

AGRUPAMENTO DE ESCOLAS PORTUGUESAS: UM ESTUDO DE CASO

AGRUPACIÓN DE ESCUELAS PORTUGUESAS: UN ESTUDIO DE CASO

GROUPING PORTUGUESE SCHOOLS: A CASE STUDY



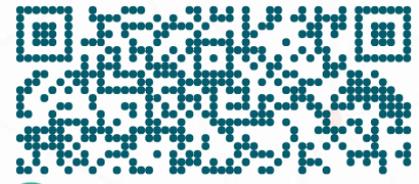
Maria Cecília LUIZ¹
e-mail: cecial Luiz@ufscar.br



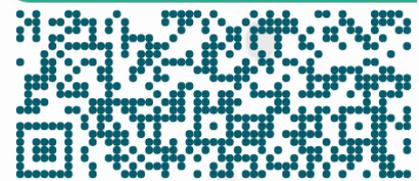
Fernanda MARTINS²
e-mail: fmartins@ie.uminho.pt

Como referenciar este artigo:

LUIZ, M. C.; MARTINS, F. Agrupamento de escolas portuguesas: Um estudo de caso. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 17, n. esp. 2, e023026, 2024. e-ISSN: 1982-8632. DOI: <https://doi.org/10.26843/ae.v17iesp.2.1288>



@mbienteeducação



- | Submetido em: 24/11/2023
- | Revisões requeridas em: 06/06/2024
- | Aprovado em: 29/05/2024
- | Publicado em: 11/07/2024

Editores: Profa. Dra. Margarete May Berkenbrock Rosito
Prof. Dr. Alexandro do Nascimento Santos
Prof. Dr. Ecleide Cunico Furlanetto
Profa. Dra. Maria Conceição Passeggi
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Professora Doutora do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Professora credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar. Subcoordenadora da Rede Internacional de Pesquisas em Gestão Educacional (REIPEGE).

² Professora Doutora do Instituto de Educação da Universidade do Minho, Braga – Portugal. Subcoordenadora da Rede Internacional de Pesquisas em Gestão Educacional (REIPEGE).

RESUMO: Este artigo objetiva analisar o processo de constituição de um agrupamento de escolas portuguesas, a partir do Decreto n.º 75/2008, de 22 de abril. O estudo de caso nos ajudou a identificar e refletir sobre desafios da administração escolar, a partir de uma medida imposta pela tutela, sem participação significativa dos atores escolares no processo, bem como compreender como as relações entre estabelecimentos e atores escolares ocorriam e, ainda ocorrem, depois da obrigatoriedade do Decreto. Entende-se que antes de fazer parte do agrupamento pesquisado, cada escola possuía uma dinâmica organizacional, mas depois da legislação foi obrigada a se reorganizar, muitas vezes, sem opção de manter sua própria identidade, tendo que enfrentar vários conflitos. Concluiu-se que, entre a agregação das escolas (constituição do agrupamento) e a sua integração em um projeto educativo comum (todas as escolas envolvidas com um único objetivo) existe uma distância a percorrer e, portanto, está longe de estar superada.

PALAVRAS-CHAVE: Agrupamento de escolas. Desconcentração educativa. Gestão Democrática.

***RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de constitución de un grupo de escuelas portuguesas, a partir del Decreto 75/2008, de 22 de abril. Un estudio de caso, que nos ayudó a identificar y reflexionar sobre los desafíos de la administración escolar, a partir de una medida impuesta por la tutela, sin participación significativa de los actores escolares en el proceso, así como a comprender cómo ocurrieron y, aún ocurren, las relaciones entre los establecimientos y los actores escolares después de la obligación del Decreto. Se entiende que antes de formar parte de la agrupación investigada, cada escuela tenía una dinámica organizativa, pero después de que la legislación se vio obligada a reorganizarse, muchas veces sin opción de mantener su propia identidad, teniendo que enfrentar varios conflictos. Se concluyó que, entre la agregación de las escuelas (constitución de la agrupación) y su integración en un proyecto educativo común (todas las escuelas involucradas con un único objetivo) hay una distancia por recorrer y, por lo tanto, está lejos de ser superada.*

***PALABRAS CLAVE:** Agrupación escolar. Desconcentración educativa. Gestión Democrática*

***ABSTRACT:** This article aims to analyze the process of grouping Portuguese schools after the Decree 75/2008, of April 22nd. A case study that helped us identify and reflect on the challenges of school administration after a measure imposed by the Decree without significant participation of school members in the process. It also helped us understand how the relationships between institutions and school actors occurred after the Decree was instituted. Before being part of the grouping schools in this case study, each school used to have a specific way of organizing itself. However, after the legislation, each one of them was obligated to reorganize itself, many times, without the option of maintaining its own identity. So, they had to face many conflicts. The conclusion is that between the process of grouping schools and their integration into a common educational project – which means all the schools with the same objectives – there is a long way to go. Therefore, it is far from being overcome.*

***KEYWORDS:** Grouping Schools. Educational Deconcentrating. Democratic Management.*

Introdução

A reconfiguração da rede escolar portuguesa foi radical, especialmente no território do Continente, ao longo de menos de vinte anos, após a promulgação de dois decretos: o n.º 115-A/98 de 4 de maio (Portugal, 1998) e o n.º 75/2008³, de 22 de abril (Portugal, 2008). Esses decretos implementaram uma Política Pública Nacional de Agrupamento Vertical de Escolas, resultando em uma mudança significativa na organização escolar.

Esta ordenação, estabelecida de forma hierárquica pelo Ministério da Educação, de cima para baixo, introduziu em Portugal um discurso institucional e político de uma nova organização escolar. Contudo, esse novo paradigma também trouxe novos desafios e obstáculos, uma problemática que necessita de mais estudos e pesquisas. Dessa forma, a presente investigação é definida como exploratória, apoiada em um número ainda reduzido de estudos sobre essa problemática em Portugal, e destaca-se por trazer à tona a voz de diversos atores escolares sobre essa realidade.

Nesse contexto, este artigo objetiva analisar o processo de constituição de um agrupamento de escolas portuguesas, a partir do Decreto n.º 75/2008, na região Norte de Portugal. Um estudo de caso, que nos ajudou identificar e refletir sobre desafios da administração escolar, a partir de uma medida imposta pela tutela, sem participação significativa dos atores escolares no processo, bem como compreender as relações entre estabelecimentos e entre atores escolares ocorriam e, ainda ocorrem, depois da obrigatoriedade do Decreto.

Parte-se do pressuposto de que, antes de fazer parte de um agrupamento, cada escola possuía uma dinâmica organizacional, mas depois da legislação é obrigada a se reorganizar, muitas vezes, sem opção de manter sua própria identidade.

O objeto de estudo é o agrupamento de escolas, e a hipótese é de que houve um retrocesso nas políticas democráticas portuguesas, dado que a constituição desses agrupamentos foi imposta e provocou diversas mudanças. Entre essas mudanças estão a descaracterização das unidades escolares e a unificação da gestão sob um único diretor, responsável pelo agrupamento com fortes características centralizadoras. As escolas agrupadas se encontram subordinadas à

3 Decreto-Lei n.º 75/2008 Diário da República, 1.ª série — N.º 79 — 22 de Abril de 2008. Artigo 7º Agregação de agrupamentos Para fins específicos, designadamente para efeitos da organização da gestão do currículo e de programas, da avaliação da aprendizagem, da orientação e acompanhamento dos alunos, da avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, pode a administração educativa, por sua iniciativa ou sob proposta dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, constituir unidades administrativas de maior dimensão por agregação de agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

falta de autonomia e à ausência de práticas de gestão mais democráticas dentro do agrupamento. Além disso, há dificuldade em manter a identidade do agrupamento e uma diminuição do sentimento de pertencimento a uma organização com um projeto educativo comum e compartilhado por todos.

De uma possibilidade de escolha à obrigatoriedade

A Constituição da República Portuguesa promulga, no seu Artigo 75, o conceito de “rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população”, (Portugal, 1976; cf. Lima, 2004) e concedendo ao Estado a responsabilidade pela sua criação e manutenção. Ainda, em 1986, com a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), designa-se no seu Artigo 40º, vários tipos de estabelecimentos de educação e ensino, inclusive, agrupamentos ou, como os designa no Artigo 45º, “grupos de estabelecimentos” com uma única direção, atestado por órgãos próprios.

Este processo de mudanças não é recente, tendo iniciado em 1976 devido a diversos instrumentos legais que destacam a questão do reordenamento da rede de escolas do 1º ciclo. Esse processo se materializou com a promulgação do Decreto-Lei n.º 35/88 de 04/02/1988, que estabelece: “sempre que uma escola deixa de ter frequência superior a dez alunos, será o funcionamento da mesma suspenso, salvo casos excepcionais, a fundamentar em despacho do diretor escolar” (Portugal, 1988). Com o tempo, as exceções se tornaram regra e esse problema foi se prolongando sem aparente solução.

A partir de 2002, com base nos mesmos instrumentos legais, foi criado o Programa Especial de Reordenamento da Rede de Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico (PER.EB1). Este programa implementou um conjunto de medidas que requalificou os estabelecimentos de ensino, designando-os como responsáveis por acolher alunos de escolas encerradas e providenciando recursos para garantir o funcionamento adequado dessas instituições. Essas medidas incluíram a implantação de bibliotecas, refeitórios, salas de professores e incentivos à construção de novos centros escolares. Simultaneamente, foram tomadas ações para acelerar a criação de agrupamentos de escolas.

Para que isso fosse possível, baseou-se na legislação de 1997 e 1998, em que se evidencia o processo de agregação de escolas. Com o Despacho Normativo n.º 27/97 (Portugal, 1997), instala-se a agregação das escolas com o objetivo de proporcionar aos estabelecimentos de ensinos básico e secundário suposta autonomia às instituições escolares, com

possibilidades e condições de assumirem novas responsabilidades; aumento da inserção comunitária, com vistas aos princípios consagrados na LBSE; e, realização de um percurso sequencial e articulado no desenvolvimento de projetos educativos, com favorecimentos ao modelo das escolas básicas integradas e as experiências das áreas escolares e dos territórios educativos de intervenção prioritária. No Decreto-Lei n.º 115-A/98, a constituição de agrupamentos de escolas é enquadrada e surge como obrigatória a associação horizontal de escolas (entre estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1º ciclo da educação básica).

Nos anos seguintes, registrou-se um movimento significativo de agregações, resultante de um processo impositivo por parte do governo, envolvendo o Ministério da Educação na dinamização dessas agregações. Nesse contexto, foi publicado o Despacho n.º 13 313/2003, de 8 de julho de 2003 (Portugal, 2003), que definiu que os agrupamentos deveriam adotar a tipologia vertical, abandonando a tipologia horizontal do ponto de vista normativo e priorizando a tipologia vertical desde a educação pré-escolar até o 3º ciclo do ensino básico.

O Decreto n.º 75/2008 instituiu maior autonomia às escolas e procedimentos de avaliação externa. Em relação aos agrupamentos de escolas, três princípios foram destacados: primeiro, intensificar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica da escola através do *Conselho Geral*, órgão com representação de docentes, não docentes, pais e encarregados de educação, autarquias e a comunidade local.

O segundo princípio visou reforçar a liderança das escolas, o que implicou medidas de reorganização do regime de administração escolar, com a criação do cargo de diretor, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola. Além do diretor, foram delegados um subdiretor e adjuntos, configurando um órgão *unipessoal* em vez de colegial. O diretor também preside o *Conselho Pedagógico*, com o objetivo de liderar e assumir toda a responsabilidade do agrupamento de escolas. O terceiro e último princípio, avigora maior autonomia ao diretor articulada ao aumento da melhoria do serviço público de educação, uma regulação advinda do Ministério da Educação.

Essa ação governamental acabou privilegiando os agrupamentos verticais em detrimento dos horizontais e, dentro desses, as agregações de agrupamentos. A justificativa apresentada foi que a gestão pedagógica proporcionaria maior integração entre os diferentes ciclos de ensino, do pré-escolar ao secundário, e promoveria a colaboração entre os docentes dos diversos ciclos e estabelecimentos agregados. Além disso, essa estrutura permitiria a implementação de ferramentas coerentes de autorregulação pedagógica e curricular, como um único projeto educativo ou regulamento interno do agrupamento. Ao promover a verticalização

do agrupamento de escolas, a legislação impôs este processo à gestão dos recursos, obtendo uma diminuição dos gastos financeiros. Na sequência, a Resolução do Conselho de Ministros n. 44/2010⁴, 14 de junho (Portugal, 2010), impõe agrupamentos verticais e afirma-se que tais agrupamentos devem incluir, quando possível, todos os níveis de ensino, ou seja, desde a educação pré-escolar até ao ensino secundário.

Desenvolvimento da Pesquisa

A possibilidade de desenvolver esta pesquisa foi viabilizada pelo aval do diretor da escola e pela disposição de todos os participantes em preencher e assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)⁵. Devido à vasta coleta de dados, este texto analisa apenas uma parte específica. Sem a intenção de generalizar, este estudo foca no processo de constituição de um agrupamento de escolas. O universo da pesquisa é um agrupamento que inclui estabelecimentos de todos os níveis, desde o Pré-Escolar até o Ensino Secundário, localizado em uma cidade do norte de Portugal, designada ficticiamente como “Salvador”.

O agrupamento “Salvador” abrange sete escolas, com diferentes ciclos e modalidades: Educação Pré-Escolar, Ensino Básico 1.º Ciclo (Ensino Regular), Ensino Básico 2.º e 3.º Ciclos (Ensino Regular), Ensino Secundário (Ensino Regular), Cursos Científico-Humanísticos (Ciências e Tecnologias, Línguas e Humanidades), Cursos Profissionais (Técnico de Gestão e Programação de Sistemas Informáticos) e Educação e Formação de Adultos (Formações Modulares). Destaca-se que este agrupamento é referência no atendimento a alunos cegos e com baixa visão.

Este agrupamento está incluído em um programa governamental direcionado para escolas situadas em contextos desfavorecidos (Território Educativo de Intervenção Prioritária - TEIP2 e atualmente TEIP3), e apresenta uma diversidade identitária nas escolas que o compõem.

Até 2021, o agrupamento contava com uma média de 1.500 alunos matriculados, cerca

4 Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010 (Portugal, 2010). Diário da República, 1.ª série — N.º 113 — 14 de junho de 2010 o Conselho de Ministros resolve: 1 — Estabelecer orientações para o reordenamento da rede escolar, no sentido de: a). b) Adequar a dimensão e condições das escolas à promoção do sucesso escolar e ao combate ao abandono; e c) Racionalizar os agrupamentos de escolas, de modo a promover o desenvolvimento de um projeto educativo comum, articulando níveis e ciclos de ensino distintos.

5 Agradecemos o fato de ser possível realizar a nossa investigação no referido agrupamento, nomeadamente ao diretor e sua equipa de apoio, bem como aos membros dos demais órgãos de gestão a que assistimos às suas reuniões e, ainda, um especial agradecimento a todos que participaram mais diretamente, nomeadamente em entrevistas e grupos focais.

de 200 professores, predominantemente estáveis, e aproximadamente 70 funcionários não docentes, distribuídos entre técnicos superiores especializados, assistentes técnicos e assistentes operacionais, todos pertencentes ao município. Para compreender a constituição e evolução do agrupamento “Salvador” após as mudanças obrigatórias, foi conduzida uma pesquisa qualitativa, utilizando um estudo de caso (Yin, 2005) com uma abordagem exploratória. O estudo incluiu revisão bibliográfica na área e uma fase empírica com instrumentos metodológicos como entrevistas semiestruturadas, grupos focais e observações de campo⁶.

Este artigo concentrou-se especialmente nos grupos focais, uma técnica recomendada para explorar a interação entre membros de um pequeno grupo. Segundo Fern (2001), os grupos focais exploratórios proporcionam *insights* significativos que facilitam a interação e familiarização com o tema, além de estimular a geração de novas ideias. A pesquisa também incluiu uma entrevista semiestruturada com o presidente do Conselho Geral, destinada a identificar aspectos comuns do grupo-alvo, fundamentar hipóteses e verificar tendências.

Foram realizados cinco grupos focais com representações de diferentes categorias de atores, sendo três em formato on-line, devido à dificuldade de reunir todos os participantes para sua realização. Os outros dois grupos, apesar das suas realizações presenciais, foram gravados em áudio, com a devida autorização dos participantes. Assim, foram realizados cinco grupos focais com os seguintes grupos de atores:

- Um grupo focal com a equipe de apoio do diretor (um subdiretor; três adjuntos; um assessor técnico-pedagógico);
- Um grupo focal com membros do conselho geral; um representante dos docentes; um representante dos pais e um representante da autarquia);
- Um grupo focal com as coordenadoras de estabelecimentos (participaram as seis, faltando apenas uma que estava afastada por motivos de doença);
- Dois grupos focais separados com membros do conselho pedagógico: um, com docentes representantes somente da pré-escola, 1º ciclo e da coordenadora da Educação Especial; e o outro, com docentes representantes dos 2º ciclos e 3º ciclos e a representante dos coordenadores dos diretores de turma.

6 O trabalho de Lima (2004) foi pioneiro em problematizar esta nova forma de organização da rede escolar em Portugal. Com este objetivo, o autor incidiu sua análise num conjunto de estudos de caso sobre agrupamentos de escolas e, nesse âmbito, identifica e problematiza o processo de constituição dos agrupamentos, sendo um denominador comum o protagonismo da tutela nesse processo.

Os participantes dos dois grupos focais, que incluíam membros da equipe diretiva e das coordenadoras dos estabelecimentos, foram selecionados sem critérios específicos, incluindo todos os interessados em participar. Nos grupos focais dos membros dos Conselhos Geral e Pedagógico, a seleção foi feita de forma aleatória entre os membros que aceitaram o convite, levando em consideração a representatividade de cada conselho.

A análise dos discursos dos participantes do Agrupamento “Salvador”, composto por sete escolas, teve como objetivo compreender os fenômenos que ocorrem nas interações e nos diálogos durante os grupos focais, explorando tanto pontos de vista convergentes quanto divergentes. Essas análises foram cruciais para ouvir de perto as perspectivas dos atores escolares.

Apresentação dos resultados e discussão

Uma das críticas mais comuns e generalizadas do processo de constituição dos agrupamentos, centra-se na sua dimensão, nomeadamente quando associada à dispersão geográfica das escolas que constituem o agrupamento. Isso foi percebido na interação do grupo focal das coordenadoras de estabelecimento, em que afirmam:

Têm agrupamentos imensos e se tornou impossível o seu funcionamento pela distância das escolas. Como se vai articular, quando se tem que andar não sei quantos quilômetros para encontrar as pessoas? Como se pode ter um espaço rápido para ter com um setor administrativo, mesmo tendo a internet? E o contato pessoal? Torna-se difícil (Grupo focal das coordenadoras de estabelecimentos do agrupamento Salvador).

De acordo com as professoras coordenadoras dos estabelecimentos, essa mudança perversa altera significativamente as relações humanas, tornando-se um desafio. Seja pelo número de escolas, seja pelo número de alunos, essa visão crítica é altamente pertinente, pois a preocupação do poder governamental era não aumentar o número médio de alunos por agrupamento devido à incorporação das escolas secundárias, ou em definir a dimensão média dos agrupamentos para estarem de acordo com o tamanho esperado. No entanto, além dessas questões, no início do processo de constituição dos agrupamentos, a formação ocorreu de maneira aleatória, com divisão entre escolas de uma mesma localidade, sem qualquer contato prévio, consulta ou decisão sobre essa medida.

Eventualmente se justificaria estabelecer agrupamento com as escolas isoladas, aqui ou acolá, e, zonas de interior, talvez ali as escolas se sentissem mais apoiadas e teriam mais instabilidade e auxílio. Na cidade, não acho necessário, acho que o desaparecimento da direção da escola no centro da

cidade... Não vejo vantagem, mesmo porque há várias divisões que foram feitas que eu não consigo entender, não existe necessidade de fazer isso em um país inteiro (Grupo focal dos membros do conselho pedagógico dos 2º ciclos e 3º ciclos, do agrupamento Salvador).

Como foi observado nos grupos focais, os problemas variam desde o tamanho e a dimensão dos agrupamentos até a dispersão e distância geográfica entre a escola sede e os demais estabelecimentos, resultando em falta de contato direto e próximo. Os participantes mencionaram que, em alguns casos, as pessoas do mesmo agrupamento não se conhecem.

Os participantes expressaram grande insatisfação com a ausência do diretor nas escolas, destacando que a área de intervenção se expandiu, os problemas aumentaram, e a carga de trabalho se tornou mais extensa, impossibilitando o diretor ou alguém de sua equipe de estar presente. Como afirmaram os membros do conselho pedagógico dos 2º e 3º ciclos no grupo focal:

É outra coisa atacar o fogo com os bombeiros perto, diferente de chamar os bombeiros que estão a não sei quantos quilômetros de distância. As escolas estão cada vez maiores e quando chegam os problemas, quem tem o direito de resolvê-los demoram mais tempo para tomar conhecimento e resolver. Um diretor ou alguém da sua equipe não conseguem estar em todas as escolas, é impossível... Falta agilização na resolução dos problemas. (dizeres do Grupo focal dos membros do conselho pedagógico dos ciclos II e III, do agrupamento Salvador).

De acordo com os participantes da pesquisa, o diálogo, fundamental para a interação entre as escolas e o diretor, ocorre de forma desarticulada. Acredita-se que uma relação próxima entre os sujeitos é necessária para que ambos se sintam à vontade para levantar, discutir e pensar questões de acordo com a realidade e necessidade existente.

Aqueles que defendem os agrupamentos geralmente acreditam que esse tipo de organização melhoraria a articulação entre os diferentes ciclos. No entanto, essa não foi a opinião dos participantes da pesquisa:

A articulação melhorou, principalmente, o pré-escolar com o primeiro ciclo, foi importante, mas é pouco. É pouco, pelo resto negativo. Ainda temos estabelecido o peso do passado, em que os professores estavam fechados em seus ciclos e não conversavam entre si. Ainda existe a culpabilização, uma certa tendência de jogar para os professores dos primeiros ciclos a culpa do que não dá certo. Criou-se uma distância entre os ciclos e isso continua, por isso, não faz sentido [referem-se ao agrupamento] (Grupo focal das coordenadoras de estabelecimentos do agrupamento Salvador).

O que se percebe no processo de constituição do agrupamento “Salvador” é que o *preço* que as escolas pagaram pela agregação, não compensou com a articulação dos ciclos de ensino. Esse agrupamento, assim como os demais, teve que juntar várias escolas e compor algo de maneira impositiva e até artificial⁷. Em especial, o agrupamento “Salvador” foi um dos primeiros a ser estabelecido em sua cidade, e herda os entraves entre duas escolas que hoje estão agregadas, devido à constituição do próprio agrupamento, conforme nos conta uma das representantes dos professores, no conselho geral:

A escola secundária (A) antes de 2008 era vazia de alunos e tinha muitos docentes. A escola do 2^a e 3^o ciclos (B) estava apinhada de alunos e professores. Na primeira eleição para diretor, depois de instituído o agrupamento “Salvador”, o candidato da escola (B) que mais tinha professores, não vence e isso causou um grande impacto. Os docentes votaram conforme o que queriam os pares, mas havia muitas pessoas externas [no conselho geral] que não conheciam a escola e seu contexto social, portanto, votaram conforme “lhes mandavam” votar (Grupo focal dos membros do conselho geral do agrupamento Salvador).

O local de tensão constituído nesse processo acabou por estabelecer situações de conflitos, algo que potencializou comportamentos de resistências, dissimulações, ou simplesmente negação às orientações oficiais.

Pode-se escutar, com detalhes, segundo as lembranças e as interações de todos os grupos focais realizados, que o primeiro diretor do agrupamento “Salvador” ganhou a eleição por apenas um voto de diferença do seu oponente de forma injusta, pois esta conquista foi manipulada, controlada por ele.

Há divisões de “capelas”, bairrismos e isso faz com que se olhem como Rússia e Ucrânia. Até hoje existe essa preocupação das escolas serem representadas. As pessoas têm resistências (representante dos docentes, Grupo focal dos membros do conselho geral do agrupamento Salvador).

O representante dos encarregados da educação também afirma ter sentido um certo mal-estar entre as escolas, pois, na época,

(...) a política de gestão foi forçada pelo diretor da escola (A), que havia menos alunos. Ele quis impor algumas ideias que não foram acolhidas (representante

7 O estudo de Leite e Fernandes (s/d), no âmbito do Relatório de Avaliação Externa dos Agrupamentos de Escolas do Porto, apresenta resultados não muito favoráveis a esta nova forma de organização da rede de escolas. Os respondentes a um inquérito por questionários consideraram numa percentagem de 45, 76% consideraram que o agrupamento de escolas não trouxe alterações, enquanto 27,58% considerou que trouxe vantagens e 7,31% que trouxe inconvenientes, sendo a percentagem de não respostas no valor de 19,34%.

dos encarregados da educação, Grupo focal dos membros do conselho geral do agrupamento Salvador).

Destaca-se que o atual diretor do agrupamento não é o mesmo desde a primeira eleição do agrupamento de escolas, ocorrida devido aos conflitos iniciados e prolongados por essa eleição inicial. Nos depoimentos dos grupos focais, percebe-se que as escolas do agrupamento, muitas vezes, não se sentem representadas por um único diretor, e esses conflitos impedem a desejada articulação entre os ciclos. No caso do agrupamento “Salvador”, a solução encontrada foi realizar uma nova eleição com candidatos internos e externos, na tentativa de escolher um líder mais imparcial.

Relatos indicam que, além do agrupamento “Salvador”, vários outros enfrentam dificuldades de gestão, pois deixaram de ter um colegiado eleito pela própria escola (conselho diretivo). Essa situação se agravou quando o diretor eleito não fazia parte do quadro das escolas, o que foi frustrante para os educadores e dificultou a criação de um projeto educativo comum no agrupamento.

Para se candidatar a diretor, após o Decreto n.º 75/2008, os aspirantes precisam atender a uma série de condições e participar de um concurso (parte técnica) e de uma eleição (parte democrática). No caso do agrupamento “Salvador”, devido aos conflitos, os candidatos que concorreram conheciam as escolas, mas não estavam no quadro docente.

Vivencia-se um período em que políticas neoliberais estão se instalando em diversos aspectos da vida social, e o diretor passou a assumir uma função diferente dos modelos estabelecidos pelo 25 de abril. Agora, o cargo é mais controlado por mecanismos de inspeção, controle e avaliação, sofrendo diversas pressões políticas e técnicas, com o objetivo de obter resultados positivos nas avaliações externas.

Percebe-se uma contradição, em que o diretor é eleito democraticamente por um conselho geral, mas, ao mesmo tempo, é controlado pela própria condição de ser um tecnocrata a serviço dos valores do neoliberalismo, isto é, da competitividade; e, simultaneamente, por uma administração centralizada desconcentrada. Conciliar estas duas expectativas é “(...) confrontar os valores da democracia e da participação com os valores da eficácia e da produtividade (...)” (Torres, Palhares, 2009, p. 97), uma utopia.

De maneira geral, o que se ouviu nas interações dos grupos focais, foram as pessoas espantadas com os acontecimentos, pois é difícil haver proximidade, quanto mais a perspectiva da gestão democrática. Mesmo tendo a composição e funcionamento dos conselhos pedagógico e geral, os sujeitos que os compõem, nem sempre conhecem as escolas (principalmente, os

membros externos que participam do conselho geral) e, por vezes, tomam decisões unilaterais e, em certas matérias, os referidos órgãos apresentem competências pouco significativas no contexto do agrupamento escolar.

Conforme a legislação, o diretor é uma figura centralizada e assume total responsabilidade pelo agrupamento, o que pode promover uma gestão menos democrática, já que possui o poder de decidir sozinho. Frequentemente, não há tempo ou espaço para que todas as escolas do agrupamento sejam consultadas ou para que debatam questões, o que dificulta a formação de uma identidade coletiva do agrupamento necessária para a reflexão sobre assuntos cotidianos e a tomada de decisões.

Cada escola deixou de manter sua individualidade, transformando-se em um conglomerado de escolas agregadas. De repente, foram obrigadas a ter metas comuns, realizar ações conjuntas e implementar modificações, um processo que ainda exigirá tempo para se concretizar e mediação de muitos conflitos.

Além da falta de compartilhamento de decisões, outro ponto negativo que dificulta essa gestão democrática é o controle burocrático imposto às escolas, conforme relatado pelos participantes da pesquisa:

A burocracia nos assusta muito e nos incomoda no dia a dia. Como funciona um agrupamento é diferente de como funciona uma escola, por isso há necessidade de controle... em não sei quantos papéis e grelhas temos que preencher, tudo se transforma em papelada... (Grupo focal das coordenadoras de estabelecimentos do agrupamento Salvador).

Quando se pensa o modelo burocrático no estudo de escolas, reflete-se sobre as características que são estabelecidas pela rigidez das leis e dos regulamentos na organização formal, acentua-se a importância das “normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planejamento e de tomadas de decisões, a consistência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso, o caráter preditivo das ações organizacionais” (Lima, 1998, p. 73).

A ausência de perspectivas democráticas também impede a autonomia das escolas agrupadas, uma contradição em relação ao que foi indicado no Decreto n.º 75/2008 e que não se concretizou. Segundo Lima (2004), se a autonomia das escolas de fato ocorreu, foi apenas de caráter instrumental, ou seja, uma autonomia técnica. Isso significa que essa autonomia se restringiu a características de execução, sem envolver a capacidade de decisão.

À luz de um conceito técnico-instrumental de autonomia, a própria figura jurídica dos "contratos de autonomia" poderá facilmente ser reconvertida na

Maria Cecília LUIZ; Fernanda MARTINS

lógica empresarial dos "contratos de gestão" ou na orientação de tipo gerencialista da "gestão por resultados", defendidas pelas teses da "administração pública empresarial" e da "nova gestão pública" (Lima, 2004, p. 19 e 20).

Apesar da defesa de que a política educativa foi iniciada para reforçar a autonomia da escola, com fortes tendências a afirmar a positividade da lógica de territorialização, não se pode deixar de considerar que esta autonomia contratualizada se configurou no grau zero. Essa ideia de autonomia parece cada vez mais distante, sendo que os atores parecem associar o agrupamento mais à imagem de uma escola-empresa, conforme os dizeres das coordenadoras de estabelecimentos.

Eu prefiro a diferença, em cada sítio, cada local, e me faz mal ver as escolas como uma organização de uma grande empresa, funcionam quase como uma empresa (Grupo focal das coordenadoras de estabelecimentos do agrupamento Salvador).

Várias declarações nos grupos focais evidenciaram a perda da identidade da escola quando foi agregada a outras em agrupamentos, uma medida justificada por razões economicistas, como pode ser verificado nos depoimentos a seguir.

Nós somos a escola com mais alunos e nós nem secretaria temos, é uma vergonha... Só posso entender que se trata de uma medida economicista, de redução dos quadros das escolas, aumentaram os atritos e as pessoas não se identificam... (Grupo focal dos membros do conselho pedagógico dos ciclos II e III, do agrupamento Salvador).

Existe uma intenção velada, não assumida, de menos gastos administrativos e de pessoal (Grupo focal das coordenadoras de estabelecimentos, do agrupamento Salvador).

As sete escolas frequentemente se sentem impossibilitadas de promover mudanças em seu ambiente, ficando à mercê de regras e princípios promulgados por legislações e políticas públicas educacionais. Os educadores, em geral, percebem que há uma política de economia de gastos com a educação ao se implementar, neste nível, uma reorganização da rede portuguesa em todo o país.

Algumas considerações

A intenção deste artigo foi analisar o processo de constituição do agrupamento “Salvador”, a partir do Decreto n.º 75/2008, em Portugal. Trata-se de um estudo de caso que visa valorizar o aspecto processual dessa nova medida, destacando as opiniões dos atores envolvidos sobre o processo e a nova realidade no agrupamento a que pertencem. Conclui-se que, entre a agregação das escolas (constituição do agrupamento) e sua integração em um projeto educativo comum (todas as escolas envolvidas com um único objetivo), ainda há uma grande distância a ser percorrida, estando longe de estar superada.

Percebe-se uma reforma inacabada, pois a simples promulgação do Decreto n.º 75/2008, impondo a implementação de agrupamentos de escolas, não foi suficiente. A normativa trouxe grande complexidade e processos de mudanças na organização das escolas portuguesas, mas ainda está em andamento. Trata-se de uma mudança organizacional no papel, que ainda carece de melhorias nas condições de ensino e aprendizagem dos estudantes.

É necessário realizar balanços sobre os resultados dos alunos portugueses nos testes internacionais, bem como pesquisas nacionais que analisem até que ponto o agrupamento de escolas contribuiu para a redução do abandono ou do insucesso escolar desde sua implementação. Além disso, é importante problematizar se a gestão no interior dessa nova organização cumpre os mínimos democráticos, como apontam alguns estudos, bem como os indícios da análise exploratória realizada sobre um agrupamento específico.

É importante referir a limitação desta análise por não ter incluído a participação de alunos no grupo focal do conselho geral, os principais interessados na melhoria da educação. Vários dados não foram abordados devido ao espaço limitado deste artigo, mas ao final, pode-se afirmar que muitas escolas em Portugal perderam suas identidades em prol de políticas educativas que não cumpriram o prometido. Essa reflexão sobre a expectativa e a realidade deve ser aprofundada.

REFERÊNCIAS

FERN, E. F. **Advanced focus group research**. California: Thousand Oaks, 2001.

LEITE, C.; FERNANDES, P. **Relatório de avaliação externa dos Agrupamentos de Escolas do Porto**, s/d. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/55966/2/44571.pdf>. Acesso em 20 mar. 2023.

LIMA, L. **A Escola como organização e a participação na organização Escolar**, Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Universidade do Minho, 1998.

LIMA, L. O agrupamento de escolas como novo escalão da administração concentrada. **Revista Portuguesa de Educação**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 7-47, 2004.

PORTUGAL Decreto-Lei n.º 35/88. Diário da República n.º 29/1988, Série I de 1988-02-04.

PORTUGAL. Despacho Normativo n.º 27/97. Diário da República n.º 126/1997, Série I-B de 1997-06-02.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, 1976. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10.

PORTUGAL. **Decreto Lei no 115 – A/98** do Ministério da Educação. Diário da República n. 102/1998, 1º Suplemento, Série I-A de 1998-05-04. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos, 1998. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/diario-republica/102-1998-108207>. Acesso em 15 mar. 2023.

PORTUGAL, **Despacho N° 13 313/2003** (2.a série). do Ministério da Educação. Ordenamento da rede educativa em 2003-2004, 2003. Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2003/07/155000000/1018610187.pdf>. Acesso em 20 mar.2023.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n. 75/2008** do Ministério da Educação. Diário da República: I série, A N.º 79/2008, Série I de 2008-04-22. Regime de Autonomia, administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, 2008. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-34457775> Acesso em 15 de mar. 2023.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n. 44/2010**. Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República n.º 113/2010, Série I de 2010-06-14, p. 1997 – 1998, 2010. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/44-2010-335419> Acesso em 20 mar. 2023.

TORRES, L. L.; PALHARES, J. A. Estilos de liderança e escola democrática. **Revista Lusófona de Educação**, [s. l.], v. 14, p. 77-99, 2009.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto alegre: Bookman, 2005.

CRediT Author Statement

Reconhecimentos: Agradecemos aos Agrupamento de Escolas onde foi realizado o estudo, nomeadamente ao seu diretor.

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

Conflitos de interesse: As autoras declaram que não há conflito de interesse no presente artigo.

Aprovação ética: As autoras respeitaram as regras éticas no âmbito da realização dos trabalhos académicos (anonimato e confidencialidade, autorização da realização da investigação, esclarecimentos prestados aos participantes).

Disponibilidade de dados e material: Somente através desta publicação.

Contribuições dos autores: Autora 1 – Pesquisa de campo, coleta e análise preliminar dos dados, escrita do artigo. Autora 2 – Orientadora da Pesquisa, análise e discussão dos dados, colaboração na escrita e revisão do artigo.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação e normalização.

