

Contributo da agregação de escolas para a melhoria da qualidade das aprendizagens

Sónia Gomes

scsdgomes@gmail.com

Centro de Investigação em Educação e Psicologia - Universidade de Évora

Maria José Silvestre

mariajosesg.silvestre@gmail.com

Centro de Investigação em Educação e Psicologia - Universidade de Évora

Resumo: Nas últimas décadas, a maioria das escolas públicas portuguesas do ensino não superior, por via da agregação, reconfigurou-se, passando a ter uma nova dimensão espacial, com um funcionamento geograficamente disperso, como garante da adoção de soluções mais eficazes. Interessando-nos investigar o contributo da agregação das escolas na melhoria dos resultados escolares dos alunos, implementámos um estudo que se insere no paradigma interpretativista e recorre a uma abordagem predominantemente qualitativa, no sentido de: i) Verificar de que forma os normativos legais valorizam os resultados escolares; ii) Verificar de que forma a ênfase nos resultados escolares se encontra ou não no cerne dos Projetos Educativos dos agrupamentos; e iii) Conhecer as perceções dos líderes de topo das organizações, relativamente à importância atribuída aos resultados escolares e ao contributo da agregação de escolas para a melhoria dos mesmos.

Do cruzamento dos dados emanados do discurso dos diretores ouvidos em entrevista e dos documentos analisados (normativos legais e Projetos Educativos), constatámos que o enfoque legislativo está centrado na melhoria dos resultados escolares, pondo em evidência a aposta na tríade *resultados escolares*, *responsabilização* e *autonomia*. Contudo, e ainda que os agentes educativos se tenham vindo a apropriar da ideologia da melhoria dos resultados, deixam transparecer que a organização do ensino e a tomada de decisões continuam concentradas no Ministério da Educação. A agregação das escolas constitui-se uma das mais recentes medidas da política educativa de promoção da melhoria desejada, a qual, embora de difícil implementação, já tem vindo a contribuir para a adoção de soluções equilibradas e racionais.

Palavras-chave: Agrupamentos de escolas; Resultados escolares; Melhoria.

Contribution of schools' aggregation to the improvement of learning quality

Abstract: In recent decades, most Portuguese public schools of non-higher education was reconfigured, starting to have a new spatial dimension, with a geographically dispersed operation, to ensure the adoption of more effective solutions.

To investigate the contribution of aggregation of schools in improving educational outcomes of students, we implemented a study which fall within the interpretive paradigm and uses a qualitative approach, for: i) Check how the legal regulations value the school outcomes; ii) Check how the emphasis on schools outcomes is or is not at the heart of Educational Projects of the school clusters; and iii) To know the perceptions of the top leaders of the organizations of the importance attributed to school outcomes and the contribution of aggregation schools to improve them.

From the data obtained from the speech of the interviewed directors and documents examined (legal regulations and Educational Projects), we found that the legislative focus is centered on improving educational outcomes, highlighting the commitment to the triad

school results, accountability and autonomy. However, and although the educational agents have been appropriate the ideology of improved results, it shows that the organization of teaching and decision-making remain concentrated in the Ministry of Education. The aggregation of schools constitutes one of the most recent measures of educational policy to promote the desired improvement, which, although difficult to implement, already has contributed to the adoption of balanced and rational solutions.

Keywords: School clusters; school outcomes; improvement.

Introdução

Refletir sobre as oportunidades e os desafios da educação no século XXI exige-nos um exercício de dupla análise. Se, por um lado, importa pensar o presente para perspetivar o futuro, por outro lado é pertinente ponderar as condições que, num passado mais ou menos próximo, nos conduziram ao presente em análise. Em matéria de educação, tal como nas demais áreas da vida coletiva e social, o presente encontra-se na encruzilhada entre causas e consequências do caminho que os decisores políticos escolherem.

Concretamente no que concerne às políticas educativas, as três últimas décadas deixaram-nos um legado difícil de adjectivar (e ajuizar) no tempo presente. Facto é que a vida atual quotidiana nas escolas portuguesas de nível não superior se encontra refém muito mais de opções políticas de nível macro e meso, do que de opções de nível micro, apesar de um discurso (continuado) de “autonomia”.

A agenda política nacional tem seguido de perto a agenda política internacional, caminho que teve início ainda antes do contexto recente e atual de crise económica global: os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) surgem no final da década de noventa do século passado por influência direta do modelo das ZEP (zones d' *éducation prioritaire*) francesas, a política de prestação de contas e *accountability* alastrou a todo o ocidente, tal como o enfoque nos resultados escolares e o peso mediático dos *rankings* (dos estados e das escolas) ganharam grande visibilidade com a aplicação estandardizada de testes como os do PISA (Programme for International Student Assessment), que avaliam (apenas) a qualidade das aprendizagens nas áreas da leitura, matemática e ciências. Existe mesmo

todo um movimento para a fixação de metas ambiciosas que permitam acelerar a universalização da educação nos diferentes países. O documento “Metas educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários”, recentemente acordadas entre os países do espaço

da Organização dos Estados Iberoamericanos, é um exemplo ilustrativo desse movimento. (Rodrigues, 2012, p. 1)

O papel social da escola parece, assim, inequívoco e globalmente partilhado, já que se parte do entendimento generalizado de que só uma escolarização longa e de sucesso parece garantir a igualdade de oportunidades, uma cidadania plena e o futuro (bem-sucedido) dos países.

A questão de fundo deste texto cruza a análise da evolução das medidas de política educativa, em Portugal, ao longo das últimas décadas (no que concerne especificamente ao reordenamento da rede escolar despoletado pelo alargamento da escolaridade obrigatória a 12 anos), com o olhar investigativo colocado nos resultados escolares (um dos maiores e mais atuais desafios colocados à educação neste século) de duas organizações educativas do Alentejo, as quais consubstanciam uma nova configuração organizacional, fruto da agregação de escolas (uma oportunidade, segundo a filosofia que lhe está subjacente).

Questões e objetivos do estudo

A partir da análise cruzada das informações explícitas e implícitas provenientes de diversas fontes e que aliam análise documental (Projetos Educativos (PE) dos agrupamentos e legislação que suporta a avaliação discente) com a análise do discurso dos atores organizacionais ouvidos em entrevista, procurámos respostas para a questão central deste estudo: *Será que a agregação de escolas tem contribuído para a melhoria dos resultados escolares dos alunos (um dos seus objetivos legalmente expressos) em duas unidades de gestão do Alentejo?*

Com vista ao desenrolar da investigação, foram estabelecidos como objetivos investigativos: (i) Verificar de que forma os normativos legais valorizam os resultados escolares; (ii) Verificar de que forma a ênfase nos resultados escolares se encontra ou não no cerne dos PE dos agrupamentos; (iii) Conhecer as perceções dos líderes de topo das organizações, relativamente à importância atribuída aos resultados escolares e ao contributo da agregação de escolas para a melhoria dos mesmos.

Por via da agregação, as escolas passaram a ter uma nova dimensão espacial e a funcionar como teias organizacionais dispersas no espaço geográfico (Supico, 2013) como garante da adoção de

soluções equilibradas e racionais, designadamente no que se refere ao reforço da coerência do projeto educativo e da qualidade pedagógica das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar envolvidos, numa lógica de articulação vertical dos diferentes níveis e ciclos de escolaridade, à garantia de percursos sequenciais e mais articulados, assegurando uma transição adequada entre níveis e ciclos de ensino em unidades de gestão que permitam a um aluno completar a escolaridade no mesmo agrupamento de escolas, se assim o desejar, à minimização das situações de isolamento de escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar e, desse modo, prevenir a exclusão social e escolar e, ainda, à racionalização e eficiência da gestão dos recursos humanos e materiais das escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar. (preâmbulo do Despacho n.º 5643-F/2012, de 26 de abril)

Os agrupamentos de escolas estão referenciados como a “mais eficaz unidade de gestão escolar em Portugal” (preâmbulo do Despacho n.º 4463/2011, de 11 de março), cabendo aos seus diretores a tarefa de os gerir com esse fim.

Método

Centrando-nos no paradigma interpretativista, levámos a cabo uma abordagem predominantemente qualitativa, por considerarmos que seria esta a que melhor responderia aos objetivos da investigação.

Assumindo que o conhecimento emerge como resultado das reinterpretações das investigadoras sobre a realidade em apreço, realizámos um estudo contextualizado, no qual analisámos um largo número de informações complexas e pormenorizadas, que teve por base a análise discursiva.

Metodologicamente recorreremos à análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas, juntamente com o cruzamento dos dados que a leitura dos PE e da legislação possibilitou. O estudo foi realizado em 2 agrupamentos de escolas, tendo sido ouvidos em entrevista semiestruturada os diretores.

Os critérios de seleção dos inquiridos foram: 1) escolas alvo de novo desenho organizacional; 2) região Alentejo: a área de influência da Universidade de Évora; e 3) liderança de topo.

A recolha e a análise dos dados iniciaram-se após a produção da matriz de categorização, que incluiu a definição das subcategorias, usadas na análise de conteúdo.

Análise das políticas educativas: resultados escolares, responsabilização e autonomia

O discurso político recente está pleno de termos como os de “melhoria (da qualidade/do sucesso)” e “resultados”. Mas o que se espera de uma escola eficaz e de um ensino de qualidade? De que forma se versa na legislação o objetivo de contribuir para a melhoria do sucesso escolar e educativo através das medidas de medida política? Como se entrecruzam estes conceitos na mais recente legislação portuguesa sobre educação?

Com vista à obtenção de respostas para as questões acima colocadas, analisámos, numa primeira fase desta investigação, a transversalidade dos conceitos-chave da legislação que regulamenta a vida das escolas/agrupamentos e a atuação dos agentes educativos, mais concretamente a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)ⁱ, o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abrilⁱⁱ, o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julhoⁱⁱⁱ, o Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto^{iv}, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho^v, o Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho^{vi}, e o Despacho Normativo n.º 13/2014, de 15 de setembro^{vii}.

A análise de conteúdo dos textos legais indicados permitiu verificar a recorrência de alguns conceitos-chave, entre os quais os dez tópicos que são explicitamente enunciados na LBSE, e que o Quadro 1 apresenta.

Quadro 1

Recorrência de conceitos presentes na legislação

Conceitos-chave	Normativos legais						
	LBSE	D-L 75/ 2008	D-L 176/ 2012	D-L 137/ 2012	D-L 139/ 2012	D-L 91/ 2013	DN 13/ 2014
1-Igualdade de oportunidades							
2-Formação integral; progresso social, económico e cultural de todos os portugueses							
3-Sucesso (escolar/educativo)							
4-Desenvolvimento de capacidades/ potencialidades/aptidões							
5-Conhecimentos; o que se ensina e aprende							
6-(Aumento da) qualidade; cultura de rigor e de excelência; ensino exigente							
7-Melhoria; fortalecimento de desempenhos; melhoria do que se ensina e aprende; qualidade e exigência no ensino; educação e formação de qualidade							
8-Competências; conhecimentos (profissionais)							
9-Aperfeiçoamento; (re)qualificação (profissional)							
10-Apoios; acompanhamento; superação de dificuldades							
11-Recuperação dos resultados da aprendizagem (através de provas e exames)							
12-Percurso sequencial e articulado							
13-Melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais							
14- Reforço da liderança nas escolas							
15- Reforço da prestação de contas e responsabilização							

A análise do Quadro 1 revela ser o *conceito-chave 7- Melhoria* aquele que marca uma presença transversal em todos os normativos legais analisados, ainda que seja por via de algumas expressões sinónimas: *fortalecimento de desempenhos; melhoria do que se ensina e aprende; qualidade e exigência no ensino; educação e formação de qualidade*.

Verificamos também que, para além dos dez primeiros conceitos-chave, presentes na LBSE, surgem, ainda que com uma expressão menos significativa, os conceitos-chave de *11-Recuperação dos resultados da aprendizagem* (através de provas e exames), *12-Percurso sequencial e articulado*, *13-Melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais*, *14-Reforço da liderança nas escolas* e *15-reforço da prestação de contas*. De facto, constata-se que o Despacho Normativo n.º 13/2014 traz a novidade do alargamento do ano letivo, nos 4.º e 6.º anos de escolaridade, com vista à recuperação das

aprendizagens num período suplementar de aulas, para os alunos que não tenham tido sucesso na 1.^a fase da avaliação sumativa externa, dando-lhes a possibilidade de realizarem novas provas numa 2.^a fase. Já o Decreto-Lei n.º137/2012 remete para dois conceitos-chave: o conceito de *percurso sequencial e articulado* e o conceito de *melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais*; o primeiro surge associado a um dos objetivos explícitos da criação das agregações de agrupamentos de escolas (mencionados nos normativos em vigor, entre os quais o Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril^{viii}), enquanto que o segundo vem reforçar algumas das linhas de política educativa associadas à *prestação de contas e responsabilização* das organizações escolares pelos resultados académicos dos alunos, conceitos já enunciados no Decreto-Lei n.º 75/2008.

Na segunda fase da análise de conteúdo da legislação portuguesa relativa à educação, verificámos que dois outros documentos legais, o Decreto-Lei n.º 50/2011, de 8 de abril^{ix}, e a Portaria n.º 244/2011, de 21 de junho^x, ambos revogados, continham já elementos discursivos explícitos da necessidade de as organizações educativas procederem à avaliação com vista a *contribuir para melhorar a qualidade do sistema educativo, possibilitando a tomada de decisões para o seu aperfeiçoamento e o reforço da confiança social no seu funcionamento, a qualidade das aprendizagens e o desenvolvimento de práticas de autoavaliação da escola que visem a melhoria do seu desempenho*. O número 2 do Artigo 10.º da Portaria n.º 244/2011 enunciava expressamente que “a informação [relativa à análise dos resultados da avaliação interna e externa dos alunos deveria ser tratada, analisada e] disponibilizada à comunidade escolar”.

Como demonstrou um estudo que levámos a cabo em 2010, o enfoque legislativo tem-se centrado, nas últimas duas décadas, na melhoria e na qualidade das organizações e do sistema educativo. Estamos em crer

que se assume a centralidade do contexto educativo (a escola) enquanto motor de duplo desenvolvimento: potenciação do crescimento, desenvolvimento e valorização da pessoa/aluno enquanto destinatário da acção educativa (o serviço educativo de uma escola concreta) e desenvolvimento do sistema educativo em geral (o serviço público de educação). (Fialho, Cid, Silvestre & Gomes, 2010, p. 10)

A mais recente legislação sobre educação parece continuar a acentuar o enfoque nos resultados escolares, na linha das recomendações apresentadas no Relatório da OCDE de 2012, relativamente ao modelo de AEE português:

Evaluation frameworks, the criteria and questions governing judgements and the methods employed should all focus much more directly on the quality of learning and teaching and their relationship to student outcomes. That will require significant alterations to existing models and instruments and a determined effort to build a culture of openness and reflection around what happens during the learning and teaching process. (OCDE, 2012, p. 112)

O ‘incremento da autonomia’ das organizações escolares foi cedido a troco de uma maior responsabilização pelos resultados alcançados, requerendo-se que “cada escola se torne mais exigente nas suas decisões e estabeleça um forte compromisso de responsabilização pelas opções tomadas e pelos resultados obtidos” (Despacho Normativo n.º 13-A/2012, p. 20564), pelo que a “concretização da autonomia pedagógica e organizativa exige decisões sustentadas pela escola, exige condições por parte desta para as concretizar, exige recursos e uma boa gestão destes” (*Ibidem*). Ou seja, a concessão da autonomia pedagógica e organizativa necessita de ter por base não só a assunção de responsabilidades por parte dos órgãos de direção, gestão e administração escolares, como, a montante, exigirá a imprescindível competência da organização pela seleção das melhores opções pedagógicas e organizativas.

Pretende-se incentivar “a liberdade das escolas para concretizar a promoção do sucesso escolar dos alunos e dos objetivos educacionais fundamentais” (*Ibidem*), transferindo-se para a escola algumas decisões sobre opções de organização curricular (a gestão das cargas curriculares de cada disciplina, as opções nas ofertas curriculares obrigatórias ou complementares e a organização e duração dos tempos letivos escolares) e a gestão dos recursos humanos. A escola decide e responde perante o resultado das suas decisões, nomeadamente perante a comunidade educativa. Tal é o objetivo nuclear da avaliação organizacional e dos procedimentos de autoavaliação a que a escola está obrigada. De facto, em “cada escola devem ser adotados procedimentos de análise dos resultados da informação relativa à avaliação da aprendizagem dos alunos, proporcionando o desenvolvimento de práticas de autoavaliação da escola que visem a melhoria do seu desempenho” (Despacho Normativo n.º 13/2014, p. 23829), devendo a informação tratada e analisada ser partilhada com a comunidade escolar.

Regressando ao Decreto-Lei n.º 139/2012, destacamos entre os seus princípios orientadores dois que se encontrarem também na linha da demais legislação que ênfatiza os aspetos do rigor e da qualidade: “c) Promoção da melhoria da qualidade do ensino” e “l) Promoção do rigor da avaliação, valorizando os resultados escolares e reforçando a avaliação sumativa externa no ensino básico” (p. 3477). Também o Estatuto do Aluno e

Ética Escolar^{xi} no Artigo 2.º, expressa o objetivo de promover, “em especial, o mérito, a assiduidade, a responsabilidade, a disciplina, a integração dos alunos na comunidade educativa e na escola, a sua formação cívica, o cumprimento da escolaridade obrigatória, o sucesso escolar e educativo e a efetiva aquisição de conhecimentos e capacidades” (p. 5103).

A análise das políticas educativas de nível macro, como vimos, conduziu-nos à conclusão de que existe uma ênfase na tríade *resultados escolares, responsabilização e autonomia*.

Da delimitação da política educativa a nível macro à aplicação dessas diretrizes a um nível micro – ou seja, em cada organização escolar – vai um largo passo; da retórica política ao *empowerment* coletivo e individual existe um largo caminho a percorrer, ou melhor, existem vários caminhos que cada organização-escola pode percorrer e deve saber escolher. E é no contexto da autonomia – legislada, porém muito pouco efetiva (Barroso, 2005) – que é possível “dar sentido a espaços e tempos organizacionais, individuais e colectivos, de diálogo e deliberação, onde é indispensável a imaginação e a inovação, o controlo democrático e participativo” (Afonso, 2010, p.14). A organização do ensino e a tomada de decisões estão concentradas no MEC, cabendo às escolas o papel de serviço local do Estado e aos professores o papel de agentes educativos (Dias, 2003; Silva, 2006; Santos, 2007).

Assim, importa verificar de que forma em cada uma das unidades de gestão escolares estudadas (Agrupamentos Alfa e Beta) se implementaram as diretrizes decretadas.

A operacionalização das medidas de política educativa: análise dos Projetos Educativos dos Agrupamentos Alfa e Beta

É no enunciado legal do Decreto-Lei n.º 75/2008 que as duas organizações escolares analisadas encontram a sustentação da sua ação educativa. No enunciado do PE do Agrupamento Beta (PE_Beta) pode ler-se:

no sentido de dar cumprimento ao Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril (alterado pelos Decretos-Leis n.º 224/2009, de 11 de setembro e 137/2012, de 2 de julho), este documento constitui-se o Projeto Educativo (PE) do Agrupamento [Beta] (...) “que consagra a orientação educativa do agrupamento (...), elaborado e aprovado pelos seus órgãos de administração e gestão para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e

as estratégias segundo os quais o agrupamento (...) se propõe cumprir a sua função educativa” (ponto 1 a) do art. 9.º do D-L n.º 75/2008). (p. 3)

Por sua vez, o Agrupamento Alfa começa por apresentar uma tripla dimensão da sua conceção de PE (político-normativa, administrativo-organizacional e pedagógica), encontrado também no Decreto-Lei n.º 75/2008 a fundamentação da sua atuação organizacional, ao referir:

o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, no n.º 1, do artigo 9.º, com a nova redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, estabelece, na alínea a), n.º 2, do artigo 9.º, que o projeto educativo constitui um documento objetivo, conciso e rigoroso, tendo em vista a clarificação e comunicação da missão e das metas da escola no quadro da sua autonomia pedagógica, curricular, cultural, administrativa e patrimonial, assim como a sua apropriação individual e coletiva. (p. 2)

A semelhança discursiva advém, logicamente, do facto de em ambas as escolas existir a vontade (clara, expressa e inequívoca) de cumprir a legislação, de agir legalmente, de sustentar a atuação organizacional (o nível micro das políticas educativas) nas políticas definidas centralmente (a nível macro).

Contudo, a legislação deixa às escolas alguma margem de autonomia, pelo menos no plano retórico. Questionámo-nos, então, sobre de que forma se operacionalizaram no terreno as políticas educativas e, mais concretamente no que respeita à temática central deste estudo, sobre as formas organizacionais específicas de espelhar no texto do PE a valorização da melhoria dos resultados escolares, de adequar as respostas organizacionais à sua realidade concreta ou contexto territorial e ao público-alvo.

A análise de conteúdo dos PE dos Agrupamentos Alfa e Beta permitiu verificar que os conceitos-chave presentes na legislação são operacionalizados em medidas de política educativa de nível micro ou local, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2

Recorrência dos conceitos-chave da legislação nos PE dos Agrupamentos Alfa e Beta

Conceitos-chave (legislação)	Conceitos-chave (PE)	
	Alfa	Beta
1-Igualdade de oportunidades	<p>“oferta educativa formal e dos serviços especializados de apoio educativo (SPO e Ensino Especial)” (p. 24)</p> <p>“Fomentar a qualidade do ensino prestado, assegurar a igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares,” (p. 25)</p>	<p>“estabelecemos os princípios de qualidade, equidade e diferenciação, inovação e rigor” (p.19)</p> <p>“Princípio orientador 2 -Proporcionar uma educação para a inclusão e com igualdade de oportunidades” (p. 25)</p>
2-Formação integral; progresso social, económico e cultural de todos os portugueses	<p>Clubes e vários projectos assumem-se “como formas de educação para uma cidadania mais informada e participativa” (p. 24)</p>	<p>“preparar os nossos jovens de hoje para os desafios de amanhã, no tempero dos valores de uma sociedade democrática: a autonomia, a solidariedade, a tolerância, a responsabilidade, o civismo, o respeito e a valorização do trabalho. (p. 19)</p>
3-Sucesso (escolar/educativo)	<p>“oferecer aos nossos discentes condições de aprendizagem adequadas às suas necessidades.” (p. 25)</p> <p>Eixo 1 - Sucesso educativo: Melhorar o Sucesso Escolar (p. 26)</p>	<p>“3. Princípios orientadores[:](...) 2 - Intensificar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem” (p. 21)</p>
4-Desenvolvimento de capacidades/potencialidades/aptidões	<p>Clubes e vários projectos constituem “dispositivos de consolidação e de enriquecimento das aprendizagens curriculares” (p. 24)</p>	<p>“dar resposta às exigências do mundo atual - que, face à globalização, reclama uma maior competitividade, rentabilidade, flexibilidade e uma mão-de-obra cada vez mais qualificada” (p. 21)</p>
5-Conhecimentos; o que se ensina e aprende	<p>“Como escola inclusiva que se assume, o Agrupamento procura responder às diversas dificuldades e diversidade dos seus alunos” (p. 24)</p>	<p>“promover um processo de ensino que permita o desenvolvimento de aprendizagens significativas, pessoalmente gratificantes e socialmente úteis” (p. 21)</p>
6-(Aumento da) qualidade; cultura de rigor e de excelência; ensino exigente	<p>“impulsionar um modelo pedagógico ajustado às necessidades e interesses dos seus alunos, assegurando um ensino e aprendizagem de qualidade.” (p. 25)</p>	<p>“tem como missão proporcionar um serviço educativo embebido “nos princípios do rigor e da qualidade” (p.19)</p>
7-Melhoria; fortalecimento de desempenhos; melhoria do que se ensina e aprende; qualidade e exigência no ensino; educação e formação de qualidade	<p>“assegurando uma educação de qualidade a todos, através da implementação de projetos de promoção do sucesso educativo, de prevenção da indisciplina e de adoção de comportamentos saudáveis.” (p. 24)</p> <p>“desenvolver projectos de inovação e empreendedorismo de modo a incrementar a qualidade de vida a médio e longo prazo da Comunidade Escolar.” (p. 25)</p>	<p>“formar jovens aptos para o prosseguimento de estudos nos estabelecimentos de ensino superior e/ou para a inserção na vida ativa” (p.19)</p> <p>“Reforçar a importância da diferenciação do ensino e das práticas pedagógicas, promovendo as que se revelem mais eficazes” (p. 24)</p>
8-Competências; conhecimentos (profissionais)	<p>Promoção de actividades/projectos de “desenvolvimento de competências tecnológicas” e de “envolvimento dos alunos e restante comunidade educativa na criação e/ou participação em projetos inovadores” (p. 30)</p>	<p>“dar resposta às exigências do mundo atual - que, face à globalização, reclama uma maior competitividade, rentabilidade, flexibilidade e uma mão-de-obra cada vez mais qualificada” (p.21)</p>
9-Aperfeiçoamento; (re)qualificação (profissional)	<p>Projetos: EPIS ; Fénix</p>	<p>“Proporcionar um acompanhamento eficaz dos percursos escolares dos alunos, com identificação precoce de casos-</p>
10-Apoios; acompanhamento;		

<p>superação de dificuldades</p>		<p>problema para posterior encaminhamento e ativação de recursos, medidas de apoio e mecanismos de responsabilização efectiva” (p. 25)</p> <p>“Melhorar a qualidade da resposta educativa aos alunos com NEE” (p. 24)</p>
<p>11-Recuperação dos resultados da aprendizagem (através de provas e exames)</p>		
<p>12-Percurso sequencial e articulado</p>	<p>“Queremos criar as condições de um caminho que torne o Agrupamento atrativo de forma a ser procurado pela qualidade do seu ensino e pela diferenciação das suas ofertas.” (p. 26)</p>	<p>“o ensino terá de se centrar no desenvolvimento de competências que permita uma escolaridade obrigatória de sucesso e de qualidade a todos os alunos” (p. 21)</p>
<p>13-Melhoria dos desempenhos pedagógicos e organizacionais</p>	<p>“melhoria da prestação do serviço educativo” (p. 24)</p>	<p>“Princípio Orientador 2 - Intensificar a qualidade das aprendizagens, com reflexos na melhoria do sucesso educativo (avaliações internas e externas)” (p. 24)</p>
<p>14- Reforço da liderança nas escolas</p>	<p>4.2. Equipas de apoio aos órgãos de gestão: “Tendo como princípios a coesão e a colaboração institucionais, foram criadas equipas com o objetivo de apoiar os órgãos de gestão para que em conjunto se mobilizem comunidades de prática, numa lógica reflexiva de autodesenvolvimento” (p. 23)</p>	<p>“uma liderança partilhada e democrática (...) [que procurará] reunir consensos na resolução de problemas” (p.19)</p>
<p>15- Reforço da prestação de contas e responsabilização</p>	<p>“- Procurar que o desvio entre as classificações internas e externas não ultrapassa os 2 valores no ensino secundário e 0,5 pontos no ensino básico. - Posicionar as escolas do agrupamento na primeira metade dos rankings nacionais.” (p. 26)</p> <p>Plano estratégico: definido a partir “do trabalho efetuado pelas diferentes equipas de avaliação interna e de um inquérito efetuado à comunidade educativa” (p. 27)</p>	<p>“Consolidar o processo de autoavaliação do agrupamento” (p. 23)</p> <p>“Elaborar um plano de melhoria atento às necessidades de aperfeiçoamento e desenvolvimento do agrupamento identificadas pelos processos de avaliação interna e externa” (p. 24)</p> <p>“Princípio Orientador 2 - Intensificar a qualidade das aprendizagens, com reflexos na melhoria do sucesso educativo (avaliações internas e externas)” (p. 24)</p>

Destaca-se, contudo, o facto de em nenhum dos PE se expressar o conceito-chave 11- *Recuperação dos resultados da aprendizagem (através de provas e exames)*.

A voz dos líderes organizacionais

Antes da discussão em torno das perceções sobre a agregação de escolas e seus efeitos, importa, para uma melhor compreensão da mesma, efetuar uma breve caracterização dos percursos dos diretores ouvidos em entrevista. Ambos exercem o cargo em análise há dois anos – em virtude de a agregação de escolas ter ocorrido há cerca de dois anos – e foram diretores de estabelecimento(s) de ensino que atualmente pertencem aos referidos

agrupamentos. Todavia, o diretor do Agrupamento Alfa foi líder de topo, durante 8 anos, de um agrupamento de escolas, com ofertas desde o pré-escolar até ao 9.º ano, que existia antes da agregação, enquanto que o diretor do Agrupamento Beta exerceu o cargo, num período de 3 anos, na única escola secundária com 3.º ciclo do concelho. Refira-se, ainda, uma outra característica distintiva entre as duas organizações estudadas: enquanto que o Agrupamento Alfa se situa numa cidade, na qual existem várias organizações escolares com ofertas educativas semelhantes, o Agrupamento Beta é a única unidade orgânica de ensino público de uma pequena vila.

Na perspetiva dos inquiridos, a agregação de escolas “teve um impacto direto nas rotinas de gestão” (Alfa), uma vez que “as tarefas são em maior volume porque o agrupamento passou a ter alunos desde o pré-escolar ao 12.º ano” (Beta) e, nesta fase, tratou-se de agregar “uma escola secundária com um agrupamento que só ia até ao 9.º ano, [o que] é juntar realidades completamente diferentes” (Alfa). A agregação das escolas fez o diretor do Agrupamento Alfa reviver os problemas de outrora – “o tipo de problemas com que me deparei agora, já tinha conhecido quando passámos de agrupamento horizontal a vertical. Portanto, esta experiência para mim não é nova” –, com maior intensidade – porque “por incrível que pareça, as dificuldades situaram-se mais ao nível da escola secundária. (...) No secundário as pessoas que eu encontrei são pessoas muito mais fechadas, com estereótipos de há muitos anos e com muitas (ênfase) dificuldades em aderirem a mudanças” (Alfa) –, e dificultou a tarefa do diretor do Agrupamento Beta:

antes da agregação, a minha tarefa enquanto diretor da escola secundária era muito mais fácil. Sendo um universo mais pequeno, com apenas um estabelecimento de ensino, era muito mais fácil, agora é mais complicado. Apesar de o número de elementos da equipa ser maior. (...) Apesar das responsabilidades estarem divididas desta forma, é mais difícil dar conta de tudo e partilhar. (...) É tudo em maior dimensão... Há mais problemas. Resolve-se um e aparece logo outro a seguir. É tudo mais rápido”.

Reconhecem que as políticas educativas têm evoluído bastante na última década, condicionando todo o trabalho realizado nas escolas, mas não mencionaram o processo de agregação das escolas verificado recentemente entre as opções com um impacto mais significativo no desempenho do cargo de gestor/líder. Pelo contrário, destacaram: 1) a criação dos agrupamentos de escolas que ocorreu no final do século passado e início do presente, por se considerar “terrível exercer um cargo de gestão quando nós estamos

distantes da maioria das escolas e jardins-de-infância do Agrupamento”, sobretudo quando “as pessoas, maioritariamente, nos patamares de gestão intermédia, (...) não assumem” e os diferentes atores “não reconhecem as chefias intermédias e só reconhecem o diretor” (Alfa); e 2) a obrigatoriedade da autoavaliação e a implementação do programa da AEE, os quais impulsionaram “nós tentarmos descobrir e ir ao fundo da questão das causas do insucesso dos alunos ou da indisciplina, que são as preocupações fundamentais da escola” (Beta). Todavia, e apesar de enumerarem algumas opções políticas que têm dificultado o trabalho das escolas – nomeadamente os procedimentos e critérios na definição da rede escolar, o número mínimo de alunos estabelecido para a constituição de turmas (Beta), “mão-de-obra que não é a adequada àquele tipo de alunos” (Alfa), etc. –, consideram que “tem-se notado alguma abertura e vontade, por parte da tutela, em dar a todas as escolas, todas na sua totalidade, algumas ferramentas que permitam caminharmos no sentido do sucesso dos alunos” (Beta), estando reunidas todas as “condições para isso” (Alfa; Beta).

No caso dos agrupamentos em análise, segundo o discurso dos seus líderes de topo, a agregação de escolas veio possibilitar, tal como preconizado no Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril, a adoção de soluções mais equilibradas e racionais: 1) na gestão dos recursos humanos (docentes e não docentes) e materiais; 2) na construção de um PE mais coerente com uma escolaridade de 12 anos (ainda que a sua elaboração seja mais difícil, tal como refere o diretor do Agrupamento Alfa), promotor de percursos sequenciais e mais articulados – embora “verticalmente, até conseguimos mais ou menos articular. Horizontalmente, não, ainda está a ser difícil” (Alfa) –, marcados por uma transição adequada entre níveis e ciclos de ensino; 3) na prevenção da exclusão social e escolar; e 4) na promoção da qualidade pedagógica, pela “diversidade de experiências, pela planificação tendo em conta os contributos dos vários atores, dos vários professores que, sendo um conjunto mais alargado, reúne uma maior variedade de experiências. Há mais olhares sobre o mesmo problema e, em princípio, conseguimos arranjar respostas mais eficazes, mais ricas” (Beta).

Por sua vez, não conseguiu cumprir os seus objetivos de minimização das situações de isolamento das escolas, porque, embora existam “equipas pedagógicas que agregam todos os ciclos (...), projetos de articulação muito interessantes (...) E também temas comuns a

todo o Agrupamento” (Alfa), “ficou praticamente tudo igual” (Beta) a este nível e “as escolas das freguesias rurais continuam isoladas” (Alfa).

Ainda que não se tenha constituído uma mais-valia no combate ao abandono escolar nas duas realidades em análise – porque “o abandono nunca foi um problema” (Beta) –, a agregação das escolas permitiu, na perspetiva dos diretores inquiridos, adequar a dimensão e as condições das escolas do concelho à promoção do desenvolvimento e do sucesso escolar das crianças e dos alunos:

a agregação das escolas neste concelho veio permitir fazer um trabalho continuado e de responsabilização dentro de cada área disciplinar e ninguém vai depois poder dizer que o aluno não adquiriu determinadas competências porque a escola anterior, porque a área disciplinar do outro agrupamento ou da outra escola, não fez o seu trabalho. Agora são todos responsáveis porque todos pertencemos à mesma unidade orgânica (Beta);

eu herdei uma escola que estava no caos, que era a pior da cidade. (...) Encontrei professores desanimados, pais que não queriam que os filhos para aqui viessem, alunos que eram com certeza os mais problemáticos da cidade.(...) E acho que tem sido uma conquista, muito interessante até de ver! Até pelo n.º de procedimentos disciplinares e pelo n.º de ocorrências, que diminui ano após ano. E vejo alunos já com comportamentos completamente diferentes (Alfa).

No entanto, se, por um lado, no Agrupamento Beta – atualmente, a única organização escolar do concelho que oferece ensino básico e secundário – “a agregação permite juntar mais os alunos [do 3.º ciclo – o único nível de ensino oferecido por duas unidades orgânicas distintas –] em determinada modalidade, numa lógica de agrupamento, em vez de se fazer, eventualmente, propostas da mesma oferta formativa em escolas diferentes” (Beta), por outro lado, “a rede escolar na cidade/concelho [do Agrupamento Alfa] não está bem definida” (Alfa), verificando-se que “em cada final de ano letivo é uma guerra, com processos que escondem, é terrível” (Alfa). Neste último caso, no entendimento do diretor, e perseguindo a lógica de uma escolaridade de 12 anos, “o que deveria acontecer era... consoante os alunos que nós temos no ensino básico, assim era os alunos que teríamos até ao ensino secundário. E não é assim”. Só assim, “numa escala bastante interessante, bastava boa-vontade e uma mente aberta de todos nós” e “poderia ser que estes reagrupamentos, estes atuais Agrupamentos de Escolas resultassem em melhorias de resultados de alunos, pois haveria um conhecimento maior e mais profundo dos alunos (desde o pré ao 12.º ano). Haveria uma deteção de situações problemáticas cedo e um acompanhamento desses alunos...” (Alfa).

Em qualquer uma das realidades em estudo, é atribuída “muita importância aos resultados escolares” (Alfa), constituindo estes “uma grande preocupação” (Beta), que exige uma reflexão constante e a comparação dos “resultados desta escola com os resultados de outras escolas da localidade e do concelho e média nacional...” (Alfa). Na perspectiva dos diretores inquiridos, “nos últimos anos tem havido uma melhoria nos resultados escolares” (Beta), “no sucesso dos alunos...e até mesmo na qualidade do sucesso” (Alfa), contudo “há que estudar se essa melhoria se deve à agregação” (Beta). Segundo o diretor do Agrupamento Beta, “a agregação tem um papel na melhoria dos resultados”, todavia, na perspectiva de ambos os inquiridos, poderão concorrer para tal outras variáveis que não são consequência da agregação: o facto de que a “escola tem muito mais apoios e os professores ficam muito mais aqui” (Alfa) e a “diversidade da oferta formativa, (...) [que possibilita] que os alunos procurem e sejam orientados para a oferta formativa mais adequada para eles e, conseqüentemente, que lhes permita um maior sucesso” (Beta). Impõe-se, então, a implementação de estudos científicos que permitam “determinar o contributo de cada uma delas, [das variáveis,] na melhoria dos resultados dos alunos” (Beta).

Considerações finais

Em jeito de conclusão, é de salientar o enfoque dos normativos em vigor na melhoria dos resultados escolares, sendo evidente a aposta na tríade *resultados*, *responsabilização* e *autonomia*. O eventual ‘incremento da autonomia’ das organizações escolares foi cedido a troco de uma responsabilização pelos resultados escolares alcançados, exigindo-se decisões sustentadas e a selecção das melhores opções pedagógicas e organizativas (Despacho Normativo n.º 13-A/2012).

Por sua vez, nas organizações escolares em análise os conceitos-chave presentes na legislação foram, efectivamente, operacionalizados em medidas de política educativa de nível micro, revelando a vontade de dar cumprimento à legislação e ao agir dentro da legalidade. Apesar do discurso (continuado) de “autonomia”, a tomada de decisões permanece muito concentrada no Ministério, continuando as escolas reféns muito mais de opções políticas de nível macro e meso, do que de opções locais.

Os resultados escolares assumem, de facto, um papel preponderante e uma preocupação constante na política educativa e na vida quotidiana das escolas, estando na base da maioria das opções tomadas. A agregação das escolas (uma dessas opções) teve impacto direto nas rotinas da escola e veio, na perspectiva dos inquiridos (com base na experiência vivida), possibilitar a adoção de soluções mais equilibradas e racionais a vários níveis – na gestão dos recursos humanos e materiais; na construção de um PE mais coerente, promotor de percursos sequenciais e mais articulados, com uma transição adequada entre níveis e ciclos de ensino; na prevenção da exclusão social e escolar; e na promoção da qualidade pedagógica –, com reflexos (ainda que indeterminados) na melhoria dos resultados escolares dos alunos. Nestes casos concretos, não contribuiu para a minimização das situações de isolamento das escolas nem para o combate ao abandono escolar.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1), 13-30.
- Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade [Online]*, 26(92), 725-751. Retirado de <http://www.cedes.unicamp.br>.
- Dias, M. N. (2003). *Políticas Educativas e dispositivos de territorialização: da escola aberta à comunidade à escola em parceria*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto.
- Fialho, I., Cid, M., Silvestre, M. J., & Gomes, S. (2010). Avaliação, escola e excelência. Índicios organizacionais de uma relação. Comunicação apresentada no XI Congresso da AEPEC - *Da exclusão à excelência. Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação*. Universidade de Évora, Évora, 16 a 18/09/2010. Retirado de <http://hdl.handle.net/10174/5091>.
- OCDE (2012). Santiago, P., Donaldson, G., Looney, A., & Nusche, D. (2012). *OECD reviews of evaluation and assessment in education: Portugal 2012*. OECD Publishing.
- Rodrigues, M. L. (2012). Os desafios da política de educação no século XXI. *Sociologia, Problemas e Práticas [Online]*, 68. Retirado de <http://spp.revues.org/904>.
- Santos, R. M. (2007). *Escola – Família: as pontes e margens de uma interação comunicativa numa escola do 2.º ciclo do Minho Litoral*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto.
- Silva, P. (2006). Pais-Professores: Reflexões em torno de um estranho objecto de estudo. *Interações*, 2, 268-290.

Supico, M. L. C. A. C. (2013). *O trabalho do diretor nos agrupamentos de escolas: percepções de um gestor*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Lisboa.

ⁱ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, e pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.

ⁱⁱ Revê o regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas, tendo sido alterado pelo Decretos-Lei n.ºs 224/2009, de 11 de setembro, e 137/2012, de 2 de Julho.

ⁱⁱⁱ Estabelece os princípios orientadores da organização, da gestão e do desenvolvimento dos currículos dos ensinos básico e secundário, bem como da avaliação e certificação dos conhecimentos adquiridos e capacidades desenvolvidas pelos alunos, aplicáveis às diversas ofertas curriculares do ensino básico e do ensino secundário. É concretizado pela Portaria n.º 243/2012, de 10 de agosto (alterada pela Declaração de Retificação n.º 51/2012, de 21 de setembro). Portaria n.º 304-B/2015, de 22 de Setembro procede à alteração desta portaria de avaliação do ensino secundário.

^{iv} Regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares.

^v Procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico da autonomia, gestão e administração das escolas.

^{vi} Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, da avaliação dos conhecimentos a adquirir e das capacidades a desenvolver pelos alunos e do processo de desenvolvimento do currículo dos ensinos básico e secundário.

^{vii} Estabelece os princípios orientadores do currículo, da avaliação e da certificação dos ensinos básico e secundário.

^{viii} Estabelece os princípios e critérios de orientação para a constituição de agrupamentos de escolas e agregações.

^{ix} Procede à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março (entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho), que estabelecia os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino secundário, bem como da avaliação das aprendizagens, Introduziu o exame final nacional optativo de Filosofia sem aumentar o número de exames obrigatórios, eliminou a disciplina de Área de Projeto da matriz dos cursos científico-humanísticos e criou a disciplina de Formação Cívica no currículo dos cursos científico-humanísticos.

^x Procede à alteração da Portaria n.º 550-D/2004, de 21 de maio (revogada pela Portaria n.º 243/2012, de 10 de agosto), que aprovou o regime de organização, funcionamento e avaliação dos cursos científico-humanísticos de nível secundário de educação, ministrados em estabelecimentos de ensino público, particular e cooperativo.

^{xi} Lei n.º 51/2012, de 5 de setembro, que aprova o Estatuto do Aluno e Ética Escolar, que estabelece os direitos e os deveres do aluno dos ensinos básico e secundário e o compromisso dos pais ou encarregados de educação e dos restantes membros da comunidade educativa na sua educação e formação, revogando a Lei n.º 30/2002, de 20 de dezembro.