



LICÍNIO CARLOS LIMA
LEONOR LIMA TORRES

Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal

Análise Social, LV (4.º), 2020 (n.º 237), pp. 748-774

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020237.03>

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal. A racionalização do sistema escolar português, ocorrida nos últimos vinte anos, operou uma profunda reconfiguração da rede, da tipologia dos estabelecimentos e da sua gestão. Estudou-se o processo de construção dos agrupamentos de escolas e as configurações organizacionais resultantes, problematizando os seus contributos para a democratização da educação escolar. A análise apoiou-se em dados estatísticos solicitados ao Ministério da Educação e, de forma complementar, em Relatórios de Avaliação Externa da Inspeção-Geral da Educação e Ciência. Foi possível identificar a diversidade organizacional da configuração “agrupamento”, bem como observar o seu impacto limitado na democratização e melhoria dos processos de escolarização.

PALAVRAS-CHAVE: racionalização, modernização, agrupamentos de escolas, democratização.

Policies, dynamics and profiles of school clusters in Portugal. The rationalization of the Portuguese school system, which has taken place over the last twenty years, has led to a profound reconfiguration of the network, the typology of the schools and their management. We studied the process of building school clusters and the resulting organizational configurations, problematizing their contributions to the democratization of school education. The analysis was based on statistical data requested from the Ministry of Education and, on a complementary basis, on External Evaluation Reports from the Inspector General of Education and Science. It was possible to identify the organizational diversity of the “cluster” configuration, as well as to observe its limited impact on democratization and improvement of schooling processes.

KEYWORDS: rationalization, modernization, school clusters, democratization.

LICÍNIO CARLOS LIMA

LEONOR LIMA TORRES

Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal¹

INTRODUÇÃO

Os objetivos de racionalização e modernização do sistema escolar português emergiram de forma sistemática a partir de meados da década de 1980, procurando consolidar e diversificar as ofertas, introduzir maior rigor através da avaliação, acrescentar qualidade à quantidade, racionalizar a rede escolar. A aprovação de uma nova Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986, a adesão à Comunidade Económica Europeia e o protagonismo do planeamento em educação, entre outros fatores, contribuíram para que o processo de “europeização das políticas educativas” apontasse para a emergência de uma “nova ordem educacional” (Antunes, 2005) e instituisse um novo quadro de racionalidade, contraposto à pretensa irracionalidade do até então instituído. Significativamente, já de forma compatível com perspetivas que, genericamente, vêm sendo conhecidas por “Nova Gestão Pública” (Lane, 2000), no quadro mais global do designado “Estado Gestionário” (Clarke e Newman, 1997), foi porém à margem de grandes reformas educativas ou de estudos técnicos sofisticados e publicamente debatidos que ocorreu, ao longo dos últimos vinte anos, uma das mudanças estruturais mais significativas e de maior alcance no sistema escolar português: a reconfiguração da rede escolar, da tipologia dos seus estabelecimentos e dos seus órgãos de gestão. Mas inversamente ao propalado pelas lógicas de pendor regulador pretensamente “pós-burocrático”, tal movimento não foi realizado de forma descentralizada e policêntrica, negociada e participada, mediada pelos municípios ou por outros

1 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.

órgãos regionais ou locais, nem sequer segundo processos de desregulação e de contratualização. Tratou-se, ao invés, de um processo fortemente administrado, seguindo orientações políticas e injunções administrativas de tipo centralizado, conduzido pelos governos e operacionalizado pela administração central e seus órgãos desconcentrados, sob ação das então direções regionais de educação. Embora faseado, o processo revelou consistência e consenso governamental ao longo dos anos, ao abrigo da tradicional autoridade de tipo racional-legal, ou seja, em termos weberianos, resultou de práticas efetivas e fortemente articuladas de dominação burocrática (Weber, 1984). A imposição de um certo padrão de racionalidade formal afastou racionalidades e soluções diferenciadas, possíveis dinâmicas associativas entre estabelecimentos e entre estes e outros atores locais, recusou exceções e alternativas, por vezes já em vigor ou até mesmo permitidas numa primeira fase, assim as relegando para o estatuto de escolhas irracionais.

Foi, assim, possível transitar de uma rede de proximidade, consideravelmente alargada, de estabelecimentos de ensino para uma rede rarefeita e frequentemente concentrada nas sedes dos concelhos. Como observou António Neto-Mendes (2018, pp. 80-81), os processos de “concentração da rede” resultaram na transição de uma “rede de escolas” para uma “rede de agrupamentos”. Tratou-se de um movimento contínuo, particularmente quando em vários concelhos outras alternativas intermédias eram possíveis e chegaram a ser propostas. As escolas que permaneceram foram agrupadas em novas estruturas organizacionais e de gestão – os agrupamentos de escolas –, segundo um racional único que motivou vários conflitos e algumas ações de resistência, nalguns casos envolvendo municípios e associações de pais, embora resolvidos segundo o processo da dominação burocrática centralizada.

Na sua última versão (Decreto-Lei n.º 75/2008, artigo 6.º, n.º 1), as dinâmicas de agrupamento de escolas surgiam pedagogicamente justificadas através das seguintes finalidades:

- a) Proporcionar um percurso sequencial e articulado dos alunos abrangidos numa dada área geográfica e favorecer a transição adequada entre níveis e ciclos de ensino; b) Superar situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e prevenir a exclusão social e escolar; c) Reforçar a capacidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar que o integrem e realizar a gestão racional de recursos; d) Garantir o funcionamento de um regime de autonomia, administração e gestão, nos termos do presente decreto-lei.

Quanto aos critérios a que deveria obedecer a constituição de agrupamentos de escolas, o n.º 2 do mesmo artigo dispunha:

a) Construção de percursos escolares integrados; b) Articulação curricular entre níveis e ciclos educativos; c) Proximidade geográfica; d) Necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar.

Os estudos sobre as políticas de modernização e as práticas de racionalização da rede escolar que foram já objeto da nossa atenção no que concerne aos agrupamentos de escolas (ver, sobretudo, Lima, 2004, 2018), são aqui retomados e parcialmente reproduzidos, sendo agora desenvolvidos por referência aos processos de construção dos agrupamentos, à sua evolução e respetivo mapeamento, aos seus diferentes tipos e às configurações organizacionais resultantes, na tentativa de oferecer uma análise da cartografia dos agrupamentos de escolas em Portugal e de interrogar os seus contributos para a democratização da educação escolar.

RECONFIGURAÇÃO DA REDE ESCOLAR EM PORTUGAL SOB O SIGNO DA RACIONALIZAÇÃO

Milhares de escolas do 1.º ciclo do ensino básico foram extintas, sob justificação do baixo número de alunos, da degradação do parque escolar e do abandono e insucesso escolares, estatisticamente imputados à falta de dimensão e de qualidade das escolas. O processo foi longo e foi objeto de várias resistências – fundadas em choques de racionalidades – por parte de instituições e atores locais, conduzido segundo critérios considerados racionais e, em certos períodos, de acordo com justificações pedagógicas controversas. No final de década e meia de extinção e reorganização de estabelecimentos, o seu número total era consideravelmente mais baixo, o total de agrupamentos também havia baixado, tal como o total de escolas não agrupadas. Ao invés, entre 2011/2012 e 2014/2015 a média de alunos por agrupamento passara de 1 282 para 1 563 alunos, registando um aumento médio de quase 22%.

As questões demográficas representaram um fator importante e, em muitos casos, não era viável manter escolas pedagogicamente e socialmente desvitalizadas, com reduzidos números de alunos, em edifícios degradados. Mas foi sob o signo da racionalização de tipo formal, ainda que legitimada discursivamente por razões pedagógicas e de qualidade do ensino, que foi concretizada uma profunda reconfiguração da rede escolar em Portugal. A tal ponto que desse processo resultaram situações por vezes em oposição a critérios legalmente estabelecidos, ignorando os municípios e suas cartas educativas, contrariando lógicas de agrupamento horizontal anteriores, originando unidades de gestão com elevados números de alunos e de escolas, evidenciando uma dispersão geográfica considerada excessiva, para além das correspondentes

dificuldades de gestão (ver, entre outros estudos, Ferreira, 2005; Flores, 2005; Cordeiro, Martins e Ferreira, 2014; Martins, 2014). Restará saber se nos domínios da democratização da educação, das taxas de retenção e desistência, do reforço da sequencialidade e da articulação dos percursos escolares dos alunos, entre outros elementos invocados pelo legislador, se terá avançado significativamente.

POLÍTICAS E PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO
DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS

Associar escolas poderá fazer todo o sentido, dependendo dos objetivos a alcançar e, necessariamente, dos procedimentos a adotar. Também aqui forma e conteúdo, meios e fins, processos e produtos são inseparáveis. Por esta razão João Barroso (2018) insiste na distinção conceptual entre “associação de escolas” (numa “lógica pedagógica”) e “agrupamento de escolas” (numa “lógica administrativa”), esta vista como uma imposição normativa por parte da administração.

Até à publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, que frequentemente, embora erroneamente, é destacado como o normativo que teria originado o processo de agrupamento de escolas, a ação de agrupar estabelecimentos foi limitada, embora tivesse ocorrido nalguns casos. Recorde-se a criação, em 1985, das Escolas C+S (2.º Ciclo do Ensino Básico mais Ensino Secundário) e, a partir de 1993, a criação das primeiras “Escolas Básicas Integradas” (procurando articular nove anos de escolaridade). Em 1988, através do Despacho Conjunto 28/SERE/SEAM, de 30 de junho, os agrupamentos tinham já sido admitidos, designadamente os agrupamentos horizontais (Educação pré-escolar e 1.º Ciclo). Com a publicação, a título experimental, do Decreto-Lei n.º 172/91 foram criadas algumas “áreas escolares”, definidas como “grupos de estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1.º ciclo do ensino básico”.

Ainda antes da publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, viria a ser publicado o Despacho Normativo n.º 27/97, o qual assumia que o ano letivo seguinte (1997/98) seria “o ano de preparação da aplicação do novo regime de autonomia e gestão das escolas” e também de reordenamento da rede escolar “através da apresentação de propostas de associações ou agrupamentos de escolas”, pendendo para a solução de agrupamentos verticais (agrupando estabelecimentos de diferentes níveis e ciclos de escolaridade) e atribuindo protagonismo às direções regionais, as quais passaram a intervir muito para além das “dinâmicas locais” referidas pelo decreto-lei de 1998 (para uma análise detalhada ver Lima, 2004 e também Neto-Mendes, 2018). Nesta matéria, o decreto-lei de 1998 parafraseava o despacho de 1997, inventariando argumentos pedagógicos que viriam a ser reproduzidos durante as duas décadas seguintes.

Mas o Decreto-Lei n.º 115-A/98, que, contraditoriamente, se manifestava relativamente aberto a agrupamentos horizontais e verticais (embora privilegiando os segundos), haveria de ser subalternizado com a publicação do Despacho n.º 13 313/2003, o qual assumia, pela primeira vez, o objetivo de agrupar todas as escolas públicas de Portugal continental e de integrá-las em “unidades de gestão” de tipo vertical, só a título excepcional admitindo agrupamentos horizontais, impondo como limite para conclusão de todo o processo o ano letivo de 2004/05. Iniciava-se um processo de reengenharia organizacional que adotava uma *lógica racionalizadora centralizadora*, não apenas deixando para trás dinâmicas próprias de uma *lógica associativa autonómica* (sobre estas lógicas ver Lima, 2004) mas também preparando o caminho para o agrupamento universal das escolas públicas, incluindo as escolas secundárias que, durante vários anos, constituíram exceção.

Despertando reações de oposição incomuns, mobilizando sindicatos, associações de pais e várias autarquias, verificou-se um processo com semelhanças ao ocorrido uns anos antes quando, pouco tempo após a constituição de agrupamentos horizontais, estes se viram obrigados à sua extinção para serem refeitos sob uma verticalização imposta. Quando, agora, vários atores escolares resistiam a qualquer lógica de agrupamento das escolas secundárias, tratava-se, em movimento paradoxal, de atrair cada escola secundária para um agrupamento já anteriormente constituído, retirando a escola sede desse agrupamento para a localizar na escola secundária, que passava a ser obrigatoriamente agregada. A chamada “agregação de agrupamentos e escolas não agrupadas” fora prevista no Decreto-lei n.º 75/2008, artigo 7.º, nos seguintes termos:

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.

Conhecidos por “mega-agrupamentos”, este resultado da última fase de agregação de escolas – que logo generalizou os “fins específicos” e o caráter potencial (“pode”) presentes naquele diploma – tem sido muito debatido, especialmente em termos da grande dimensão resultante de alguns deles, embora nessa situação se integre uma minoria de casos. O elevado número de alunos ganha relevo quando surge associado a um elevado número de escolas, à sua dispersão geográfica e, especialmente, à sua diversidade em termos de

ciclos de estudos e, portanto, também em termos de níveis etários dos alunos, formações e culturas profissionais de educadores e professores, currículo e avaliação, organização do processo de ensino-aprendizagem, horários de funcionamento, etc. Estes elementos, independentemente do número de alunos, constituem problemas a enfrentar, alguns deles novos, engendrados pela nova solução de agrupamento.

Com uma organização e gestão escolares que subtraiu todos os órgãos anteriormente existentes nas escolas dos 2.º e 3.º ciclos do Ensino Básico para os localizar nas escolas sede, e sem garantir que cada ciclo de estudos dispusesse de espaço próprio de coordenação e decisão no interior do conselho pedagógico, por exemplo através de secções, sobretudo as escolas agrupadas com maior dimensão e complexidade ficaram reféns da escola sede, sem a mínima capacidade de gestão administrativa e pedagógica, dependentes da comunicação estabelecida através da figura de coordenador de estabelecimento. Um coordenador que se assemelha a um administrador delegado e que se vê isolado e limitado nas suas funções e, por outro lado, deslegitimado em termos de representação democrática no interior da sua escola, já que, formalmente, apenas representa o diretor (sendo por ele nomeado e demitido), não representando a sua escola. E daí o perfil burocrático que lhe tem sido atribuído pela investigação (ver, por exemplo, Castro, 2010).

Com exceção da relativa centralidade da escola sede, todos os estabelecimentos agrupados perderam protagonismo. Passaram de escolas, estatuto que mantêm no plano formal, a “subunidades de gestão”, numa condição de “subalternidade” face à sede do agrupamento, uma nova “estrutura de controlo sobre as escolas agrupadas” (Lírio, 2010, p. 107), com “crescente centralidade administrativa” (Silva, 2008, p. 56). Agrupamentos que tendo sido construídos de cima para baixo, de forma artificial e como “unidades administrativas” a que quase sempre faltava um projeto educativo ou um racional pedagógico partilhado, contra todas as alternativas, dinâmicas locais e associativas, se configuraram frequentemente como resultantes da dominação burocrática exercida pelo centro sobre as periferias escolares. Nesse contexto, cada escola passou a correr o risco de ser sujeita a uma natureza administrativa duplamente periférica: por um lado face à administração central e desconcentrada do Ministério e, por outro, face à escola sede e ao Diretor do respetivo agrupamento. Diretor que poderá ser visto como uma espécie de “elo de ligação” (Likert, 1979), entre o Ministério e o agrupamento no quadro de uma relação subordinada perante aquele e de poder perante este, assumindo-se, em termos internos, como um “regulador intermédio” entre a sede e as escolas outras do agrupamento (Bocchio, 2016).

A LÓGICA ASSOCIATIVA LOCAL PERANTE A PRIMAZIA
DA DOMINAÇÃO BUROCRÁTICA

A dominação burocrática, que está na base do processo de agrupamento das escolas em Portugal, resultou de um choque de racionalidades que, simbolicamente, pode ser expresso pela tensão entre uma lógica associativa autonómica e uma lógica racionalizadora centralizadora, embora existam outras dinâmicas e interesses presentes. Contudo, aquelas duas lógicas foram o núcleo de um choque entre distintas racionalidades e atores, entre referenciais políticos, pedagógicos e axiológicos divergentes, entre duas formas de olhar racionalmente para a educação escolar. A principal característica da dominação burocrática reside na imposição política, pretensamente neutra e baseada em razões técnicas e instrumentais, de uma forma singular de racionalidade – a racionalidade formal referida a meios, subordinando a racionalidade substantiva referida a fins e valores, de acordo com Max Weber (1984). Como o próprio sociólogo alemão observou, e como Rogers Brubaker sintetizou com clareza, não existe apenas uma racionalidade única e universal, para além de valores, fora de interesses e de relações de poder. Por isso mesmo, afirma Brubaker (1984, p. 4), “A distinção entre racionalidade formal e racionalidade substantiva implica que o que é racional de um ponto de vista pode ser não-racional ou irracional de outro, e vice-versa”.

Ao desconsiderar lógicas associativas locais, dimensões históricas e culturais, processos institucionais, modelos de formação e de prática pedagógica, sentimentos, crenças e comportamentos de atores locais, agora associados à tradição, a visões imobilistas e de resistência à modernização, a dominação burocrática operou de modo exógeno, tipicamente técnico e modernizador, ignorando, ou menosprezando, as estruturas que pretendia transformar e recusando-lhes o estatuto de agentes do seu próprio desenvolvimento. Exatamente porque, pretensamente, sabia *a priori* o que seria melhor para essas estruturas, porque detinha uma visão global e panorâmica da rede escolar e porque se apresentava como um árbitro distante, imparcial, capaz de usar o cálculo racional como base para o progressivo e acentuado processo de racionalização e formalização escolares, das identidades e das práticas pedagógicas. Ou seja, incorrendo exatamente numa parte daquilo que Weber temia na burocracia enquanto tipo de autoridade racional-legal e que a propósito do conceito de “desencantamento do mundo” foi estudado por destacados autores (ver, por exemplo, Pierucci, 2003; Schluchter, 2014), esclarecendo como se trata do resultado de um processo de racionalização e formalização baseado numa ação racional deliberada e sistemática, calculável e mensurável, instrumental e impessoal, governado por regras heterónomas, correndo riscos acentuados

de despersonalização das relações sociais e de desumanização. Os conflitos de valores entre pedagogia e burocracia ganham expressão em tal contexto uma vez que, como lembra Brubaker (1984, p. 22), quanto maior a racionalidade formal da administração tanto maior a sua irracionalidade substantiva.

A existência de agrupamentos resultantes de dinâmicas associativas entre escolas, a partir de interesses comuns, de projetos ou ações de educação partilhados, seria contrária à dominação burocrática. Esta exige uma resposta racional-legal e generalizada através de injunções administrativas, menorizando os atores locais, mesmo mantendo discursivamente o princípio do chamado “reforço da autonomia” das escolas. Congruentemente não se hesitou, a partir de finais da década de 1990, em extinguir escolas, em exigir o agrupamento das remanescentes, a preferir agrupamentos verticais a horizontais, mais tarde a forçar a extinção dos horizontais e a sua reconversão em agrupamentos verticais e, mais tarde ainda, a exigir a agregação das escolas secundárias não agrupadas a agrupamentos de escolas já anteriormente constituídos, retirando deles a sua sede e relocando-a na escola secundária. Os atores centrais neste processo nunca foram as escolas ou os municípios, os professores, os pais ou os alunos, antes foram os serviços centrais e desconcentrados do Ministério da Educação. A ação coerciva exercida sobre as escolas impediu dinâmicas associativas, a diversidade de soluções, a pluralidade de projetos. Mas o processo burocrático seguido para agrupar escolas não pode ser interpretado apenas como um movimento de modernização e racionalização da rede de estabelecimentos de ensino. Tratou-se, também, da própria reorganização do aparelho de administração escolar, designadamente através da criação de um novo escalão de administração desconcentrada (Lima, 2004) – o agrupamento de escolas, especialmente a partir da respetiva sede –, situado entre cada escola concreta e as instâncias centrais e regionais do Ministério da Educação.

CARTOGRAFIA DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS EM PORTUGAL

Na sequência do processo de racionalização da rede escolar desencadeado a partir da década de 1990, como se configura atualmente o sistema escolar em Portugal? Como se caracterizam internamente os diferentes tipos de agrupamentos de escolas? De que modo a configuração organizacional “agrupamento” tem contribuído para a democratização da educação? Estabilizado o movimento de reordenação da rede em termos de configuração, importa analisar as suas morfologias organizacionais e refletir sobre os seus efeitos ao nível das dinâmicas de escolarização. Com efeito, os agrupamentos de escolas constituem espaços-tempo fundamentais ao desenvolvimento dos objetivos educacionais, não podendo estes estar dissociados do modelo de gestão, das

lógicas de poder, das condições de participação e das potencialidades pedagógicas inerentes a estas estruturas organizacionais. É por referência a estes contextos escolares, agora mais plurais e complexos, que faz sentido discutir a natureza da ação educativa, os dilemas e as dificuldades na operacionalização das orientações educativas e, de forma particular, o modelo de gestão escolar centralmente instituído. Paradoxalmente, os indicadores estatísticos e os relatórios oficiais publicados regularmente pelas diversas estruturas do Ministério da Educação continuam a utilizar o estabelecimento e o nível de ensino como variáveis independentes, dissociadas das atuais configurações organizacionais. As profundas mudanças operadas na rede escolar e, em particular, na estrutura das organizações escolares, não implicaram uma mudança no racional que preside à produção de relatórios e estatísticas. Se um dos argumentos-chave do legislador assentou nas vantagens pedagógicas dos agrupamentos – sequencialidade e articulação entre níveis e ciclos de ensino, prevenção do isolamento e da exclusão escolar, reforço da capacidade pedagógica – como compreender a sua secundarização na produção de balanços e análises prospetivas?

O choque entre a racionalidade administrativa e a racionalidade pedagógica, ou mesmo a secundarização desta última, persiste e impera para além do processo de reestruturação da rede, confirmando a prevalência de uma visão instrumental que, de tão naturalizada e despolitizada, não reconhece a centralidade da realidade escolar no desenvolvimento dos processos educativos. E, neste sentido, parece ganhar força uma conceção de escola que ora se afirma como “reflexo”, ora se revela como “invólucro” (Lima, 2008), em função da sua representação na estrutura e no espaço educativo. Enquanto subunidade periférica, a escola é percecionada como uma entidade homogénea que reproduz as lógicas centrais; simultaneamente, ao enquadrar-se num agrupamento escolar, emerge como “membrana” indiferente ao desenrolar da ação e às relações de poder coexistentes entre estabelecimentos e profissionais do mesmo agrupamento. Em última instância, poder-se-ia deduzir que, de acordo com a lógica que preside à elaboração dos relatórios oficiais, os resultados escolares seriam independentes da configuração organizacional, estando mais associados aos estabelecimentos e aos níveis de ensino do que ao contexto real do agrupamento onde ocorre a ação educativa.

Considerando a complexidade organizacional dos agrupamentos de escolas e a sua alegada importância no desenvolvimento dos processos de escolarização, encetamos um estudo da rede do ensino público, procurando evidenciar a sua evolução na última década, a distribuição no espaço geográfico e a diversificação dos formatos e arranjos organizacionais. Para o feito, recorreremos aos relatórios oficiais publicados pela Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência (DGEEC-ME) e aos dados de caracterização dos agrupamentos de

escolas expressamente solicitados àquele serviço, que os disponibilizou em formato Excel. Estas informações foram recodificadas e convertidas para o programa *IBM SPSS Statistics* (versão 25.0), tendo sido posteriormente objeto de tratamento e análise estatística. Em termos de análise evolutiva, definimos como arco temporal o período 2004-2016, dando continuidade às séries de dados oficialmente publicadas, sendo o último ano aquele em que, na altura, foi possível aceder aos dados estatísticos disponibilizados pela DGEEC-ME.

UMA REFORMA LENTA INDUZIDA PELO SOBRESSALTO ORGANIZACIONAL

Em pouco mais de uma década (2004-2016) a rede do ensino público em Portugal sofreu alterações profundas, como se pode observar na síntese evolutiva do quadro 1. Um movimento ao mesmo tempo gradual e acelerado de racionalização da rede que implicou o encerramento de um número significativo de estabelecimentos de ensino e a sua reorganização em agrupamentos e, mais tarde, em mega-agrupamentos, pela agregação das escolas secundárias não agrupadas. As sucessivas fusões de estabelecimentos escolares de diferentes níveis de ensino alteraram radicalmente a configuração da rede. Entre 2004 e 2016 o número de agrupamentos decresceu 16% (menos 134 agrupamentos) e o número de escolas não agrupadas foi dramaticamente reduzido em 80% (menos 355 escolas). Em termos globais, o número total de estabelecimentos de ensino reduziu 53% (menos 5 566), evidenciando o intenso movimento de racionalização da rede nos últimos dez anos. Atualmente, os agrupamentos de escolas constituem a configuração organizacional predominante (713) e as escolas não agrupadas correspondem a situações de exceção, uma parcela residual de estabelecimentos de ensino secundário (95) que ficou fora do processo de reorganização. O sistema de ensino público contempla, portanto, dois formatos completamente distintos em termos de especificidade e complexidade organizacional e pedagógica: agrupamentos de escolas (88%) e escolas não agrupadas (12%).

A figura 1 revela a dimensão e a intensidade deste processo de racionalização, ao evidenciar a generalização dos agrupamentos e a imposição da verticalização como formato único: de 111 agrupamentos horizontais, em 2004 (compreendendo 1067 estabelecimentos), sobreviveram apenas 2 (que agregam 9 estabelecimentos) em 2015/2016. Apesar de o número de agrupamentos ter estabilizado nos últimos quatro anos, os efeitos deste *sobressalto organizacional* estão, em grande medida, por estudar.

MAPEAMENTO DOS AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS

A categoria “agrupamento de escolas” recobre uma grande variedade de formatos organizacionais. O levantamento efetuado a nível nacional permitiu

QUADRO 1

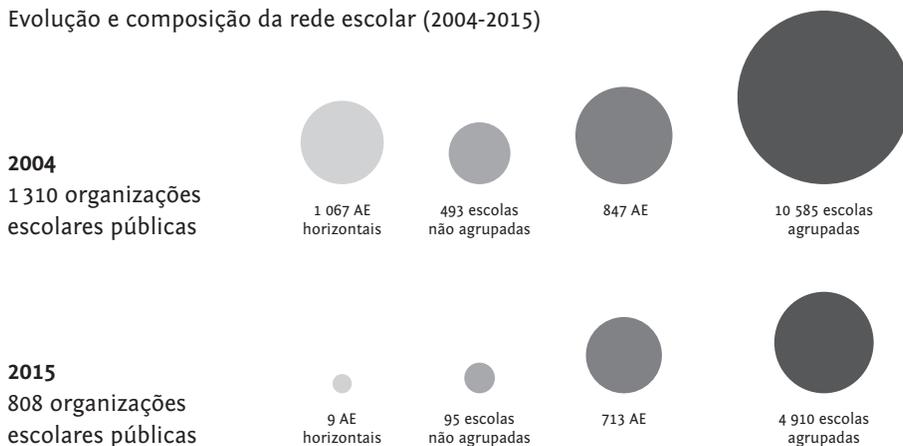
Evolução (Nº) dos agrupamentos de escolas, escolas não agrupadas e escolas agrupadas do ensino público. Continente (2004/2005 – 2015/2016)

	Escolas agrupadas	Agrupamentos de escolas	Escolas não-agrupadas
04/05	10 485	847	493
05/06	10 239	846	493
06/07	8 705	840	450
07/08	8 078	822	414
08/09	7 595	824	364
09/10	7 262	824	389
10/11	6 675	794	322
11/12	6 028	787	295
12/13	5 921	713	103
13/14	5 393	713	95
14/15	4 985	713	95
15/16	4 919	713	95

Fonte: DGEEC, *Educação em Números - Portugal 2017* | DGEEC-ME, 24-01-2018.

FIGURA 1

Evolução e composição da rede escolar (2004-2015)



Fonte: DGEEC, *Educação em Números - Portugal 2017* | DGEEC-ME, 24-01-2018.

identificar 113 arranjos organizacionais diferenciados, com diversas combinações entre estabelecimentos, níveis e ciclos de ensino e ofertas educativas. Perante esta heterogeneidade de situações, procurou-se captar alguns padrões e morfologias-tipo por via de uma análise minuciosa das múltiplas realidades que recobrem este compósito organizacional. Deste exercício resultou a construção de uma tipologia que compreende quatro tipos de agrupamentos de

escolas (cf. Quadro 2): i) *agrupamento de escolas horizontal*, com apenas 2 casos (0,3%), localizados nos concelhos de Vila Nova de Mil Fontes e de Arruda dos Vinhos, que integram a educação pré-escolar e o 1.º ciclo; ii) *agrupamento de escolas vertical completo*, representando a maioria dos casos (54,5%) e agregando todos os níveis e ciclos de ensino, bem como as várias modalidades de oferta educativa alternativa ao ensino regular; iii) *agrupamento de escolas vertical parcial* (43,9%), que contempla todos os níveis e ciclos de estudo, exceto o ensino secundário e que, ao nível da oferta educativa, apresenta uma variedade de situações; iv) *agrupamento de escolas vertical atípico* (1,1%), que recobre três situações distintas, todas elas apresentando uma configuração que rompe com a sequencialidade legalmente prevista, ora não contemplando o 3.º ciclo e o ensino secundário (caso 1), ora não abrangendo a educação pré-escolar (caso 2), ora não incluindo ambas, a educação pré-escolar e o ensino secundário (caso 3).

QUADRO 2

Tipologia dos agrupamentos de escolas (níveis e ciclos de estudo) 2015-2016

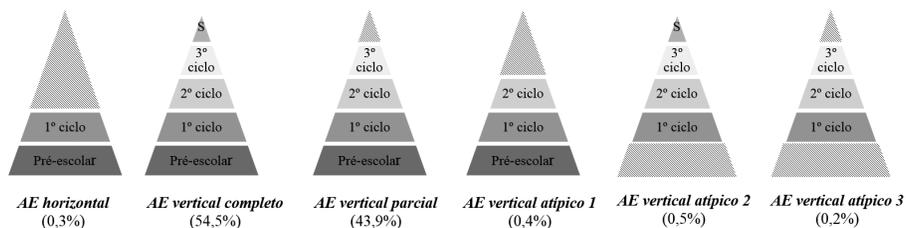
Tipologia dos agrupamentos de escolas	Pré	1.º C	2.º C	3.º C	Sec.	n	%
<i>AE horizontais</i>						2	0,3
<i>AE vertical completo</i>						389	54,5
Com oferta alternativa						373	52,3
Sem oferta alternativa						16	2,2
<i>AE vertical parcial</i>						313	43,9
Sem oferta alternativa						79	11,1
Com oferta alternativa (Básico)						192	26,9
Com oferta alternativa (Secundário)						4	0,6
Com oferta alternativa (Básico e Secund.)						38	5,3
<i>AE vertical atípico 1</i>						3	0,4
Sem oferta alternativa						2	0,3
Com oferta alternativa						1	0,1
<i>AE vertical atípico 2</i>						4	0,5
Sem oferta alternativa						1	0,1
Com oferta alternativa						3	0,4
<i>AE vertical atípico 3</i>						2	0,2
Sem oferta alternativa						1	0,1
Com oferta alternativa						1	0,1
Total						713	100

Os diferentes tipos de agrupamento de escolas existentes no país abrangem realidades organizacionais muito distintas, cujas repercussões nas dinâmicas educativas e pedagógicas merecem atenção, sobretudo quando os fundamentos políticos do processo de reorganização da rede escolar assentam justamente em dimensões de ordem educativa e pedagógica, sendo as mais expressivas “a construção de percursos escolares integrados” e a “articulação curricular entre níveis e ciclos educativos” (Decreto-Lei n.º 75/2008, artigo 6.º, n.º 2). Mesmo não questionando a ambiguidade inerente àqueles pressupostos, a realidade observada contraria parcialmente o alcance daqueles objetivos. De facto, à luz deste referencial político, 45,5% dos agrupamentos não garantem sequer um percurso sequencial completo, ao não integrarem no seu interior todos os níveis e ciclos de ensino. Por outro lado, apenas 54,5% dos agrupamentos (*agrupamento de escola vertical completo*) reúnem condições para promoverem a integração dos diferentes níveis e ciclos de ensino. Mesmo nestes casos, importaria indagar até que ponto a nova configuração organizacional (agrupamento), *per se*, garantirá um efetivo percurso sequencial e articulado, já que, na realidade, persistem movimentos de escolha e mudança de escola que rompem com a lógica de integração no agrupamento. A escolha da escola tem sido frequentemente condicionada pela proximidade da residência e do local de trabalho dos pais, pela reputação de determinadas instituições (Torres, Palhares, Afonso, 2018) e até pelos circuitos pré-estabelecidos pelos transportes escolares que, em territórios mais dispersos, impedem a transição para determinadas escolas do agrupamento. Adicionalmente, os problemas associados às mudanças de ciclo, especialmente do 1.º para o 2.º ciclo, ainda não foram integralmente superados, tal como é sublinhado nos Relatórios de Avaliação Externa dos Agrupamentos produzidos pela Inspeção Geral da Educação e Ciência. De resto, de acordo com estes relatórios, o trabalho de articulação entre níveis de ensino continua muito limitado aos momentos de partilha de informação nas reuniões entre docentes de diferentes ciclos no início e final de ano letivo, com destaque para os docentes das disciplinas de continuidade.

A figura 2 ilustra os diferentes tipos de agrupamento, com base nos perfis de sequencialidade prevalentes. Enquanto os *agrupamentos verticais parciais* (43,9%) apresentam falhas no topo, interrompendo a articulação e a sequência no 3.º ciclo do ensino básico, os *agrupamentos verticais atípicos* (1,1%), apresentam falhas no topo e na base, limitando ainda mais a concretização de tais finalidades. No caso 1, o percurso escolar é simplesmente interrompido no 2.º ciclo, obrigando o aluno a transitar de agrupamento; no caso 2, a trajetória inicia-se no 1.º ciclo (sem possibilidade de articular com a educação pré-escolar); e no caso 3, a escolarização restringe-se aos três níveis do ensino básico,

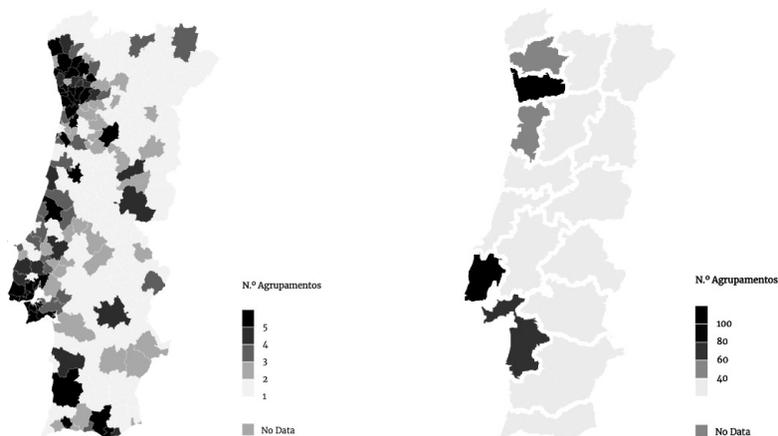
sem articulação com o pré-escolar e o secundário. Estamos perante diferentes níveis e graus de desarticulação entre ciclos e níveis de ensino que põem a nu a contradição entre os meios usados e politicamente impostos (racionalidade formal) e os valores, fins educativos e pedagógicos (racionalidade substantiva) anunciados.

FIGURA 2
Tipologia dos agrupamentos de escolas



No plano geográfico, a disposição dos agrupamentos de escolas acompanha o movimento de litoralização e urbanização da sociedade portuguesa. A figura 3 expressa bem a concentração dos agrupamentos localizados na faixa litoral de Portugal continental, encimada pelos distritos de Lisboa, Porto, Setúbal, Braga e Aveiro, que no seu conjunto totalizam 57% dos agrupamentos. Os cinco concelhos que concentram mais agrupamentos situam-se na área metropolitana de Lisboa – Lisboa (28) e Sintra (20) – e na zona norte – Porto (15), Vila Nova de Gaia (14) e Guimarães (14).

FIGURA 3
Número de agrupamentos de escola por concelho e por distrito



A dimensão dos agrupamentos constitui uma variável central para aferir a complexidade desta configuração organizacional. Tomando como indicador o número de estabelecimentos agregados, os agrupamentos integram, em média, 7 estabelecimentos, sendo que 73% integram até 9 estabelecimentos, 23% entre 10 e 20 estabelecimentos e 4% mais de 20 estabelecimentos. Do ponto de vista geográfico, os agrupamentos com mais estabelecimentos agregados situam-se na zona centro (distritos de Leiria, Coimbra, Guarda, Santarém e Viseu) e, inversamente, os agrupamentos com menos escolas localizam-se a sul do país (Portalegre, Setúbal, Lisboa, Faro e Beja).

Contudo, se se considerar o número médio de alunos por agrupamento, constata-se que os distritos Lisboa, Porto, Braga e Aveiro exibem agrupamentos com uma população escolar mais significativa, o que poderá refletir a densidade populacional destas zonas do país, ao contrário do que acontece nos distritos de Portalegre e de Beja.

FIGURA 4
N.º de estabelecimentos por agrupamento de escolas, por distrito (2015/2016)

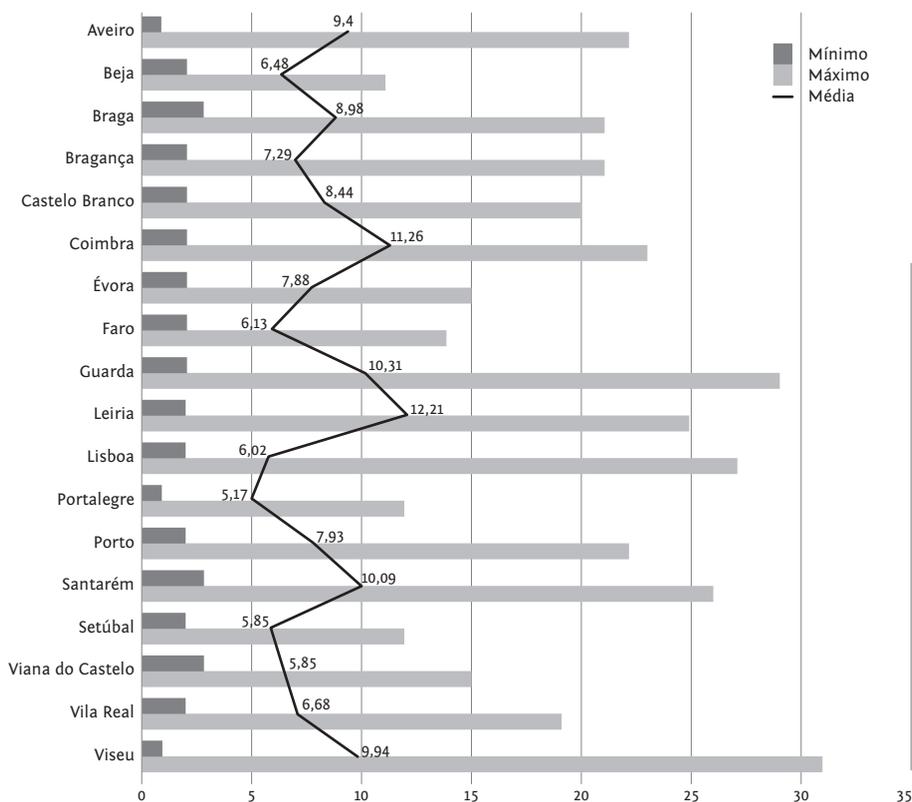
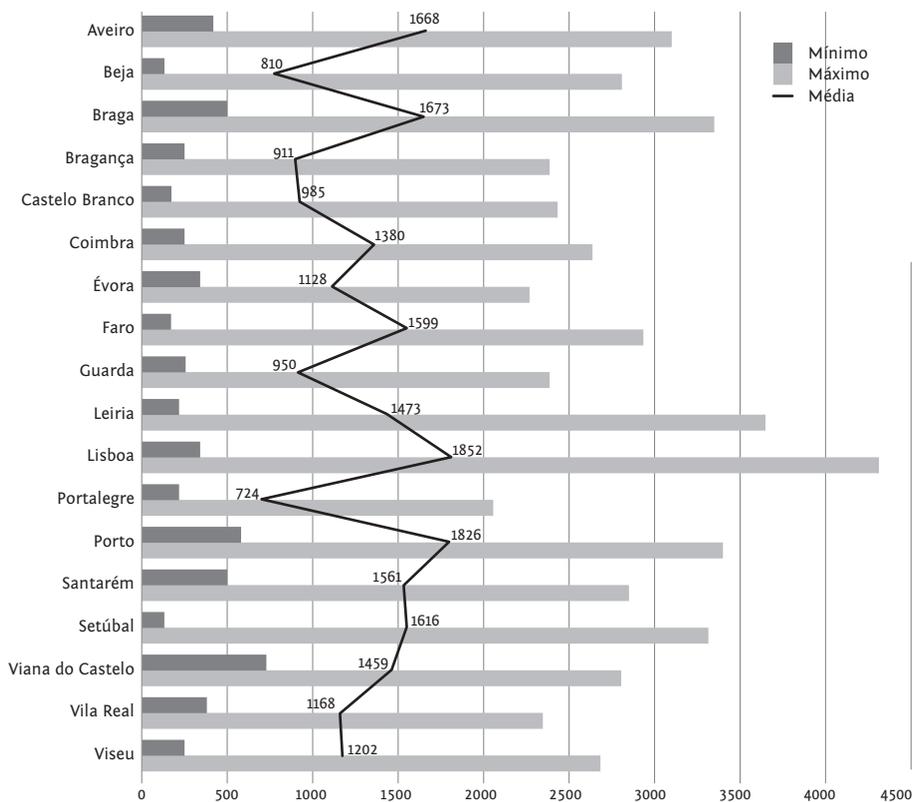


FIGURA 5
N.º de alunos por agrupamento, por distrito (2015/2016)



Fonte: DGEEC-ME, 24-01-2018.

O cruzamento entre a tipologia dos agrupamentos e as variáveis relacionadas com a dimensão (número de escolas agregadas e número total de docentes, alunos e não docentes) evidencia que os *AE verticais completos* são os de maior dimensão, quer em termos de número médio e máximo de escolas agregadas, quer em termos de população escolar total (cf. Quadro 3). De menor dimensão, os *AE verticais parciais* apresentam um perfil socioeconómico mais vulnerável, já que cerca de 27% se encontram integrados em territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP). Por sua vez, os *AE verticais atípicos* agrupam menos escolas, mas em contrapartida concentram um maior número de alunos, de docentes e não docentes. Observando a distribuição geográfica, constata-se que cerca de 40% dos *AE verticais completos* se concentram em Lisboa, Porto e Aveiro, voltando os dois primeiros distritos a encabeçar cerca de 40% dos *AE verticais parciais*, figurando Braga em terceiro lugar nesta categoria.

QUADRO 3

Dimensão e especificidades dos agrupamentos de escolas (2015/2016)

Tipologia dos agrupamentos de escolas (AE)	N.º escolas		População total		AE TEIP		Distritos mais representados
	Média	Nº máx.	Média	Nº máx.	N	%	
AE Horizontal (n=2)	4,50	5	774,0	1060	—	—	Beja, Lisboa
AE Vertical completo (n=401)	8,36	31	2017,1	4720	49	12,2	Lisboa, Porto, Aveiro
AE Vertical parcial (n=301)	7,42	27	1444,1	3581	81	26,9	Lisboa, Porto, Braga
AE Vertical atípico (n=9)	5,22	11	1574,8	4720	1	11,1	Leiria, Lisboa

Fonte: DGEEC-ME, 24-01-2018.

De acordo com a argumentação política que presidiu à reorganização da rede, os agrupamentos de escolas proporcionariam melhores condições de aprendizagem e sucesso escolar, com repercussões previsíveis na redução das taxas de abandono e desistência. A verificar-se tal pressuposição (que implicaria isolar a influência dos fatores socioculturais), seria expectável que os *AE verticais completos* apresentassem taxas de retenção e desistência mais reduzidas nos diferentes níveis de ensino, pelo facto de garantirem a concretização de um percurso integrado, sequencial e articulado. Os resultados apresentados no quadro 4 não permitem retirar essa conclusão, pelos menos com a força e linearidade politicamente anunciada. Na verdade, o 1.º ciclo apresenta taxas médias de retenção e abandono mais elevadas justamente nos *AE verticais parciais* e *completos*. Nos 2.º e 3.º ciclos, são os *AE verticais parciais* e *atípicos* que mais dificuldades têm em reduzir o abandono e retenção.

QUADRO 4

Taxa de retenção e desistência por tipo de agrupamento de escolas (2015/2016) (Taxa média)

Tipologia dos agrupamentos de escolas (AE)	1.º ciclo = 4,1	2.º ciclo = 7,4	3.º ciclo = 11,2	Ens. Sec. (CG/CCH) = 19,4	Ens. Sec. (CT/CP) = 11,5
AE Horizontal (n=2)	3,55	—	—	—	—
AE Vertical completo (n=401)	3,95	7,00	10,44	19,40	11,43
AE Vertical parcial (n=301)	4,38	8,03	12,14	16,80	13,50
AE Vertical atípico (n=9)	3,56	7,07	20,10	20,10	14,53

Fonte: DGEEC-ME, 24-01-2018

Legenda: CG – Cursos Gerais; CCH – Cursos Científico-Humanísticos; CT – Cursos Tecnológicos; CP – Cursos Profissionais.

De modo a obter outra perspetiva sobre os resultados registados nos agrupamentos de escolas, procedemos à leitura dos Relatórios de Avaliação Externa produzidos ao longo do 2.º ciclo avaliativo (2011-2017), destacando neste exercício os agrupamentos que obtiveram *Muito Bom* a todos os domínios (resultados, prestação do serviço educativo e liderança e gestão). O perfil apresentado no quadro 5 mostra que, globalmente, os *AE completos* e os *AE parciais* obtiveram uma *performance* idêntica, sendo de destacar, com avaliações mais positivas, os *AE* situados na região norte. Do ponto de vista da dimensão, os *AE* com avaliações mais positivas integram, em média, 9 estabelecimentos, muito embora se registre alguma variabilidade (mínimo 2 e máximo 26 estabelecimentos agrupados). Se as variáveis de natureza organizacional (tipo de agrupamento e dimensão), parecem exercer efeitos de segunda ordem (menos imediatos) sobre os resultados, já as condições socioculturais e económicas dos públicos escolares emergem como um fator-chave, expresso pela elevada percentagem de alunos não beneficiários de apoios sociais e, ainda, pela elevada escolarização dos seus pais (aproximadamente 30% detêm o ensino secundário e 20% o ensino superior). Sendo comum a todos os casos analisados, esta evidência empírica reforça a ideia de que a configuração organizacional “agrupamento”, independentemente da sua tipologia e dimensão, não está a conseguir atenuar ou inverter o peso das condições socioculturais das famílias na determinação dos percursos escolares dos alunos.

QUADRO 5

Perfil dos agrupamentos de escolas que obtiveram a classificação de Muito Bom em todos os domínios no 2.º ciclo da avaliação externa

	Ano letivo				Total
	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	
AE Norte	10 (23%)	10 (21%)	12 (43%)	2 (18%)	34 (26%)
AE Centro	5 (22%)	4 (22%)	3 (16%)	1 (14%)	13 (19%)
AE Sul	2 (5%)	4 (8%)	2 (4%)	8 (16%)	16 (8,5%)
AE completo	6	9	11	5	31 (49%)
AE parcial	11	9	5	6	31 (49%)
AE atípico	—	—	1	—	1 (1%)
N.º médio de est.	8	10	9	8	9
N.º mínimo de est.	4	5	2	4	—
N.º máximo de est.	18	22	26	19	—
Alunos não beneficiados ASE	50%	58%	61%	64%	—

Fonte: Relatórios de Avaliação Externa das Escolas (2011-2017).

A COMPLEXIDADE DAS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS À PROVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A racionalização da rede escolar em Portugal esteve associada, desde o início, a preocupações relacionadas com o combate ao isolamento e à exclusão social, dimensões centrais à democratização do acesso à educação. A promoção de condições de igualdade e de equidade no acesso a uma ampla e diversificada oferta educativa justificou algumas reconfigurações da rede que, como vimos, obedeceram a morfologias diversas consoante as conjunturas político-sociais. Todavia, o movimento de verticalização e agregação a que se assistiu nas últimas décadas transformou radicalmente a estrutura organizacional do sistema escolar, tornando-o aparentemente mais homogéneo e passível de ser gerido a partir das sedes dos agrupamentos, sendo estas agora significativamente mais reduzidas. No momento em que a rede parece ter estabilizado, importa interrogar os princípios fundacionais que presidiram ao processo de racionalização, analisando o potencial democratizador desta nova matriz política e pedagógica. Se do ponto de vista da melhoria do acesso aos bens educativos parece ter havido uma evolução positiva, no que respeita às outras vertentes da democratização, o cenário afigura-se bem mais problemático. Equacionamos, a título exemplificativo, três dimensões suscitadas pela análise das configurações organizacionais que caracterizam o sistema escolar.

Como ponto de partida, constatamos que o processo de racionalização da rede contrariou os princípios democráticos ao impossibilitar, na maioria dos casos, a participação dos atores locais na definição da estratégia política mais adequada às especificidades das comunidades e das instituições implicadas. Uma reorganização da rede que impõe uma racionalidade única, desconsiderando outras racionalidades e identidades localmente construídas, tende a gerar efeitos de resistência e de subordinação pouco compatíveis com a própria lógica pedagógica que se pretende instituir no interior dos agrupamentos. O desenvolvimento de percursos sequenciais e articulados exige um trabalho colaborativo entre docentes de diferentes ciclos e níveis de ensino, dificilmente concretizável por mera aglomeração de escolas, sobretudo quando prevalecem culturas profissionais individualistas e organizacionais (de estabelecimento) segmentadas. Constituindo a participação dos atores educativos uma dimensão-chave na concretização dos processos de mudança, o afastamento destes das lógicas de constituição dos agrupamentos poderá gerar práticas de negação e alienação do novo ideário que se pretende construir. Paradoxalmente, o modo como o poder político reestruturou a rede escolar acabou por negar os valores educativos e pedagógicos que constituíram o seu alicerce principal (Lima, 2018). Porém, uma análise sociológica mais profunda não poderá

deixar de problematizar a naturalização do figurino organizacional do agrupamento por parte dos profissionais da educação, da comunidade e mesmo das estruturas político-sindicais. Não obstante, no imaginário coletivo, persistir a ideia de escola, parece que a opção pelo figurino agrupamento de escolas se entranhou no cotidiano educativo, não despertando presentemente quaisquer movimentos de resistência à sua progressiva consolidação, com a relativa exceção de alguns casos específicos dos chamados mega-agrupamentos.

Em segundo lugar, a par da complexificação organizacional do agrupamento, a implementação do “regime de autonomia, administração e gestão” (Decreto-Lei n.º 75/2008), não só reduziu formalmente os órgãos de gestão nos estabelecimentos agregados, como concentrou e dispersou as relações de poder e os sentidos da participação dos atores na vida escolar. Numa altura em que se adensa a retórica das virtualidades do trabalho cooperativo e em rede, da partilha de recursos e de “boas práticas” e das vantagens da identidade de agrupamento, estudos recentes apontam para uma crise de colegialidade e para um processo de erosão da participação na vida escolar (Torres et al., 2014; Lima, Sá e Silva, 2017). Adicionalmente, a dupla dependência a que o Diretor está submetido (do poder central e do conselho geral) e a sua crescente responsabilização pelos resultados escolares, tornam-no refém das estratégias de *marketing accountability* (Torres, Palhares e Afonso, 2018) ou de “formas parcelares de *accountability* múltipla” (Afonso, 2018), agora impulsionadas pela disseminação das plataformas digitais. Este quadro tensional de atuação, ao mesmo tempo que acentua as vertentes de gestão vertical (eficiência e eficácia), esvazia as dimensões de liderança multidirecional (valores e princípios), fundamentais ao desenvolvimento de uma cultura mais democrática e participativa (Bush, 2019). Vergado às pressões performativas, o trabalho do Diretor parece afastar-se das questões educativas e pedagógicas para se render a fórmulas tecnicistas. Sob a égide dos princípios da “Nova Gestão Pública”, a dimensão e complexidade organizacionais dos agrupamentos poderão estar na base de uma nova identidade dos Diretores (de perfil gerencialista), mais distante da sua identidade profissional primeira, enquanto professores (Afonso, 2018), e ainda mais longínqua das culturas organizacionais prevalecentes nas várias escolas satélites que gerem. A amplitude geográfica dos agrupamentos favorece a burocratização e a recentralização da estrutura de governação, exigindo do Diretor a adoção de um estilo de tipo “executivo escolar” ou “novo líder empreendedor” (Anderson e Chang, 2019, p. 84), que seja capaz de “fazer mais, talvez com menos, mas, contudo, melhor” (Jacobson, 2019, p. 72), afastando-o, inevitavelmente, do ideário da gestão democrática das escolas.

Um terceiro apontamento prende-se com a relação entre o formato organizacional do agrupamento e a promoção da equidade educativa que esteve

na base da sua legitimação política. Com efeito, a unidade de gestão “agrupamento” defronta-se, de forma abissal, com uma ampla diversidade socioeconómica e cultural dos públicos, ao integrar diferentes ciclos e níveis de ensino, diversos meios sociais, diferentes culturas e subculturas profissionais. Perante esta heterogeneidade, interessa indagar até que ponto o agrupamento constituirá um fator potenciador da democratização do sucesso e da superação das desigualdades sociais e escolares. Os valores relativos à retenção e desistência e ao perfil dos agrupamentos com melhores classificações no âmbito da avaliação externa, evidenciam o quanto os fatores de ordem sociocultural continuam a condicionar os percursos escolares dos alunos, colocando igualmente em destaque algumas especificidades organizacionais dos agrupamentos. A título ilustrativo, selecionamos os cinco agrupamentos escolares que, a nível nacional, obtiveram as taxas de retenção e desistência mais elevadas no 3.º ciclo de ensino básico (entre 27% e 29%) e no ensino secundário (entre 37% e 41%) e, num momento posterior, cruzamos este indicador com uma série de variáveis de ordem organizacional e sociocultural (cf. quadro 6). Este exercício permitiu apreender algumas regularidades: i) as taxas mais elevadas de retenção e desistência ocorrem em diferentes tipos de agrupamentos (no caso do 3.º ciclo) e independentemente da sua dimensão; ii) a integração do agrupamento num TEIP constitui fator dominante em ambos os níveis de ensino, com

QUADRO 6

Perfil dos agrupamentos com as taxas de retenção e desistência mais elevadas (2015/2016)

	Retenção e desistência (Taxa)	Tipologia AE	TEIP	Dimensão		Alunos estrangeiros %	Ação social %		Escolaridade mães %	
				N.º Escolas	Pop. total		Esc. A	Esc. B	Ens. Sup.	Ens. Sec.
3.º Ciclo	29,2	Parcial	TEIP	4	631	8,7	60,6	15,5	3,2	14,4
	29,1	Completo	--	8	3071	17,2	27,2	14,9	14,6	26,4
	29,1	Completo	TEIP	2	1270	19,1	38,0	13,3	7,8	21,8
	27,4	Parcial	--	2	304	--	43,6	20,9	7,7	22,0
	27,3	Parcial	TEIP	4	421	--	54,6	19,6	5,7	21,5
Secundário (G/CCH)	41,7	Completo	--	4	1332	12,8	37,3	17,5	11,4	27,6
	40,0	Completo	TEIP	9	2178	4,6	50,7	14,6	7,2	13,6
	39,1	Completo	TEIP	3	985	17,5	1,5	0,7	4,0	15,3
	37,7	Completo	TEIP	7	1957	4,0	36,5	13,3	18,0	19,7
	37,3	Completo	TEIP	7	2451	18,5	35,3	16,5	7,1	18,7

consequências no perfil do público escolar; iii) presença de alunos estrangeiros, com valores acima das médias nacionais (AE completo: 3,3%; AE parcial: 3,8%); iv) alunos provenientes de famílias de baixa condição económica (com alunos a beneficiar da ação social muito acima da média nacional: 3,6%); v) baixo nível de escolaridade das mães.

A forte associação entre as origens sociais dos alunos e os percursos de insucesso e abandono escolares não deixa de interpelar a natureza da *forma escolar* no desenvolvimento da democratização da educação. A crescente diversidade social e cultural das escolas coabita com um modelo escolar congelado no tempo, agora enquadrado numa estrutura organizacional mais complexa. Imune às dinâmicas sociais e às mudanças globais, a gramática da escola (organização dos ciclos e níveis de ensino e espaços-tempo de aprendizagem) mantém-se inalterada, encapsulada numa configuração organizacional de tipo concentrado, de comando único. E a questão que se impõe colocar é justamente a de saber até que ponto esta incólume *forma institucional*, enquanto espaço de aprendizagem e socialização das crianças e jovens, favorece, potencia ou limita o processo de democratização da educação. Trata-se, efetivamente, de um ecossistema escolar cujo paradigma ou elemento modular reside na “aula” (Fernández Enguita, 2018), enquanto pilar principal do trabalho de organização pedagógica e da experiência escolar. Todavia, a centralidade da “aula” no contexto dos agrupamentos de escolas, na medida em que exige a articulação de uma rede de estabelecimentos de ensino, amplia o trabalho burocrático de gestão (recursos, meios, materiais, espaços, horários), cavando uma distância entre as esferas da gestão e direção (escola-sede) e as periferias escolares (escolas agrupadas). Resta saber se este processo de (hiper)burocratização da gestão, intensificado pelas políticas de *accountability* e pela crescente informatização, deixa espaço para a construção de uma educação que não se reduza ao ensino-aprendizagem insularizado no contexto de sala de aula. A primazia conferida aos processos de gestão burocrática do agrupamento, formalmente concentrados nas estruturas situadas na escola-sede, tende a reduzir a participação dos atores periféricos, progressivamente afastados das esferas da decisão, tal como vem sendo diagnosticado em algumas pesquisas empíricas (Lima, Sá e Silva, 2017). A erosão da participação democrática observada em alguns agrupamentos de escolas tende a fragmentar as culturas e subculturas de estabelecimento, remetendo-as à condição de executoras de orientações globais incapazes de dar conta das suas especificidades. Neste sentido, a configuração “agrupamento de escola” parece não ser capaz de superar um dos mais importantes dilemas da democratização da educação – a capacidade de democratizar a sua própria estrutura e funcionamento.

NOTA FINAL

A racionalidade formal, em busca do “menor meio”, foi dominante, por mais que o legislador tivesse insistido discursivamente em razões educativas e em critérios pedagógicos. Revelou-se, contudo, incapaz de compreender como o processo e os meios administrativos usados contrariavam, radicalmente, os fins educativos e pedagógicos anunciados. O predomínio de uma lógica racionalizadora centralizadora sobre uma lógica alternativa de tipo associativo autonómico pode ter permitido alguns ganhos em termos de modernização, de padronização de regras, de gestão da grande escala segundo critérios universais e orçamentais, mas menorizou a substantividade dos processos educativos, as dinâmicas institucionais, as regras organizacionais construídas no plano da ação organizacional escolar, para além de ter apoucado os atores educativos e a já mítica “autonomia da escola”.

Os choques entre racionalidades distintamente ancoradas são, assim, inevitáveis. Mas o maior problema reside na naturalização e despolitização da razão técnico instrumental, como se todos os referenciais alternativos engendrassem soluções inaceitáveis e tecnicamente menores. Por isso o diálogo e a argumentação entre distintos universos de racionalidade não são apenas difíceis; mais do que isso, tendem a ser evitados, substituídos pela força da imposição normativa e pelo estabelecimento de relações de poder de tipo autoritário, coercivo e disciplinar.

Em termos de estudo, os agrupamentos de escolas representam um dos mais interessantes problemas a explorar. Este texto pretendeu contribuir para a compreensão das políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos, trabalhando dados estatísticos de proveniência oficial e procurando estabelecer relações entre eles, tendo como pano de fundo os objetivos de democratização da educação e interrogando, a partir das razões invocadas pelo legislador, as vantagens pedagógicas destas novas “unidades administrativas”. Num contexto em que quase metade dos agrupamentos do continente são parciais – enfraquecendo o racional adotado pelo legislador –, chamou-se a atenção para: as dificuldades de democratização das suas organização, estruturas e funcionamento; as tensões entre percursos escolares integrados e justapostos; as dificuldades em garantir uma transição adequada entre níveis e ciclos de ensino (especialmente sem a reorganização destes); os limites e contradições do anunciado reforço da capacidade pedagógica das escolas; os limites apresentados à democratização, à participação dos atores e à autonomia das escolas.

Este estudo permitiu, ainda, captar a diversidade de formatos organizacionais associados à configuração “agrupamento” e as suas especificidades regionais. A dimensão de alguns agrupamentos e a dispersão geográfica dos seus

estabelecimentos exerce um impacto significativo nas dinâmicas sociais, culturais e económicas do território, sendo, em muitos casos, a maior e mais complexa organização do concelho. Parece haver sinais de que os agrupamentos poderão adquirir uma nova centralidade no espaço social, político e económico, com efeitos visíveis nas dinâmicas de acesso à educação, nos movimentos de escolha de escola, nas estratégias educativas das famílias, na expansão de um mercado paralelo, entre outras dinâmicas emergentes. Paradoxalmente, independentemente da escala e da tipologia do agrupamento, o modelo de gestão organizacional permanece concentrado na escola-sede, sob uma liderança unipessoal e omnipresente, quer nos principais órgãos de gestão, quer na esfera política do município, através da participação do Diretor nos Conselhos Municipais de Educação. Interessa, pois, estudar sociologicamente estes fenómenos desencadeados pela reorganização da rede muito para além da lógica interna ao agrupamento, no sentido de compreender as (novas) formas de controlo social e político e a teia de relações que atualmente enreda o sistema educativo e o torna heurísticamente mais opaco.

Estudos posteriores, implicando séries de dados e elaborações estatísticas mais complexas, são cruciais para aferir os impactos dos agrupamentos na melhoria anunciada, mas até agora bastante limitada nuns casos e, noutros, remetendo para resultados contraditórios e inconsistentes. Especialmente quando se constata que os agrupamentos de escolas ainda parecem fazer pouca diferença em termos de democratização da educação, persistindo, com a centralidade conhecida dos estudos sociológicos clássicos, os fatores económicos e socioculturais como condicionantes da superação de desigualdades sociais e escolares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A. J. (2018), “O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas da prestação de contas na escola pública”. *Roteiro* (Edição Especial), pp. 327-344.
- ANDERSON, G. L., CHANG, E. (2019), “Competing narratives of leadership in schools: the institutional and discursive turns in organizational theory”. In M. Connolly, D. H. Eddy-Spicer, C. James, S. D. Kruse (eds.), *The Sage Handbook of School Organization*, Londres, Sage, pp. 84-102.
- ANTUNES, F. (2005), “Globalização e europeização das políticas educativas”. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 47, pp. 125-143.
- BARROSO, J. (2018), “Os agrupamentos: entre a lógica administrativa e a lógica pedagógica na definição da rede escolar”. In A. Neto-Mendes et al. (orgs.), *Rede Escolar: (Re)configurações, Tensões e Desafios. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 11-29.
- BOCCHIO, M. C. (2016), “Política de agrupamiento escolar: mutación o ‘muerte’ del trabajo de director escolar?”. *Revista Portuguesa de Educação*, 29 (1), pp. 99-119.
- BRUBAKER, R. (1984), *The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*, Londres, George Allen & Unwin.
- BUSH, T. (2019), “Conceptions of the leadership and management of schools as organizations”. In M. Connolly et al. (eds.), *The Sage Handbook of School Organization*, Londres, Sage, pp. 51-66.
- CASTRO, D. (2010), *A Gestão Intermédia nos Agrupamentos de Escolas: Os Coordenadores de Estabelecimento e as Lideranças Periféricas*. Tese de doutoramento, Aveiro, Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro.
- CLARKE, J., NEWMAN, J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres, Sage.
- CORDEIRO, A. M. R., MARTINS, H. A., FERREIRA, A. G. (2014), “As cartas educativas municipais e o reordenamento da rede escolar no Centro de Portugal: das condições demográficas às decisões políticas”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), pp. 581-608.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2018), *Más escuela y menos aula*, Madrid, Ediciones Morata S. L.
- FERREIRA, F. I. (2005), “Os agrupamentos de escolas: Lógicas burocráticas e lógicas de mediação”. In J. Formosinho et al. (orgs.), *Administração da Educação. Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*, Porto, Porto Editora, pp. 265-306.
- FLORES, M. (2005), *Agrupamento de Escolas. Indução Política e Participação*, Coimbra, Almedina.
- JACOBSON, S. L. (2019), “Managing the school organization”. In M. Connolly, D. H. Eddy-Spicer, C. James, S. D. Kruse (Eds.), *The Sage Handbook of School Organization*, Londres, Sage, pp. 67-83.
- LANE, J.-E. (2000), *New Public Management*, Londres, Routledge.
- LIKERT, R. (1979), *Novos Padrões de Administração*, São Paulo, Livraria Pioneiro Editora.
- LIMA, L. C. (2004), “O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada”. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), pp. 7-47.
- LIMA, L. C. (2008), “A escola como ‘categoria’ na pesquisa em educação”. *Educação Unisinos*, 12(2), pp. 82-88.
- LIMA, L. C. (2018), “Agrupamento de escolas: Choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática”. In A. Neto-Mendes et al. (orgs.), *Rede Escolar: (Re)configurações, Tensões e Desafios. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 31-55.

- LIMA, L. C., SÁ, V., SILVA, G. (2017), “O que é a democracia na ‘gestão democrática’ das escolas”? In L. C. Lima, V. Sá (orgs.), *O Governo das Escolas. Democracia, Controlo e Performatividade*, Vila Nova de Famalicão, Húmus Editora, pp. 213-258.
- LÍRIO, A. (2010), *Agrupamento de Escolas: Imposição Normativa, Ambiguidades, Micropolíticas*. Dissertação de mestrado. Braga, Instituto de Educação, Universidade do Minho.
- MARTINS, J. (2014), “O Portugal democrático e a relação dos municípios com a educação: Balanço e perspectivas”. *Educação, Sociedade & Culturas*, 43, pp. 25-43.
- NETO-MENDES, A. (2018), “A rede escolar em Portugal: apontamentos histórico-políticos e desafios pedagógicos”. In A. Neto-Mendes et al. (orgs.), *Rede Escolar: (Re)configurações, Tensões e Desafios. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 57-83.
- PIERUCCI, A. F. (2003), *O Desencantamento do Mundo: Todos os Passos do Conceito em Max Weber*, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SCHLUCHTER, W. (2014), *O Desencantamento do Mundo: Seis Estudos sobre Max Weber*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- SILVA, D. (2008), “Demandas de poder no conselho pedagógico: reflexões a partir de um estudo de caso num agrupamento de escolas”. *Revista Portuguesa de Educação*, 21(2), pp. 33-67.
- TORRES, L. L. et al. (2014), “Le directeur: modèle de gestion et de leadership dans l’école publique portugaise”. In J.-L. Derouet, R. Normand (dir.), *La Question du Leadership en Education. Perspectives Européennes*, Louvain-La-Neuve, Academia-L’Harmattan s. a., pp. 195-217.
- TORRES, L. L., PALHARES, J. A., AFONSO, A. J. (2018), “Marketing accountability e excelência na escola pública portuguesa: A construção da imagem social da escola através da performatividade académica”. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (134). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3716>
- WEBER, M. (1984), *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

Recebido a 28-10-2019. Aceite para publicação a 23-10-2020.

LIMA, L. C., TORRES, L. L. (2020), “Políticas, dinâmicas e perfis dos agrupamentos de escolas em Portugal”. *Análise Social*, 237, LV (4.º), pp. 748-774.

Licínio Carlos Lima » llima@ie.uminho.pt » Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação da Universidade do Minho » Campus de Gualtar — 4710-057 Braga, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-0899-7987>.

Leonor Lima Torres » leonort@ie.uminho.pt » Centro de Investigação em Educação, Instituto de Educação da Universidade do Minho » Campus de Gualtar — 4710-057 Braga, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-4316-4462>.
