

O REORDENAMENTO DA REDE ESCOLAR NO CONCELHO DE BRAGA

*João Sérgio M. Rodrigues**

*Joaquim Machado***

RESUMO: A generalização do ensino pós-primário, as alterações demográficas e a diminuição de crianças e jovens em idade escolar estão na base de processos de expansão ou retração da rede escolar e obrigam a repensar, não apenas os modelos da sua organização, mas também os modelos de gestão das escolas.

Este artigo descreve o processo (des)contínuo de reordenamento da rede de estabelecimentos de um concelho do Norte de Portugal, evidencia os argumentos mobilizados pela Administração Educativa e pelos atores locais neste processo social e político e problematiza o sentido da sua evolução num quadro marcado pela tensão entre o Estado e o mercado.

PALAVRAS-CHAVE: rede escolar, centralização, descentralização, municipalização.

1. INTRODUÇÃO

Depois de duzentos anos a levar a escola a cada aldeia, e nas vésperas da Lei de Bases do Sistema Educativo, a rede escolar confrontava-se com dois problemas maiores: por um lado, tinha escolas a que faltava aldeia, facto atestado pelos 47% de escolas primárias frequentadas por menos de dezasseis alunos; por outro lado, na década de 70, o alargamento da escolaridade

* Agrupamento de Escolas Mosteiro e Cávado (jsrodrigues2@gmail.com).

** Universidade Católica Portuguesa – Centro de Estudos em Desenvolvimento Humano (jmaraujo@porto.ucp.pt).

obrigatória fez explodir a procura mas faltava escola para todas as crianças. Por outras palavras, em finais do século XX, o tipo de escolas e o local onde as havia já não respondiam às necessidades dos novos tempos ou, como diz Sarmento, “foram necessários duzentos anos para que a escola pública, criada pelo Marquês de Pombal em 1772, pudesse finalmente ser instalada, durando, no tempo histórico de um fósforo, o seu ciclo de vida” (1999: 149).

De facto, Portugal sofria profundas transformações demográficas, sociais e culturais. As populações dos meios rurais deslocavam-se para meios mais urbanos e do interior para o litoral; o isolamento profissional dos docentes era contestado pelas novas gerações de professores e pelas metodologias de trabalho colaborativo entre profissionais que eram advogadas, senão mesmo exigidas.

No início dos anos 80 mais de duzentas escolas preparatórias recebem o curso geral do ensino secundário, remediando a falta de instalações próprias capazes de receber a avalanche de procura; em 1985 é formalizada a criação das escolas C+S (Ciclo Preparatório + Ensino Secundário Unificado), mais tarde rebatizadas de EB2,3 (Escolas Básicas dos 2.º e 3.º Ciclos), que se viriam a afirmar como centros nevrálgicos da escolaridade básica de nove anos. Esta solução é bem ilustrativa do processo de sedimentação estratificada das políticas educativas que se foram sucedendo no tempo, sedimentação esta que não se limita a mostrar “peças da História”, antes é um processo dinâmico e interativo em que passado e presente interagem condicionando a construção do futuro.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) pede uma outra escola diferente da escola entendida como serviço local do Estado, com uma fronteira legal e física circunscrita à comunidade escolar, e perspetiva-a como comunidade educativa dotada de uma fronteira social que abarca todos os interessados e intervenientes no processo educativo (Formosinho, 1989: 57-59). A escola serviço local do Estado, unidimensional, instrucional, deveria dar lugar à escola comunidade educativa, pluri-dimensional, proposta nos trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

Estávamos, então, a acompanhar a evolução do conceito de escola. Partiu-se de um conceito de escola-estabelecimento, construído sobre a tríade formada por um edifício, alunos e professores, onde se lecionava, fundamentalmente, um grau de ensino (a escola primária, a escola técnica, o liceu) e que integrou, lentamente, a lecionação de dois ou mais graus de ensino (por exemplo, a escola C+S e a escola básica integrada), mas sempre

com uma fronteira legal e física bem delimitada. A este conceito prévio de escola-estabelecimento contrapõe-se um conceito de escola-organização, ancorado numa nova tríade formada por um projeto, um território e órgãos próprios (Torrão, 1993: 45). Este novo conceito expressa-se sobretudo através da associação ou do agrupamento de escolas, assumindo não já a fronteira legal e física mas uma fronteira social baseada num projeto educativo gerido por órgãos próprios onde se faz representar a comunidade educativa e assumindo responsabilidades no território. Formosinho fala de uma lógica territorial que aparece em desenvolvimento nas escolas (2000: 52-53), e os documentos de planeamento do Ministério da Educação passam a considerar os territórios educativos como unidades geoeducativas (Ministério da Educação, 1998: 27).

A associação de escolas faz um sinuoso caminho, seguindo modelos e experiências diversas (Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo, Centro de Apoio Pedagógico, Centro de Formação de Associação de Escolas, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, projeto *Lethes*, projeto das escolas isoladas, associações de escolas ao abrigo do Despacho Normativo n.º 27/97, áreas escolares, escolas básicas integradas, etc.) até ao modelo consagrado no regime de autonomia, administração e gestão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que integra todos esses modelos numa matriz flexível que acomoda (i) escolas isoladas, (ii) agrupamentos de escolas do 1.º Ciclo do Ensino Básico (na maioria das vezes integrando jardins de infância), conhecidos por agrupamentos horizontais, e (iii) agrupamentos de escolas que abrangem toda a educação básica (nalguns casos, até o ensino secundário) e que ficaram conhecidos por agrupamentos verticais.

Mas esta matriz carregava uma ambivalência: tanto defendia a livre associação de escolas, como exigia um agrupamento de escolas que servisse a escola básica correspondente à escolaridade obrigatória de nove anos. A primeira fase do agrupamento de escolas, que podemos designar como a fase da diversificação de modelos, acaba por ser preterida em favor dos agrupamentos de tipo vertical: as escolas do 1.º Ciclo que haviam integrado o modelo isoladamente vão ser, progressivamente, integradas em agrupamentos de escolas; os agrupamentos de escolas constituídos a partir de 2000 são, principalmente, de tipo vertical; os agrupamentos horizontais subsistem apenas em situações excecionais.

Na sequência das eleições legislativas de 2002, torna-se claro o sentido iniciado nos anos anteriores: à fase de diversificação sucede-se uma fase de harmonização forçada consubstanciada na criação ou na fusão de

agrupamentos de tipo vertical. Os agrupamentos resultantes ficam conhecidos pela expressão “mega agrupamentos”, que visa chamar a atenção para uma nova realidade na gestão escolar, tanto em termos de complexidade, como em termos de dimensão humana e territorial.

Este processo é amplamente analisado e discutido em diversos fóruns. Licínio Lima verbera a “lógica racionalizadora” em curso e o “desprezo pelos atores, processos e dinâmicas anteriormente desenvolvidos na construção dos agrupamentos” (2004: 17). Matias Alves usa expressões com a mesma força quando em 2011 analisa o processo de agregação de escolas, que mais não é do que uma nova fase do processo político incremental que persiste ainda no tempo e que vem fazendo crescer as unidades organizacionais. Joaquim Machado (2005 e 2013) realça “a dificuldade (...) em fazer corresponder a esta unidade administrativa uma unidade pedagógica quando se jogam identidades profissionais e culturas organizacionais” naturalmente distintas (2005: 61-62), bem como a dificuldade de conciliar a dimensão da organização criada com o processo de agregação de estabelecimentos e a gestão de proximidade que a pedagogia requer, e apresenta como “novos desafios” da nova unidade organizativa a redução da escala de organização do trabalho pedagógico, a não sobreposição da gestão a nível de estabelecimento e da gestão da rede de estabelecimentos, e a compatibilização dos projetos educativos de cada escola e do projeto educativo de território (2013: 156-159).

As eleições de 2005 mantêm a linha das políticas educativas que promovem a fusão de agrupamentos horizontais e de escolas secundárias com agrupamentos verticais.

Quando em 2009 é alargada a escolaridade obrigatória até aos 18 anos, a política de rede escolar adapta-se rapidamente: o agrupamento de escolas continua a ser a entidade capaz de garantir percursos formativos sequenciais aos alunos de um determinado território, mas agora desde a educação pré-escolar até ao final do ensino secundário (Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho – XVIII Governo Constitucional – e Despacho n.º 5634-F/2012, publicado em 26 de abril – XIX Governo Constitucional). A conceção de escola-organização, que suportou o agrupamento de escolas iniciado no final dos anos 90, continuará subjacente à ideia de agregação de escolas que ainda hoje faz caminho (Machado, 2011: 53). De facto, o poder político olha para as escolas de um ponto de vista institucional, e não tanto pedagógico ou curricular, em nome da construção de uma “única” escola para a “nova” escolaridade obrigatória (básica e secundária).

2. PROBLEMÁTICA

Quisemos estudar os processos de agrupamento de escolas que vêm ocorrendo no concelho de Braga desde 1998. Depois de uma primeira fase dirigida livremente pelos atores locais, mesmo que apoiados ou observados de longe pela Administração e/ou por outros agentes educativos, passou-se a uma fase induzida pela Administração Educativa, fase que perdura e que tem os seus mais recentes desenvolvimentos com as agregações. Pretendemos saber como os atores locais percebem os processos de agrupamento vertical e reagrupamento de escolas, identificar os argumentos que usam nas suas propostas ou nas suas manifestações de aceitação ou recusa das propostas que lhes são apresentadas e estabelecer semelhanças e diferenças na argumentação usada nas sucessivas fases do agrupamento de escolas.

A resposta a estas questões procura ser contextualizada no quadro da (re)construção da rede escolar e das sucessivas adaptações ao desenvolvimento das medidas de política educativa, tomando como caso de estudo o(s) processo(s) de reordenamento da rede escolar do concelho de Braga, no Norte de Portugal.

3. METODOLOGIA

O estudo é eminentemente qualitativo, procurando realizar uma análise descritiva e compreensiva de episódios que caracterizam este processo que já leva quinze anos de fases incrementais.

Para este estudo recorreremos à observação, nomeadamente à observação participante, especialmente entre 1997 e 1998 e entre 2002 e 2010, bem como à pesquisa e análise documental de propostas, ofícios e atas das escolas e da Administração Educativa, retirados de páginas da internet ou recolhidos junto de intervenientes, bem como de recortes de jornal e notas pessoais que se colecionaram ao longo dos anos.

4. RESULTADOS

Distinguimos no processo de reordenamento da rede escolar no município de Braga um período inicial, mais aberto e recetivo a dinâmicas locais de associação de estabelecimentos escolares, e um período mais longo de indução de agrupamento de estabelecimentos, de acordo com a ideia de que a uma escolaridade obrigatória de nove anos deve corresponder uma unidade organizativa com todos os níveis de educação e ensino até ao 9.º ano

de escolaridade, que depois vem legitimar a agregação de agrupamentos e escolas secundárias com vista a assegurar na mesma unidade organizativa todos os níveis de ensino não superior, em resultado da obrigatoriedade da escolaridade secundária. Enunciamos também os argumentos mobilizados pela Administração Educativa e pelos atores escolares neste longo período que, abandonando a lógica associativa-autonómica e guiando-se por uma lógica racionalizadora-centralizadora, acaba por “desescolarizar” a administração escolar e “desinstitucionalizar” as escolas (Lima, 2011: 113).

4.1. A rede concelhia em 1997-1998

No início do ano letivo 1997-1998, o concelho de Braga contava com cerca de 130 estabelecimentos de educação pré-escolar e de 1.º Ciclo do Ensino Básico (em muitos casos funcionando no mesmo edifício um jardim de infância e uma escola do 1.º Ciclo), quatro escolas do Ensino Básico mediatizado funcionando em edifícios de escolas do 1.º Ciclo, onze escolas dos 2.º e 3.º Ciclos, cinco escolas secundárias que integravam o 3.º Ciclo, uma escola secundária e um conservatório de música com ensino integrado do 1.º ao 12.º ano.

Destas escolas, a EB2,3 de Gualtar passaria a funcionar como escola-sede de uma associação de escolas que abrangia sete estabelecimentos das freguesias freguesias de Este São Mamede, Este São Pedro e Gualtar, criada ao abrigo do Despacho Normativo n.º 27/97.

4.2. A evolução da rede escolar (1998-2012)

A aplicação no regime de autonomia, administração e gestão (RAAG) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, às escolas do concelho de Braga iniciou-se logo no ano escolar 1998-1999. Por despachos internos do Ministro da Educação (Despacho n.º 57-I/ME/98, de 4 de novembro, e Despacho n.º 12-I/ME/99, de 22 de março), e sob proposta dos diretores regionais de educação, foram aprovadas as listas das escolas e agrupamentos abrangidos pelo disposto em cada uma das alíneas dos números 1 e 2 do artigo 2.º e ainda do número 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 115-A/98. Para além das escolas secundárias e das escolas dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico, sobre as quais a aplicação do novo RAAG “não carece de explicitação prévia, visto constituírem unidades organizacionais e de gestão bem distintas, dotadas de autonomia de acordo com o regime legal aplicável à data da entrada em vigor” do Decreto-Lei n.º 115-A/98 (preâmbulo do Despacho n.º 57-I/ME/98), foram abrangidas pelo novo regime seis escolas do 1.º Ciclo que contavam mais de trezentos alunos, três agrupamentos horizontais e um agrupamento vertical.

O processo de agrupamento teve início por livre associação decidida pelas escolas intervenientes. O agrupamento de escolas do 1.º Ciclo, quase sempre incluindo os jardins de infância que funcionavam no mesmo edifício, constitui-se como uma estratégia para aproveitar a oportunidade de se libertarem da tutela das delegações escolares e de constituírem órgãos diretivos próprios, mas limitando os riscos que poderiam advir da integração de identidades profissionais e culturas profissionais diferentes, nomeadamente se a opção fosse no sentido da constituição de um agrupamento vertical. Este último tipo de agrupamento só viria a constituir-se, no primeiro ano de vigência do Decreto-Lei n.º 115-A/98, no único caso existente no concelho de Braga de associação de escolas formada ao abrigo do modelo experimental aprovado pelo Despacho Normativo n.º 27/97. Mas no ano seguinte já se formaram três novos agrupamentos verticais praticamente coincidentes com a área de influência das escolas EB2,3 que funcionariam como sede das novas unidades.

Chegados ao início do ano 2000-2001, o regime de autonomia, administração e gestão (RAAG) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98 aplicava-se, no concelho de Braga, a seis escolas do 1.º Ciclo, três agrupamentos horizontais, quatro agrupamentos verticais, sete escolas dos 2.º e 3.º Ciclos e seis escolas secundárias. Por orientação política, a Administração Educativa regional desenvolve um intenso trabalho de indução das escolas no sentido da constituição de agrupamentos que termina com a rede escolar concelhia configurada de acordo com o Quadro 1.

**Quadro 1. Situação em 1 de setembro de 2002.
Número de alunos e número de estabelecimentos**

	Jl	EB1	EBM	2,3,S	Alunos
EB1 de São João do Souto		1			298
EB1 de Maximinos		1			391
EB1 da Sé	1	1			436
EB2,3 de Real				1	826
EB2,3 do Cávado				1	582
ES Alberto Sampaio*				1	1150
ES Carlos Amarante*				1	1264
ES D. Luís de Castro*				1	144

ES D. Maria II *				1	866
ES de Maximinos *				1	817
ES Sá de Miranda *				1	1039
EAE Calouste Gulbenkian *				1	308
AE Encosta do Sameiro	5	7	1		485
AE das Fontes	4	5			899
AE do Fujacal	1	1			548
AE Mosteiro-Panoias	6	8			881
AE de São Frutuoso	2	4			495
AE André Soares	1	2		1	2108
AE Braga Oeste	3	4		1	982
AE de Celeirós	6	8		1	1389
AE Oeste da Colina	2	5		1	1231
AE Dr. Francisco Sanches		2		1	1916
AE de Lamações	2	2		1	1474
AE Nascente do Este	6	8		1	1425
AE de Nogueira	8	8		1	1634
AE de Palmeira	5	9		1	1243
AE Trigal de Santa Maria	6	9		1	864
Totais	58	85	1	19	25 695

Fonte: Rodrigues, 2012.

Notas:

Os dados das escolas assinaladas com * são de 1 de setembro de 2003.

O concelho de Braga dispunha, ainda, de três JI e quatro EB1 das freguesias de Arentim, Cunha, Ruilhe e Tebosa, num total de 319 crianças, que estavam integradas num agrupamento com sede numa escola do contíguo concelho de Barcelos.

Se bem que nos últimos anos, ao constituir novos agrupamentos, se tenham introduzido reajustamentos nos agrupamentos existentes e se tenham integrado escolas que estavam isoladas, o reordenamento maior produziu efeitos em 1 de setembro de 2003. Com as eleições legislativas de 2002, a Administração Educativa recebeu novas orientações políticas do governo (e mantidas pelo governo que viria a resultar das eleições

legislativas de 2005) que iam no sentido de (i) completar o processo de integração das escolas não agrupadas em agrupamentos e (ii) apoiar os agrupamentos horizontais na formulação de uma estratégia de transição para um agrupamento vertical (a sua manutenção deveria ser verdadeiramente excecional). Com base nestas orientações, o Centro de Área Educativa de Braga elaborou uma proposta de convergência das 27 unidades orgânicas existentes com as orientações recebidas. Esta proposta incluía, fundamentalmente:

- (i) a extinção, enquanto unidades de administração e gestão, das três EB1/JI e das duas EB2,3 que se mantinham isoladas, integrando estas escolas em agrupamentos existentes ou a criar;
- (ii) a extinção de quatro agrupamentos horizontais, integrando as escolas que os constituíam em agrupamentos existentes ou a criar;
- (iii) a manutenção de um agrupamento horizontal na área para que estava projetada a construção de uma nova EB2,3;
- (iv) a nova delimitação da área de influência da EB2,3 de Lamações, adequando-a à realidade emergente do planeamento urbano de Braga, e decorrentes alterações às áreas de influência do AE Nascente do Este e do AE de Palmeira;
- (v) a reconfiguração do AE de Lamações, do AE André Soares, do AE Braga Oeste, do AE Oeste da Colina, do AE Nascente do Este e do AE de Palmeira e Adaúfe, ajustando-os às áreas de influência das escolas em que funcionavam as respetivas sedes.

O Quadro 2 retrata a rede escolar concelhia resultante deste processo.

Quadro 2. Situação em 1 de setembro de 2003.
Número de alunos e número de estabelecimentos

	Jl	EB1/Jl	EB1	2,3,S	Alunos
AE das Fontes	1	3	2		945
AE André Soares		3	1	1	2665
AE Braga Oeste	3	1	6	1	1392
AE de Celeirós	5	2	6	1	1410
AE Dr. Francisco Sanches			2	1	1857
AE de Lamações	3	2	4	1	1876

AE Mosteiro e Cávado	4	1	6	1	1507
AE Nascente do Este	5	1	7	1	1556
AE de Nogueira	6	2	6	1	1701
AE Oeste da Colina	1	1	5	1	1606
AE de Palmeira	6	4	10	1	1627
AE de Real	2	1	4	1	1682
AE Trigal de Santa Maria	3	3	6	1	790
ES Alberto Sampaio				1	1150
ES Carlos Amarante				1	1264
ES D. Luís de Castro				1	144
ES D. Maria II				1	866
ES de Maximinos				1	817
ES Sá de Miranda				1	1039
EAE Calouste Gulbenkian				1	308
Totais	39	24	65	19	26 202

Fonte: Rodrigues, 2012.

Notas:

O AE Braga Oeste inclui uma EB1/JI e duas EB1 das freguesias de Encourados, Martim e Pousa do concelho de Barcelos, com um total de 380 crianças.

O concelho de Braga dispunha, ainda, de uma JI, duas EB1/JI e duas EB1 das freguesias de Arentim, Cunha, Ruilhe e Tebosa, com um total de 297 crianças, que estavam integradas no AE Horizontes do Este com sede em Cambeses, Barcelos.

A rede escolar assim retratada viria a perdurar até 1 de setembro de 2007, quando se integra o AE das Fontes no AE Dr. Francisco Sanches (uma vez que se prescindira da construção de nova EB2,3 e por ser a única situação de agrupamento vertical que ainda não abrangia toda a área de influência da sua escola-sede) e se extingue a Escola Secundária D. Luís de Castro. Se em 1 de setembro de 2003, o concelho de Braga deixa de contar com EB1 e EB2,3 não agrupadas, é em 1 de setembro de 2007 que se extingue o último agrupamento horizontal. Das 27 unidades orgânicas existentes em 2002-2003, restariam dezoito em 2007-2008.

Em 27 de agosto de 2009 é publicada a Lei n.º 85/2009 que prolonga a escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade e, na sua sequência, são

publicados dois normativos que consagram opções políticas de reordenamento da rede escolar para fazer face a este novo desafio: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, publicada em 14 de junho, e a Portaria n.º 1181/2010, de 16 de novembro. Sublinhe-se que esta orientação viria a ser assumida pelo governo resultante das eleições legislativas de 2011. Para o nosso estudo são importantes, sobretudo, as seguintes determinações destes diplomas:

- (i) os agrupamentos horizontais ainda existentes devem ser extintos (3.ª vaga, depois das extinções verificadas em 2003 e 2007);
- (ii) a sede dos agrupamentos de escolas deve funcionar em estabelecimentos de ensino em que se leciona o ensino secundário (2.ª vaga de integração das escolas secundárias em agrupamentos de escolas – como já estava prevista nos documentos de planeamento do Ministério da Educação de 2002 – depois das fusões de escolas secundárias com escolas dos 2.º e 3.º Ciclos que já eram sede de agrupamentos de escolas).

Esta segunda determinação admite exceções, isto é, que se possam considerar agrupamentos de escolas sem ensino secundário se tal for requerido para não se exceder uma dimensão (tida por) adequada ao desenvolvimento do projeto educativo, para permitir uma gestão mais eficaz, ou para permitir uma melhor integração das escolas nas comunidades que servem ou na interligação do ensino e das atividades económicas, sociais, culturais e científicas. As razões fundamentadoras da existência de um agrupamento de escolas sem ensino secundário, ao não estarem clara e explicitamente determinadas, permitiriam um tratamento casuístico deixando na mão do poder político a decisão de cada caso, o que não passaria despercebido aos atores locais e alimentaria a sua crença na possibilidade de passarem pela “porta larga” das exceções.

No concelho de Braga esta orientação teria efeito logo em 1 de setembro de 2010, mas apenas com a agregação do Agrupamento de Escolas Oeste da Colina e da Escola Secundária de Maximinos. Em 16 de janeiro de 2013, por comunicado do Ministério da Educação e Ciência, é dado conhecimento público da decisão de proceder a mais quatro agregações no concelho de Braga: o AE de Lamações com a ES D. Maria II; o AE de Gualtar com a ES Carlos Amarante; o AE de Nogueira com a ES Alberto Sampaio; e o AE de Palmeira com a ES Sá de Miranda, ficando a rede escolar do concelho de Braga como o Quadro 3 retrata:

Quadro 3. Rede escolar de Braga em 1 de setembro de 2013

AE Alberto Sampaio
AE André Soares
AE Braga Oeste
AE Carlos Amarante
AE de Celeirós
AE D. Maria II
AE Dr. Francisco Sanches
AE de Maximinos
AE Mosteiro e Cávado
AE de Real
AE Sá de Miranda
AE Trigal de Santa Maria
EAE Calouste Gulbenkian

A rede atual comporta, assim, uma escola não agrupada que integra o ensino básico e secundário especializado da música, sete agrupamentos de escolas básicas e cinco agrupamentos de escolas básicas e secundárias.

4.3. A voz dos atores

Enquanto durou a fase de agrupamento de escolas por iniciativa livre das escolas envolvidas, os argumentos usados pelos atores eram de dois tipos. Por um lado, os professores do 1.º Ciclo, e em menor grau os educadores de infância, queriam aproveitar a oportunidade para serem tratados como os colegas dos 2.º e 3.º Ciclos do Ensino Básico ou do Ensino Secundário; queriam eleger órgãos próprios para as suas escolas; queriam “livrar-se” da tutela das delegações escolares. Mas, por outro lado, muitos recebiam a associação com escolas EB2,3, ora por vislumbrarem problemas de integração de identidades profissionais e culturas profissionais diferentes, ora por anteciparem o momento em que a EB2,3 tomaria o lugar das delegações escolares e isolaria, novamente, os docentes das escolas pequenas. Assim, nesta fase, o novo RAAG aplicou-se a escolas do 1.º Ciclo com mais de trezentos alunos e a agrupamentos horizontais em número mais significativo do que o dos agrupamentos verticais que só nasceram em resultado de experiências anteriores percebidas como positivas ou em resultado de processos mais lentos de maturação e formação que envolveram representantes das escolas de um determinado território.

Quando em 2000 a Administração passou a ter um papel mais ativo de indução do agrupamento de escolas, as escolas mais renitentes argumentavam:

- (i) nada obriga ao agrupamento de escolas;
- (ii) um agrupamento desta dimensão vai resultar num acréscimo de trabalho com os mesmos recursos;
- (iii) seria importante um adiamento – dar tempo para pensar;
- (iv) o momento não é oportuno;
- (v) não há necessidade de formalizar uma dinâmica já incorporada na prática;
- (vi) o agrupamento vertical só faz sentido depois de uma etapa em agrupamento horizontal.

Os argumentos eram interpretados pela administração como meramente dilatatórios e reveladores dos receios que os atores tinham da complexificação da sua tarefa. De facto, era temida uma organização mais ampla a quem coubesse construir e gerir um projeto educativo alargado a toda a educação básica, para servir um território educativo mais amplo, com a consequente responsabilização social mais premente, por passar a integrar a globalidade dos agentes e dos estabelecimentos educativos do território estabelecido.

Mas a ação da Administração, nuns casos mais persuasiva, noutras mais musculada, acabaria por resultar numa rede escolar concelhia com todos os estabelecimentos da educação básica integrados no novo RAAG em 1 de setembro de 2002, sendo que apenas três EB1 e duas EB2,3 não integravam agrupamentos.

Logo em finais de 2002, fruto das orientações políticas do governo saído das eleições desse ano, inicia-se um amplo processo de reordenamento da rede escolar. No concelho de Braga a Administração Educativa, com a colaboração pontual de muitos presidentes dos conselhos executivos, elabora uma proposta que submete à discussão pública. Nesse processo foram apresentados, sinteticamente, os seguintes argumentos:

- (i) os agrupamentos propostos têm dimensão excessiva;
- (ii) os jardins de infância e as escolas do 1.º Ciclo integrados em agrupamentos verticais perdem dinamismo;
- (iii) o trabalho dos agrupamentos a extinguir não foi avaliado;
- (iv) os projetos educativos não devem ser interrompidos;

- (v) a interrupção de mandatos provoca prejuízos aos titulares;
- (vi) o desenvolvimento concelhio fica empobrecido;
- (vii) o reordenamento da rede visa objetivos economicistas.

Na verdade, nesta fase de reagrupamento são repostos os argumentos apresentados na fase anterior de agrupamento.

A fase de agregação que atingiu Braga em 2010 (AE Oeste da Colina e ES de Maximinos) teve a reação não apenas dos diretamente envolvidos, mas também de todos os outros diretores que já percecionavam o caminho que estava a ser trilhado pelo poder político e que, mais tarde ou mais cedo, os atingiria do mesmo modo. Um abaixo-assinado dos professores do AE Oeste da Colina pede “tempo para construir um projeto comum”, enquanto o conselho pedagógico do mesmo agrupamento reclama que “a criação de novas unidades de gestão em Braga deve ser realizada de uma só vez”. Por sua vez, os diretores das escolas secundárias e dos agrupamentos de escolas de Braga, em reunião conjunta, vaticinam que “a dimensão das organizações a criar em Braga poderá trazer constrangimentos à gestão pedagógica” e exigem que “um processo desta natureza deve resultar de necessidade sentida pela comunidade educativa”.

No início do ano letivo seguinte, a comunicação social de Braga procura os efeitos concretos da agregação de Maximinos, mas os seus dirigentes rejeitam uma via de exposição pública dos problemas sentidos fazendo um discurso de sentido duplo: por um lado, um discurso para dentro, dirigido à sua comunidade profissional, mais preocupado com os constrangimentos da relação a que foram forçados; por outro, um discurso para fora, mais estratégico, preservando a imagem das escolas e apostando na resolução dos problemas.

O movimento seguinte, envolvendo mais quatro agregações em 2013, retomará os mesmos receios, os mesmos argumentos de oposição e prosseguirá com os mesmos esforços: preservar o prestígio das escolas na região, garantir um bom clima entre os seus profissionais, assegurar a atratividade de novos estudantes; em suma, lutar pela posição cimeira de cada uma das novas agregações num contexto desfavorável marcado pela saída por aposentação de muitos profissionais de prestígio e pela regressão do número de alunos, agora disputados pelas várias escolas do concelho.

5. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS

O ano letivo de 2013-14, em Braga, inicia-se com treze escolas: um conservatório de música, sete agrupamentos de escolas que oferecem apenas a educação básica e cinco agrupamentos de escolas em que se ministra toda a educação básica e secundária. A situação em que a rede escolar de Braga se encontra não é agora – como nunca o foi ou será – uma posição final. Apesar de o governo ter proclamado o final do processo de agregação de escolas, os atores locais continuam a procurar argumentos que justifiquem a agregação de umas e a não agregação de outras escolas; continuam a ser discutidas as razões que justificaram a exclusão do processo de agregação ditadas pela lei para certos tipos de escolas. E sentem que o processo está inacabado.

Contudo, não sobram as certezas de que o resultado do processo de agregação das atuais unidades organizativas acabe no formato vigente, havendo suspeita de que estará já em congeminação um novo processo, com um novo formato, integrado na política de recentração levada a cabo em nome da racionalização da rede e da eficácia na gestão de equipamentos e recursos, por sua vez agora justificada pelo que se vai chamando “Reforma do Estado” e a necessidade de diminuição da despesa pública e de superação da crise económica e financeira.

Entretanto, a evolução do reordenamento da rede escolar põe em evidência as contradições de uma matriz de gestão escolar originariamente pensada para um estabelecimento de média e grande dimensão e depois adaptada a uma unidade territorial (Machado, 2013). O atual RAAG não foi pensado para o tipo de unidades atualmente existentes e nos municípios com um só agrupamento de escolas há sobreposição do papel do conselho municipal de educação e do conselho geral do agrupamento, especialmente quando aquele se centra sobretudo na educação escolar.

A tendência é, na verdade, para a mudança de formato administrativo. Na hipótese de a evolução se orientar apenas para a recentralização da escola pública, os agrupamentos de estabelecimentos tornam-se unidades organizativas com uma parafernália de aplicações e plataformas informáticas que “monitorizam” à distância os processos e os resultados de cada escola. Neste caso, os agrupamentos de escolas, a coberto de uma retórica de autonomia, constituem-se como novo nível desconcentrado da administração central e correm o risco de se tornar uma expressão mimética das antigas delegações escolares, cuja ação se esvaziará na exata medida em que se centrarem em procedimentos administrativos e deixarem escapar a dimensão relacional e pedagógica da ação educativa.

Outra tendência é a municipalização dos estabelecimentos de educação de ensino básico e secundário, e, neste caso, as várias fases do processo de agrupamento de escolas constituiriam estádios intermédios desse processo mais abrangente de descentralização administrativa. Com o argumento de que o agrupamento de escolas deve garantir a todos os seus alunos um percurso educativo e formativo até ao final do nível secundário, provavelmente em mais de 90% dos concelhos portugueses os agrupamentos serão de dimensão municipal, e muitos deles de dimensão intermunicipal. Assim como vários municípios se associaram (tornaram “sócios”) para criarem e gerirem escolas profissionais intermunicipais, estaremos nas vésperas de as autarquias locais, ou de empresas municipais, sós ou associadas, passarem a gerir, não só o parque escolar e o pessoal não docente (como já acontece), mas toda a Educação de nível não superior.

Uma terceira tendência é a de inclusão de mecanismos do mercado e, conseqüentemente, de maior privatização da educação escolar. Na hipótese de as correntes neoliberais ganharem “caudal”, é possível assistir à concessão da Educação a entidades privadas ou a grupos de interessados (por exemplo, associações docentes), à semelhança do que vai ocorrendo na Saúde com os centros de responsabilidade integrada hospitalares e com as unidades de saúde familiar. Nesta perspetiva, a constituição de unidades organizativas de dimensão superior visa criar condições de rentabilidade que justifiquem o interesse do mercado e a introdução de uma lógica mais empresarial na gestão das escolas.

Contudo, mesmo na perspetiva de que a orientação estratégica da nova agregação possa ser realizada por um conselho geral unificador (na tendência estatista centralizada e na tendência municipalista) ou um conselho de administração de tipo empresarial (na tendência neoliberal), pergunta-se se a gestão pedagógica deve procurar a impessoalidade, a unicidade, a burocracia, potenciadas pelo aumento da dimensão da organização e, conseqüentemente, pela retração da gestão de proximidade. Com efeito, em diversas unidades organizativas, há estruturas de coordenação pedagógica que excedem a centena de profissionais.

Neste aspeto, Machado (2013) sugere uma organização que à nova recentração contraponha uma descentralização da gestão pedagógica, onde se compagine o projeto educativo de território com projetos educativos dos estabelecimentos – o que, em certa medida, faria reverter o processo de “desinstitucionalização” das escolas (Lima, 2011) – e se permita uma organização pedagógica por equipas educativas (Formosinho & Machado, 2009). Na verdade, nos Estados Unidos da América, quando o problema

da gestão pedagógica se colocou em organizações demasiado grandes para esse efeito, foi-se experimentando e diversificando modelos que ficaram conhecidos por “School-within-a-School”.

Em suma, o reordenamento da rede escolar insere-se numa perspetiva de recentralização que transfere para uma unidade organizativa de âmbito territorial mais vasto competências e atribuições anteriormente alocadas em estabelecimentos escolares do ensino pós-primário e posteriormente nos agrupamentos de escolas, acabando por criar um nível de administração acima das escolas que as “desinstitucionaliza” e “desescolariza” a administração escolar (Lima, 2011: 113). Aparentemente, esta perspetiva compagina-se com a ideia de um espaço público de educação ocupado por uma diversidade de instâncias familiares e sociais e integrado pela escola como um dos seus polos principais (Nóvoa, 2005: 17), mas não pode esquecer que, na educação escolar, os processos utilizados também estruturam a ação educativa. E, nesse sentido, independentemente do modelo territorial da gestão dos estabelecimentos escolares, a criação de unidades organizativas de grande dimensão carece de ser compaginada com a opção por modelos de gestão participada dos estabelecimentos escolares, exigindo, para isso, processos de descentralização interna e autonomia dos estabelecimentos escolares.

Referências bibliográficas

- Alves, José Matias (2011). 11 Argumentos que problematizam as políticas de mega-agrupamentos. Comunicação apresentada no Seminário *O Movimento da Agregação de Escolas: O Tamanho Conta? Sentidos de uma política e impactos nas qualidades da educação*, na Universidade Católica Portuguesa, Porto, em 26 de maio de 2011. Disponível em <http://terrear.blogspot.pt/2011/05/12-argumentos-que-problematizam-as.html>. Acesso em 05.04.2012.
- Alves, José Matias (2012). O Movimento da Agregação de Escolas. Exigência de Lucidez e Cidadania. In *Clube da Sociedade Portuguesa de Matemática*, março de 2012. Disponível em <http://www.clube.spm.pt/arquivo/1064>. Acesso em 01.04.2012.
- Formosinho, João; Fernandes, António Sousa; Rangel, Manuel & Almeida, Válder (1988). Ordenamento jurídico da direção e gestão das escolas básicas do 1.º ciclo. In Comissão de Reforma do Sistema Educativo, *Documentos Preparatórios II*, 237-263. Lisboa: Ministério da Educação.
- Formosinho, João (1989). De serviço do Estado a comunidade educativa: uma nova conceção para a escola portuguesa. *Revista Portuguesa de Educação*, 2 (1), 53-86.

- Formosinho, João (1991). *Conceções de Escola na Reforma Educativa*. In AAVV, *Ciências da Educação em Portugal: Situação atual e perspectivas*, 31-51. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.
- Formosinho, João & Machado, Joaquim (2000). *A Administração das Escolas no Portugal Democrático*. In J. Formosinho, F. I. Ferreira & J. Machado, *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*, 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*, 115-162. Porto: Edições ASA.
- Lima, Licínio C. (2004). *O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada*. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 7-47.
- Lima, Licínio C. (2006). *Administração da Educação e Autonomia das escolas*. In Conselho Nacional de Educação (org.), *A Educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*, 15-77. Coleção Estudos e Relatórios. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Lima, Licínio C. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Machado, Joaquim (2005). *Apresentação das Atas do XIII seminário de professores e de outros agentes educativos: Professor – Profissão de Risco?*, 58-64. Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.
- Machado, Joaquim (2011). *Escola, Território e Sucesso Educativo*. In Santos, Fernanda et al., *FREI Referência Educacional*, 48-58. Braga: Agrupamento de Escolas de Maximinos.
- Machado, Joaquim (2013). *A rede escolar e a administração das escolas: novos e velhos desafios*. In J. Machado & J. M. Alves, *Melhorar a Escola: Sucesso escolar, disciplina, motivação, direção de escolas e políticas educativas*. Porto: FEP/UCP, CEDH & SAME, 141-154.
- Martins, Édio (coord.) (2000). *Critérios de Reordenamento da Rede Educativa*. Lisboa: Ministério da Educação / Departamento de Avaliação, Prospetiva e Planeamento.
- Ministério da Educação (1998). *Educação, Integração e Cidadania*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Nóvoa, António (2005). *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: Edições ASA.
- Rodrigues, João Sérgio M. (2012). *O agrupamento de escolas no concelho de Braga*. Porto: Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica Portuguesa.
- Sarmiento, Manuel Jacinto (1999). *Escola Básica: Sinais de Abril em Tempo Descontínuo*. *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 149-169.
- Torrão, António Preto (1993). *Escola básica integrada. Modalidades organizacionais para a escola básica de nove anos*. Porto: Porto Editora.

ABSTRACT: The generalization of post-primary education, the demographic changes and the decrease of the number of children and teenagers at school age are the major reasons for the evolution (expansion or contraction) of the school network and thus being necessary to rethink the models of organization and management of schools. This article describes the (dis)continuous process of reorganization of the network of establishments in Braga, a county in the north of Portugal. We highlight the arguments deployed by the Educational Administration and by local actors in this social and political process and discuss its evolution in a context of tension between state and market.

KEYWORDS: school network, centralization, decentralization, municipalisation.