada, de cima para baixo, do centro para as periferias, evidenciando um total desprezo pelos actores, pelas lógicas e dinâmicas locais recentemente instituídas.

Eu sou muito sensível a esta crítica, mas não lhe concederia grande protagonismo argumentativo. Quanto a isto nada de novo. É esta a tradição, há quem diga que desde o Marquês de Pombal; é este o conhecido estilo centralista. A única diferença face ao passado é que a prática centralista, agora, fala o discurso da descentralização e da autonomia. É um discurso retórico mais complexo. Incorpora categorias

de descentralização, de autonomia das escolas e de projecto educativo. Mas, do ponto de vista fáctico, o sistema continua altamente centralizado.

Uma última crítica é a da falta de intervenção das Autarquias e das Associações de Pais, em muitos casos, ao contrário do que estava prescrito na legislação.

Vejamos, rapidamente, os antecedentes da questão dos agrupamentos de escolas.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, no artigo 40º, previa já vários tipos de Estabelecimentos de Educação e Ensino, e também de Agrupamentos, ou como dispõe o artigo 45º, de grupos de estabelecimentos. É assim que a Lei de Bases os denomina: Grupos de Estabelecimentos com uma direcção única.

No seu trabalho de apresentação e comentário à Lei de Bases do Sistema Educativo, Eurico Lemos Pires apresentava vinte e um tipos de combinações possíveis à luz da Lei de Bases do Sistema Educativo. Como se vê, é uma enorme diversidade. No âmbito do grupo de trabalho da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que integrei com João Formosinho e A. Sousa Fernandes, previa-se, no artigo décimo do ordenamento jurídico que então elaborámos, a possibilidade da existência dos agrupamentos de escolas. O texto que cito é de 1988: "Será permitido o Agrupamento de Escolas, sob uma direcção única". Noutro documento, ainda no âmbito da reforma do Sistema Educativo, propunha-se que se incentivasse o agrupamento horizontal das escolas do 1º ciclo. Esta matéria, ao longo dos anos de 1980, foi profundamente discutida e debatida e até prevista em termos formais. Ao longo da década de 1990 diversa legislação veio a incidir sobre esta questão do agrupamento das escolas a partir de distintos conceitos e terminologias: as Escolas Básicas Integradas a partir de 1990, e mais tarde as Áreas Escolares, na sequência da experimentação, do designado novo modelo de gestão, o decreto-lei nº 172/91. Não estou, portanto, a falar apenas de categorias jurídicas, mas também de realizações efectivadas no terreno. Há sobre tudo isto trabalhos muito interessantes, várias investigações teóricas e empíricas, estudos de avaliação e até um importante relatório final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação, de 1996. É curioso como os dados de investigação são quase sempre

ignorados em Portugal, e não apenas pelo legislador ou pelo poder político. No final dos anos 90, após a apresentação do relatório final do Conselho de Acompanhamento e Avaliação do novo modelo de gestão das escolas e do estudo encomendado pelo governo do Partido Socialista a João Barroso, sobre a Autonomia e Gestão das Escolas, o governo do PS aprovou o decreto-lei nº 115-A/98, que continua em vigor, e o conceito de agrupamento de escolas volta a ganhar protagonismo, retirando visibilidade aos anteriores conceitos de Escola Básica Integrada e de Área Escolar. A matéria, de resto, está considerada no artigo 9º da primeira parte daquele decreto, onde se afirma que os antigos conceitos de Escola Básica Integrada e Área Escolar, correspondem, para todos os efeitos, no diploma de 1998, ao conceito de Agrupamento de Escolas. O artigo 5º do 115-A/98 define o Agrupamento de Escolas "como uma unidade organizacional que é dotada de órgãos próprios constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino a partir de um projecto pedagógico comum", o que tem sido obviamente esquecido na discussão sobre os actuais agrupamentos de escolas. Não é a partir da vontade da Administração Central, do Centro de Área Educativa ou da Direcção Regional, ou por livre iniciativa do governo ou da equipa governativa do Ministério da Educação; é a partir do que o 115-A/98 estabelece como requisito: "um projecto pedagógico comum".

As condições político - administrativas existentes são, como se sabe, inibidoras da construção de projectos educativos de escola com um mínimo de autonomia e de sentido político - estratégico. A dificuldade de produção de um projecto educativo capaz de integrar as especificidades e os interesses das diversas escolas constituintes de cada agrupamento será, em tais condições, ainda consideravelmente mais difícil.

Visa-se, no decreto-lei nº 115-A/98, garantir o percurso sequencial e articulado dos alunos, aquilo a que Lemos Pires chamava, há já vários anos, a "sequencialidade progressiva", objectivo importante e que pode ser conseguido de diversas formas. É também importante superar situações de isolamento das escolas. Existem situações de isolamento que, do ponto de vista organizacional e pedagógico, são muito penalizadoras para certo tipo de escolas. Mas convém não ignorar que, em certos contextos, a existência de uma "escola isolada", se adequadamente revitalizada em termos socioeducativos e comunitários,

poderá vir a contribuir para contrariar a própria desvitalização material e simbólica em curso especialmente no interior do país.

Não se creia, em todo o caso, que quaisquer que sejam os contributos que o sistema escolar dê para o problema português das regiões em desertificação, eles poderão ser resolvidos simplesmente pela reorganização dos agrupamentos e da rede escolar. O problema é de fundo e complexo. Há, como sabem, uma solução escolar radical para o problema, que foi anunciada pelo governo e que tem vindo a ser praticada: fechar mais de duas mil escolas do primeiro ciclo, que deixarão de ser isoladas até por que deixarão de ser escolas. Trata-se, por isso, de uma solução mais radical que a própria solução dos agrupamentos. Visa-se ainda reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos, outro objectivo relevante já presente no decreto-lei nº 115-A/98. Existem, portanto, bons argumentos para o agrupamento de escolas. É conveniente analisá-los e contextualizá-los.

O actual regime de autonomia, administração e gestão, em vigor desde 1998, prevê a constituição de agrupamentos de tipo vertical e/ou horizontal, afirma pretender afastar soluções uniformes de gestão, insistindo numa lógica de matriz; privilegia o agrupamento de jardins de infância/escolas do primeiro ciclo, assim procurando resolver o seu eventual isolamento ou a sua falta de dimensão organizacional e defende que as estratégias de agrupamento das escolas devem resultar de dinâmicas locais, salvaguardando a identidade e a designação própria de cada escola. Uma aparente construção de baixo para cima, das periferias para o centro, salvaguardando as dinâmicas locais e acautelando a identidade de cada escola. A identidade da escola é uma questão muito séria, que não se muda, quer por varinha mágica quer por acções de reengenharia administrativa ou organizacional. Trata-se de uma construção histórica, tem a ver com as populações, com as comunidades, com a história local, tem a ver, por vezes, com a longa duração e com a dimensão institucional da Escola.

De facto, não creio que, quer o despacho em análise, quer o processo seguido pela administração neste contexto, correspondam aos requisitos do decreto-lei nº 115-A/98. Há uma outra orientação política, há uma outra lógica relativamente a esta matéria, que não quer, de forma alguma, esperar pelo processo e pelos ritmos das dinâmicas locais. Não pretende ficar dependente dessas dinâmicas locais e quer tornar o

processo universal e irreversível. É a expressão que o governo tem utilizado. Evidentemente que quem observa a longa duração sabe como estes factos irreversíveis, num país como Portugal, são sempre mais ou menos reversíveis. Esta lógica em que se insiste, muito reformista, muito centrada no protagonismo das equipas governativas, que frequentemente aspiram a deixar o seu nome ligado às grandes reformas, só mais tarde, e não é geralmente necessário muito tempo, se podem criticamente apreciar.

Quanto ao decreto-lei nº 115-A/98, o problema, infelizmente, é outro. Ele não reside, de facto, na questão dos agrupamentos; reside no carácter essencialmente retórico e essencialmente instrumental da autonomia pretensamente conferida às escolas. Este é que é o verdadeiro problema. Sobre isto é preciso fazer um parêntesis, para clarificar conceptualmente a autonomia. Já vimos que é um conceito de que toda a gente fala e que toda a gente utiliza e, portanto, só por mera coincidência nós poderemos estar a referir-nos à mesma coisa. Há aqui uma certa babelização em torno do conceito de autonomia. Em princípio, podemos falar de autonomia como uma capacidade de ingerência legítima no processo de decisão, uma autonomia em sentido político e democrático forte. Autonomia em oposição a heteronomia. Autonomia, deste ponto de vista, é auto-governação, auto-controlo, com prestação de contas, evidentemente, portanto ingerência legítima no processo de decisão. Os órgãos escolares, os agentes educativos, teriam legitimamente a capacidade de decidir.

Esta capacidade de ingerência legítima é completamente diferente de uma autonomia em sentido fraco, em sentido débil, que deveria ser, essa sim, entendida como uma participação na gerência dos outros. Uma coisa é a capacidade de ingerência, outra é a capacidade de participar na gerência dos outros. A autonomia em sentido forte, como capacidade de ingerência legítima, tem que ver com o conceito de escola governante, escola que se auto-governa ou que se co-governa. A autonomia mitigada é sobretudo a possibilidade de participação na gerência dos outros, tendo que ver com o conceito de escola governada, uma escola governada pelo outro, uma escola governada heteronomamente. O primeiro sentido é de uma autonomia legitimada democraticamente, tornando a escola mais central, mais legítima no uso da sua autonomia. A autonomia no segundo sentido, que venho criticando, é apenas a autonomia como uma espécie

de elogio da diversidade da execução periférica das decisões centralmente definidas. Que quero dizer com isto? É uma autonomia meramente operacional, técnica e implementativa, do género "o poder central definiu a política, façam o favor de ser autónomos e de executarem em conformidade". Esta autonomia é de resto típica do mundo empresarial e das grandes multinacionais. Quer dizer, toda a política estratégica é definida pelo centro de decisão, restando para as suas sub-unidades de gestão uma autonomia técnica e implementativa, do género "sejam autónomos para executar com a maior eficácia e criatividade possíveis as decisões e as políticas estratégicas que nós, no centro de decisão, já definimos".

Outro problema central do decreto-lei nº 115-A/98 e das respectivas práticas da administração, em meu entender, reside na ideia nuclear do próprio diploma: os contratos de autonomia. O que há de novo, verdadeiramente, é a questão dos contratos de autonomia. O que estabelece o decreto é que as escolas poderão vir a preparar – se para, em articulação com a administração central, assinar contratos de autonomia de primeira fase, quando entenderem, uns e outros, que estão preparados para tal. Essa primeira fase será seguida de uma avaliação e, se a avaliação for positiva, haverá então um novo nível mais aprofundado de autonomia – os contratos de segunda fase. Como não foi assinado um único contrato de autonomia, nem sequer de primeira fase, seja durante a vigência dos governos do Partido Socialista, seja durante a vigência dos governos apoiados pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular, temos que concluir que as escolas continuam, nos próprios termos do 115-A/98, aquém da primeira fase dos contratos de autonomia. As escolas permanecem, do ponto de vista jurídico - formal, no grau zero da autonomia. Neste particular, o novo modelo de gestão é basicamente igual ao velho, à parte algumas questões de morfologia organizacional e de terminologia, porque o modelo velho também nunca prometeu nenhuma sequência de fases de reforço da autonomia. Também relativamente a esta matéria condenou, de certa forma, as escolas a um grau zero de autonomia legítima. Mas não creio que as actuais orientações de macro - política para a educação se venham destacando pelo seu carácter mais democrático e mais participativo, mais descentralizador e mais autónomico. Há, antes, uma concepção modernizadora e racionalizadora de raiz claramente económica e empresarial, que vem dominando a educação portuguesa. Em boa

verdade, não vem dominando desde os tempos mais recentes; vem dominando há vários governos, embora agora com maior clareza doutrinal e programática. Talvez fosse expectável que esta agenda gerencialista e tecnocrática, empresarial, racionalista e produtivista fosse, de certa forma, defendida por certas forças políticas e não por outras. Hoje, porém, ela tornou-se num lugar comum, é um tópico recorrente, e, por essa Europa fora também, quase independentemente de quem são os partidos e as famílias políticas e partidárias no poder. Quer dizer, há um senso comum educacional que parece incapaz de falar sobre educação sem reproduzir a retórica da eficácia, da eficiência, da modernização, da qualidade, da excelência, da referência.

A questão dos agrupamentos é, portanto, uma questão política estrutural, não uma medida conjuntural ou apenas uma inovação morfológica no sistema de administração escolar. O agrupamento das escolas, no actual contexto da política educativa, contribuirá para o reforço da autonomia das escolas? Ou contribuirá, pelo contrário, para o reforço do controlo central sobre as escolas? O processo regulamentar, a prática concreta da Administração Central, das Direcções Regionais e dos Centros de Área Educativa só muito dificilmente indiciam, em meu entender, um reforço da autonomia das escolas. Os programas eleitorais do Partido Social Democrata e do Partido Popular, o programa do governo, o discurso político, a actividade legislativa e alguns importantes projectos legislativos também não me permitem reforçar os argumentos em torno da hipótese autonómica. O pendor gerencialista e tecnocrático adoptado nos discursos e na produção jurídico - normativa reactualizam, por vezes com duas décadas de atraso face a alguns países europeus, os princípios da nova gestão pública empresarial, das teorias da escolha pública, que vimos emergir ao longo dos anos 80 em países como a Inglaterra, os Estados Unidos e outros, como a Austrália e a Nova Zelândia. O gerencialismo representa, hoje, um pilar essencial das políticas educativas. De súbito, descobre-se que um dos maiores problemas da educação portuguesa talvez seja o excesso de participação, o excesso de órgãos colegiais e o excesso de democracia na escola. A gestão democrática é, conseqüentemente, talvez uma das principais causas recentes do nosso atraso e dos nossos impasses no sistema. Este é um argumento realmente novo. Os nossos problemas seriam, essencialmente, do foro da gestão, da racionalização, da modernização do sistema escolar. As escolas seriam uma espécie de empresas sociais,

designação que tem sido utilizada recentemente pelo discurso político. Afirma-se, agora, que as escolas públicas devem ser geridas por órgãos singulares designados por processos públicos em função do projecto educativo apresentado por cada gestor concorrente. Ou seja, fazer evacuar o que resta, e já não é muito, de práticas democráticas na escola. Não esqueçamos o contexto, mais uma vez; não esqueçamos que, segundo a tradição portuguesa que está na origem do nosso atraso na educação, é sempre preferível democracia a menos do que democracia a mais. Leia-se atentamente a nova orgânica do ME, decreto-lei nº 208/2002. Um documento da maior importância que pouca atenção tem merecido. Embora se consagre a "extrema relevância do papel da Escola", não deixa de se remeter a escola para o papel dominante de "executora das políticas educativas" e, se a escola é sobretudo executora das políticas educativas, o que resta de substantivo para a autonomia da escola? Não há autonomia possível, a não ser aquela autonomia a que me referia há pouco, implementativa, executiva, operacional. Mas, mais do que isto, a escola parece que vem sendo sitiada, objecto de um processo de erosão; até mesmo face à retórica relativamente recente das políticas centradas nas escolas, na cultura de escola, no clima de escola, em toda essa terminologia que, nos anos 90, imperou no discurso político e no discurso normativo.

Operou-se a reestruturação do ME através do paradigma da recentralização por reconcentração. À medida que o sistema escolar atingiu uma dimensão e uma complexidade acrescidas, a forma de centralização historicamente e tradicionalmente mais pura tornou-se impossível. Essa forma tradicional era a de uma centralização-concentrada, a partir de Lisboa. Ao longo dos anos de 1970, já as delegações da Inspeção, da Direcção Geral de Pessoal, etc, começaram a dar os primeiros passos na desconcentração do sistema. Mas a desconcentração é bem distinta da descentralização. A desconcentração do sistema foi essencial para recentralizar, isto é, o centro concentrado já não conseguia exercer um controlo eficaz sobre as escolas, foi preciso desconcentrar o centro para recentralizar o controlo central sobre as periferias escolares. Agora trata-se de um novo esforço de recentralização, retornando a dispositivos quer de reconcentração quer de desconcentração. Na nova orgânica do ME os Institutos Públicos dotados de autonomia foram extintos. Os departamentos centrais ganharam protagonismo. Assumiu centralidade o novo Conselho de

Directores Regionais. As Direcções Regionais permanecem basicamente como estavam, como órgãos desconcentrados, e os Centros de Área Educativa serão extintos, substituídos por um coordenador educativo com um pequeno núcleo de apoio. Cria-se, porém, um novo escalão na administração desconcentrada. Esta é a tese que aqui apresento: tal escalão chama-se agrupamento de escolas e respectiva sede do agrupamento. Esse agrupamento de escolas vai situar-se entre as escolas, agora designadas sub-unidades de gestão, e os coordenadores educativos. Mesmo estes talvez venham a prazo a ser absolutamente dispensáveis; será muito mais fácil, de futuro, gerir um sistema de agrupamentos do que é gerir um sistema de escolas. E isso é possível fazer-se directamente a partir das Direcções Regionais.

O nível ocupado pelos actuais CAE virá a ser, no essencial, substituído pela escola - sede de cada agrupamento e, portanto, a tese é a seguinte: a nova escola será o agrupamento e este será, essencialmente, a escola - sede. Mas mais do que escola - sede do agrupamento esta será a verdadeira sede da administração central - desconcentrada.

O primeiro nível de controlo centralizado - desconcentrado sobre as escolas passará portanto a ser, paradoxo dos paradoxos, a escola -sede do agrupamento. Isto é, a escola -sede será um órgão de controlo das próprias escolas integradas no agrupamento e simbolizará, e representará, sobretudo, o centro e não as periferias. É nela, escola -sede, que se situarão os órgãos de gestão e possivelmente o anunciado director ou gestor escolar. Leia-se a este propósito o projecto governamental de Lei de Bases da Educação. Aqui se anuncia um novo regime de gestão das escolas e se defende a existência de órgãos singulares, cujos titulares serão escolhidos com base em processo público, que releve o seu mérito curricular e também o mérito do projecto educativo apresentado. Julgar-se-ia que o Projecto Educativo da Escola era uma construção colectiva, legitimada pelos órgãos da escola/agrupamento. Porém, é agora apresentado como integrando uma espécie de portfólio das competências dos gestores em concurso.

A participação democrática dos actores será, assim, remetida para serviços especializados e para órgãos consultivos de natureza pedagógica e disciplinar. A participação dos pais, autarquias, etc., não ocorrerá em órgãos de direcção de cada escola/agrupamento, mas sobretudo em órgãos especializados e serviços consultivos. A hipótese do reforço do

controlo central sobre as escolas ganha força. Prevista há quase duas décadas na Lei de Bases do Sistema Educativo, concretizada por diferentes formas ao longo dos anos 90, a ideia de agrupamento ou associação de escolas é, agora, retomada em novos termos, sob uma lógica modernizadora, racionalizadora, conduzida pela administração. Uma lógica a que, com propriedade e humor, João Barroso chamava recentemente, num artigo de opinião, de "emparcelamento escolar", na esteira do velho emparcelamento rural, tecnocrático e modernizador, por vezes conduzido à força e em muitos casos historicamente inconsequente. Ora, como referia há pouco, tenho dúvidas que as ideias, mesmo quando são ideias boas e generosas, resistam a estes processos de implantação e generalização. Por que razão agrupar todas as escolas? Mesmo as não isoladas? E forçar a agrupamentos de tipo vertical? Por que não incentivar o agrupamento das escolas através da livre associação e do associativismo inter-escolas, por exemplo explorando já iniciativas como são os centros de recursos partilhados? A própria formação de professores a partir dos Centros de Associação de Escolas e outras dinâmicas? Porquê traçar um figurino centralista, uniforme e absoluto, e não deixar espaço e margem de decisão às escolas? Quando os governos democráticos querem incentivar uma determinada mudança, fornecem geralmente argumentos e incentivos. Neste caso pergunta-se: o que ganha cada escola com o respectivo agrupamento? Especialmente não sendo a escola -sede? As escolas agrupadas passam a gozar de maiores níveis de autonomia, e de recursos acrescidos compatíveis com o projecto do agrupamento? Não é o caso, ou pelo menos até agora não tem sido o caso. O que vem sucedendo parece exactamente o contrário, mesmo em relação a actos de gestão corrente, especialmente na educação de infância e no primeiro ciclo. Mesmo em relação à gestão corrente, cada escola parece ficar, agora, mais imediatamente dependente da escola -sede. Esta ganha muito maior centralidade, enquanto que as outras que em torno dela gravitam, ganham apenas em subordinação, ficando com um estatuto ainda mais periférico. Já não bastava as escolas serem periféricas, relativamente ao CAE, à Direcção Regional e aos departamentos centrais do ME. Agora arriscam-se a uma nova condição periférica relativamente à própria sede do agrupamento. Este carácter duplamente periférico da escola está bem simbolizado na expressão do próprio despacho: "sub -unidade" de gestão. E se é apenas uma sub -unidade de gestão acentua-se mais ainda a sua dependência e

periferização. Trata-se daquilo que poderá ser designado por uma espécie de desescolarização da administração escolar. Uma administração escolar sem escolas, só com agrupamentos. Uma inovação, retirando-se a cada escola os seus órgãos de gestão, deslocalizando esses órgãos para uma escola - outra, a sede do agrupamento. Afinal uma estratégia semelhante àquela que há muito já deslocalizou os órgãos de direcção de cada escola. Este é que é o verdadeiro problema da organização e administração da escola portuguesa: a direcção de cada escola continua fora das suas fronteiras físicas e simbólicas. As escolas portuguesas não têm órgãos de direcção escolar próprios. A direcção de cada escola continua no ME (serviços centrais e serviços desconcentrados). Tal como sucede com os actuais agrupamentos e mesmo com as suas escolas-sede. Trata-se de uma direcção externa, de uma governação à distância, feita de regras heterónomas; um fenómeno a que tenho chamado centralidade periférica da escola. A escola é central, do ponto de vista educativo e pedagógico, é lá que acontece Educação, é lá que professores e alunos se encontram face-a-face; mas é periférica do ponto de vista político-administrativo.

Há, aqui, um conflito entre a centralidade da instância onde se realiza a educação e a prática pedagógica, e o carácter periférico e marginal do ponto de vista político -administrativo, que caracteriza essa escola. Tal contradição profunda é muito curiosa, porque afecta igualmente os serviços centrais do ME; estes, sendo centrais e peri-centrais do ponto de vista político-administrativo, são, contudo, periféricos do ponto de vista educativo e pedagógico. Esta desarticulação, este conflito, não tem solução através dos agrupamentos e especialmente através desta forma de desenvolver os agrupamentos de escolas. Quer dizer, não se opta por reforçar a autonomia das escolas através da sua livre associação, com argumentos, com recursos, com níveis de autonomia acrescidos, apostando-se numa construção de baixo para cima, naturalmente apoiada, monitorizada, remetendo eventualmente para o conceito de organização em rede. Os agrupamentos, na sua construção e definição actuais, dificilmente vão conseguir constituir-se em organizações em rede, de tipo policêntrico. Uma rede de escolas só é policêntrica se as escolas forem centrais, e não é isso que vem sucedendo. Não creio, portanto, que esta modernização e racionalização à força, a golpes legislativos e normativos, por força da acção hierárquica da administração, consiga chegar a esta construção de uma rede policêntrica

de escolas, que lhes confira capacidade de se auto-organizarem, auto-coordenarem, de se auto-governarem, naturalmente sempre num sistema de co-governança. Não estou a defender a independência das escolas, estou a defender a autonomia das escolas, no quadro mais amplo de uma política educativa nacional. Estou a defender que a legitimidade democrática das equipas governativas do Ministério da Educação não seja levada a tal ponto que a escola seja simplesmente uma repartição do ME, um local de mera execução das políticas exclusivamente definidas pelo centro.

Julgando, ingenuamente, que pode criar e recriar demiurgicamente realidades tão complexas como são as escolas, a administração e o poder político, qualquer que ele seja, engana-se. As escolas são construções sociais e históricas, não apenas dotadas de estruturas formais representadas num organigrama, mas são também arenas políticas e culturais, estruturas simbólicas, estruturas intersubjectivas, ou seja, em muitos casos, são instituições constituídas e reconstruídas na longa duração, cuja perenidade se arrisca a ultrapassar em muito as acções de reengenharia administrativa de quem sempre, transitoriamente, não esqueçamos, assume o poder formal. Talvez o poder político e o legislador devessem ser mais humildes, mais modestos nos seus intuítos, até para que a história, quando não o futuro a curto prazo, não venha a desautorizá-los e a desmenti-los. Não é, afinal, o que vem sucedendo com uma boa parte das reformas da educação e com os protagonistas que lhes deram o seu nome?

Concluo: o papel dos agrupamentos de escolas na reorganização do sistema educativo será realmente nuclear. A análise que aqui conduzi realçou as lógicas modernizadoras, gerencialistas e tecnocráticas, em geral subordinadas à razão técnico-instrumental e à razão económica. Se esta hipótese se vier a confirmar, o papel dos agrupamentos será central, de facto, mas enquanto obstáculo a uma governança mais democrática, mais responsável e mais autónoma de cada escola. E isso não augura um futuro melhor para a Escola Pública em Portugal. Aumentará, isso sim, o controlo central, o controlo heterónimo sobre o trabalho pedagógico do outro, professor e aluno; e com esse controlo aumentará certamente a alienação do trabalho escolar.