



A AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS: EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NAS DINÂMICAS DE AUTOAVALIAÇÃO DA ESCOLA

Ana Paula Santana de Oliveira Correia

Tese apresentada à Universidade de Évora
para obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Educação

ORIENTADORES: *Professora Doutora Isabel Fialho*
Professor Doutor Virgínio de Sá

ÉVORA, MAIO DE 2016



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

DEPARTAMENTO DE PSICOLOGIA E DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO E FORMAÇÃO AVANÇADA

ANA PAULA SANTANA DE OLIVEIRA CORREIA

**A AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS:
EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA NAS
DINÂMICAS DE AUTOAVALIAÇÃO DA ESCOLA**

Tese apresentada à Universidade de Évora

para obtenção do Grau de Doutor em Ciências da Educação

ORIENTADORES: *Professora Doutora Isabel Fialho*

Professor Doutor Virgínio de Sá

ÉVORA, MAIO DE 2016

Dedico este trabalho ao meu pai, que embora ausente se encontra sempre presente, e cuja sabedoria não deixou de marcar a minha força de vontade.

Agradecimentos

A realização deste trabalho só se tornou possível dada a colaboração e contributo de várias pessoas a quem não posso deixar de agradecer.

Em primeiro lugar gostaria de manifestar a minha gratidão aos Professores Doutores Isabel Fialho e Virgínio Sá, na qualidade de Orientadora e Co-orientador desta tese de doutoramento, pela disponibilidade que sempre manifestaram, pelas sugestões teóricas e metodológicas, pela abertura de horizontes conceptuais que, através das suas críticas e conselhos sempre oportunos, me proporcionaram e que em muito contribuíram para o processo de construção desta tese. Não posso, também, deixar de referir as palavras de incentivo e encorajamento e de compreensão que sempre tiveram ao longo do processo de orientação deste trabalho científico.

Em segundo lugar gostaria de agradecer, aos diretores das escolas em estudo e aos elementos da equipa de autoavaliação pela sua disponibilidade e confiança para partilharem connosco a sua “caixa negra”, sem as quais não teria sido possível a realização do estudo. A cada um dos participantes nesta investigação – docentes, não docentes, alunos e encarregados de educação – que amavelmente acederam ao pedido de participação quer nas entrevistas, quer nas sessões de grupo focal, agradeço também a sua disponibilidade e colaboração.

Por último, os meus maiores agradecimentos vão para a minha família. Pela partilha, companheirismo, força e suporte emocional, que ao longo de todo este longo processo me proporcionou, deixo um agradecimento muito especial ao Henrique, o meu marido, pois sem ele não estaria, neste momento, a terminar este trabalho. Aos meus filhos, Pedro e Miguel que aprenderam a (con)viver com este trabalho e que, nos momentos mais ativos que marcaram estes últimos anos, acabei por privar da atenção e do desvelo que merecem.

Resumo

A Avaliação das Escolas: Efeitos da Avaliação Externa nas dinâmicas de Autoavaliação da escola

No contexto educativo português existem, atualmente, orientações legais para que as escolas sejam, por um lado, sujeitas a processos de avaliação externa e, por outro, induzidas a criar mecanismos de autoavaliação. Embora a escola seja, pelo menos em parte, um “*locus* de produção normativa”, na prática não tem sido fácil o diálogo entre a avaliação externa e os processos de mudança e melhoria, através da autoavaliação institucional. Num contexto onde as políticas nem sempre criam os estímulos e as condições adequadas, a ação organizacional em torno dos processos avaliativos acaba por refletir o jogo dos atores. Face à “natureza política” da avaliação, as escolas e os seus atores recorrem a “soluções organizacionais” que lhes permitem, em função dos interesses e dos objetivos individuais e organizativos, gerir as pressões e as expectativas do seu meio institucional.

O presente trabalho pretende encontrar respostas sobre os efeitos do programa de avaliação externa das escolas (AEE) nas dinâmicas de autoavaliação e nos planos de ação para a melhoria da escola. Trata-se de uma investigação inserida numa matriz de cariz essencialmente qualitativo que opta pelo estudo de casos múltiplos. A informação foi recolhida através de várias fontes: observação direta, grupo focal (*focus group*), entrevistas, inquérito por questionário e análise documental. Os resultados tendem a evidenciar que as organizações educativas, nas respostas às prescrições externas para a avaliação e melhoria da escola recorrem a estratégias e táticas plurais, de tal modo que as mudanças que ocorrem, mais do que respostas à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola, traduzem-se em processos de adaptação, que variam consoante as tensões existentes entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde as escolas estão inseridas.

Palavras-chave: Avaliação institucional, autoavaliação, avaliação externa, melhoria educativa.

Abstract

The Evaluation of Schools: Effects of External Evaluation in the dynamics of Self-evaluation of Schools

In the Portuguese educational context, there are currently legal guidelines for schools to be subject to external evaluation process, on the one hand, and on the other hand induced to create self-assessment mechanisms. Although the school is at least partly a "normative production locus", in practice the dialogue between the external evaluation and the processes of change and improvement through institutional self-assessment has not been easy. In a context where the policies do not always create the incentives and the right conditions, the organizational action around the evaluative process ends up reflecting the set of actors. Before the "political nature" of the evaluation, the schools and their actors recur to "organizational solutions" that allow them, in the interests of individual and organizational goals, to manage the pressures and expectations of its institutional environment.

This work aims at finding answers to the effects of the External Schools Evaluation (ESE) programme, in the dynamics of self-evaluation and action plans for the improvement of school. It is an investigation inserted into an oriented matrix, essentially of qualitative nature that opts for multiple case studies. The information was collected through various sources: direct observation, focus group, interviews, questionnaire survey and document analysis. The results tend to show that educational organizations, in response to the external requirements for assessing and improving, use plural strategies and tactics. Similarly, the changes that occur in the structures, processes and practices, more than answers to the need for efficiency and indoor improvement of the school, result into adjustment processes, that change according to the existing tensions between the institutional context and the competitive environment where schools are located.

Keywords: Institutional assessment; self-evaluation; external evaluation; Improvement

Índice

Introdução	1
1. Contextualização do problema em estudo.....	1
2. Objetivos do estudo e questões orientadoras	7
3. Orientação metodológica: breves considerações	10
4. Organização do trabalho	11
Capítulo I- A escola como organização educativa.....	17
1.1. Organização: conceito e características.....	17
1.2. A organização escolar	23
1.2.1 Conceptualização da escola como organização	23
1.2.2. Especificidades da organização escolar	33
1.3. Análise das organizações escolares a partir de alguns paradigmas e modelos organizacionais.....	42
1.3.1. Os paradigmas no âmbito das teorias da Organização e Administração Escolar.....	43
1.3.2. Uma perspectiva de alguns modelos de análise da organização escolar	49
1.3.3. Duas perspectivas integradoras de análise da organização escolar.....	57
Capítulo II- Modos de olhar a organização escolar: sentidos e racionalidades da avaliação da escola.....	65
2.1. A organização escolar à luz do modelo burocrático	66
2.2. A organização escolar à luz dos modelos de ambiguidade	73
2.3. A organização escolar à luz do modelo político	82
2.4. A organização escolar à luz do modelo (neo)institucional	97
2.5. Respostas organizacionais à influência do ambiente institucional.....	117
2.5.1 A hipocrisia organizada como resposta às pressões para avaliação da escola	119
2.5.2 Duas tipologias de respostas às pressões do ambiente institucional	124
2.5.2.1 Respostas estratégicas das organizações às pressões ambientais: da aquiescência à manipulação	125
2.5.2.2 Respostas institucionais das organizações às pressões ambientais: da conformidade ao endoutrinamento institucional	133
Capítulo III- A avaliação de escola no quadro dos novos modos de regulação das políticas educativas	141
3.1. Os novos modos de regulação e a avaliação de escolas.....	141

3.1.1. Quase-mercado, avaliação e regulação	144
3.1.2. O Estado avaliador, avaliação e regulação.....	145
3.2. Autonomia, avaliação de escolas e (des) regulação	148
3.3. Avaliação como <i>accountability</i>	154
3.4. Avaliação e qualidade educativa	159
3.5. Avaliação de escolas e melhoria	164
3.5.1. Os movimentos de melhoria da escola e a avaliação de escola	164
3.5.1.1. O movimento <i>escolas eficazes</i>	167
3.5.1.2. O movimento <i>melhoria da escola</i>	171
3.5.2. As perspetivas da avaliação e os sentidos da melhoria das escolas	180
3.5.3. A autoavaliação da escola: as condições necessárias à aprendizagem organizacional	187
3.5.4. Avaliação de escolas, mudança e melhoria da escola: tensões e sentidos da ação.....	190
Capítulo IV- Avaliação de escola: um enquadramento conceptual.....	197
4.1. Evolução do conceito de avaliação	197
4.2. Avaliação institucional da escola	204
4.2.1 Modalidades de avaliação de escola	207
4.2.1.1 Avaliação Externa de escola	207
4.2.1.2 Avaliação Interna de escola (ou Autoavaliação).....	210
4.2.1.3 O diálogo entre a Avaliação Externa e a Avaliação Interna de escola.....	215
4.2.2 A questão dos paradigmas da avaliação de escolas	218
Capítulo V –A avaliação de escolas em Portugal: políticas e processos	227
5.1. Enquadramento legal e normativo da avaliação das escolas.....	228
5.2. Algumas experiências de avaliação das escolas.....	237
5.2.1. Observatório da Qualidade da Escola	240
5.2.2. Projeto Qualidade XXI	241
5.2.3. Programa de Avaliação Integrada das Escolas	243
5.2.4. Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais	244
5.2.5. Projeto Melhorar a Qualidade	245
5.2.6. Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias	246
5.2.7. Projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas	247
5.2.8. Projeto QUALIS - Qualidade e Sucesso Educativo	249
5.2.9. <i>Benchmarking</i> das Escolas Secundárias Portuguesas	250
5.2.10. Projeto Promoção e Inovação Escolar na Maia	251
5.2.11. Autoavaliação em Agrupamentos: Relação com Qualidade e Melhoria da Educação	252
5.2.12. Projeto de Avaliação em Rede	253
5.3. O programa de Avaliação Externa das Escolas.....	254
5.3.1. Os objetivos da AEE (1.º ciclo avaliativo).....	256

5.3.2. Os domínios de avaliação da AEE (1.º ciclo avaliativo).....	258
5.3.3. Os procedimentos da avaliação (1º ciclo de avaliação)	261
5.3.4. O modelo de Avaliação Externa das Escolas (2º ciclo avaliativo)	265
5.3.5. O modelo de AEE à luz dos modelos organizacionais e paradigmas de avaliação de escola	272
5.3.6. Avaliação Externa das Escolas e Autoavaliação: o diálogo entre ambas para a melhoria.....	276
5.3.7. Avaliação Externa das Escolas: os efeitos na melhoria da escola	280

Capítulo VI- A investigação empírica: opções metodológicas e apresentação do contexto.....	287
--	-----

6.1. Considerações metodológicas	287
6.2. Objetivos de investigação	291
6.3. A seleção dos “casos”	293
6.3.1. As cinco escolas em análise	294
6.4. Técnicas de recolha de dados	304
6.4.1. A observação não participante	305
6.4.2. A recolha documental	308
6.4.3. O inquérito por questionário	310
6.4.4. A entrevista em grupo focal (<i>focus group</i>).....	314
6.4.5. A entrevista	317
6.5. O tratamento e análise dos dados	320

Capítulo VII- Apresentação, análise e discussão dos resultados da investigação	327
---	-----

7.1. O desenvolvimento dos processos de avaliação institucional nas escolas	328
7.1.1. O processo de autoavaliação de escola nas escolas	328
7.1.1.1 O processo de decisão sobre a autoavaliação.....	329
7.1.1.2. A equipa de autoavaliação	334
7.1.1.2.1 Constituição da equipa de autoavaliação	335
7.1.1.2.2 Os critérios de constituição da equipa de autoavaliação	337
7.1.1.2.3 Dinâmicas e modos de ação da equipa de autoavaliação	345
7.1.1.3. O quadro operacional da autoavaliação de escola.....	382
7.1.2. O processo de avaliação externa nas escolas	401
7.1.2.1. A iniciativa	401
7.1.2.2. O envolvimento dos atores.....	404
7.1.2.3. As reações dos atores	409
7.1.2.4. A atuação da equipa de avaliação externa.....	411
7.1.2.5. Os resultados da avaliação externa	419
7.1.2.5.1 A interpretação pelos atores dos resultados da avaliação externa.....	419
7.1.2.5.2 A apropriação pelos atores dos resultados da avaliação externa.....	431
7.2. Os efeitos da avaliação institucional nos processos de mudança e melhoria das escolas	434

7.2.1. Os usos e fins dos resultados dos processos de avaliação de escola.....	434
7.2.1.1. Os usos e fins dos resultados do processo de avaliação externa da escola	434
7.2.1.2. Os usos e fins dos resultados do processo de autoavaliação da escola	438
7.2.2. As mudanças resultantes dos processos de avaliação institucional nas escolas	443
7.2.2.1. As mudanças resultantes do processo de avaliação externa da escola	443
7.2.2.1.1 As mudanças no processo de autoavaliação da escola	443
7.2.2.1.2 As mudanças pedagógicas/curriculares.....	446
7.2.2.1.3 As mudanças organizacionais	447
7.2.2.2. As mudanças resultantes do processo de autoavaliação de escola.....	449
7.2.2.2.1 As mudanças no processo de autoavaliação da escola.....	449
7.2.2.2.2 As mudanças pedagógicas/curriculares.....	452
7.2.2.2.3 As mudanças organizacionais	453
7.2.3. Constrangimentos à ocorrência de mudança na sequência dos processos avaliativos.....	455
7.2.3.1. Constrangimentos externos à ocorrência de mudança na escola.....	456
7.2.3.2. Constrangimentos internos à ocorrência de mudança na escola	462
Conclusão	465
BIBLIOGRAFIA.....	487

Índice Tabelas

<i>Tabela 1.</i> Uma tipologia dos quatro modelos organizacionais	59
<i>Tabela 2.</i> Os três pilares das instituições	107
<i>Tabela 3.</i> Respostas estratégicas a pressões institucionais	125
<i>Tabela 4.</i> Probabilidade de adoção da resposta estratégica em função do fator preditivo	128
<i>Tabela 5.</i> Tipologia de respostas institucionais às pressões/ expectativas ambientais	134
<i>Tabela 6.</i> Diferenças entre escolas eficazes e melhoria da escola e a nova proposta de síntese	177
<i>Tabela 7.</i> Perspetivas de avaliação e melhoria da escola.....	185
<i>Tabela 8.</i> Paradigmas de avaliação de escola	220
<i>Tabela 9.</i> Panorama da avaliação de escolas em Portugal	239
<i>Tabela 10.</i> Resultados finais da avaliação externa das escolas.....	304
<i>Tabela 11.</i> Cronograma da utilização das técnicas de recolha e análise de dados	305
<i>Tabela 12.</i> Número de observações/reuniões realizadas nas escolas/agrupamentos	307
<i>Tabela 13.</i> Distribuição dos questionários pelas escolas	313
<i>Tabela 14.</i> Síntese do sistema de dimensões e categorias para a análise de dados	322
<i>Tabela 15.</i> Constituição da equipa de autoavaliação da escola (número de elementos)	336
<i>Tabela 16.</i> Resultados das questões relativas ao envolvimento dos atores no processo de Avaliação Externa da escola.....	405
<i>Tabela 17.</i> Resultados das questões relativas ao modo de atuação da equipa de Avaliação Externa da escola	412
<i>Tabela 18.</i> Resultados das questões relativas às perceções sobre os resultados e as apreciações que constam no relatório da Avaliação Externa da escola	420
<i>Tabela 19.</i> Perceções dos docentes sobre os fatores que condicionam nas escolas o desenvolvimento de ações de melhoria.....	457

Índice Figuras

<i>Figura 1.</i> Dimensões constitutivas da organização escolar.	30
<i>Figura 2.</i> Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional).	61
<i>Figura 3.</i> Sobrevivência Organizacional.	112
<i>Figura 4.</i> Os efeitos do isomorfismo institucional nas organizações.	114
<i>Figura 5.</i> Fatores e variáveis que incidem nos processos de aprendizagem organizacional da escola.....	189

Lista de Siglas e Abreviaturas

- AA – Autoavaliação de escola
- ADD – Avaliação de desempenho docente
- AEE – Avaliação Externa da escola
- ANQEP– Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional
- AVES – Avaliação de Escolas Secundárias
- BESP – Benchmarking das Escolas Secundárias Portuguesas
- CAF – Common Assesment Framework (Estrutura Comum de Avaliação)
- CEF – Cursos de Educação e Formação
- CIPP – Context, Input, Process and Product
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- E1 – Entrevista realizada ao diretor
- E2 - Entrevista realizada ao coordenador da equipa de autoavaliação
- E3 - Entrevista realizada ao presidente do conselho geral
- E4- Entrevista realizada ao ao coordenador de departamento curricular
- E5- Entrevista realizada ao elemento representante dos docentes no conselho geral
- AL - Entrevista realizada ao elemento representante dos alunos na equipa de autoavaliação ou no conselho geral
- ND - Entrevista realizada ao elemento representante do pessoal não docente na equipa de autoavaliação ou no conselho geral
- EE - Entrevista realizada ao elemento representante dos pais e encarregados de educação na equipa de autoavaliação ou no conselho geral
- EFA – Educação e Formação de Adultos
- EFQM – European Foundation for Quality Management
- GAVE – Gabinete de Avaliação Educacional
- GEPE – Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação
- HGIOS – How Good Is Our School

- IGE– Inspeção Geral de Educação
- IGEC – Inspeção Geral de Educação e Ciência
- LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
- MISI – Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação
- PAA – Plano Anual de Atividades
- PAIE – Programa de Avaliação Integrada das Escolas
- PEE –Projeto Educativo de Escola
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Introdução

1. Contextualização do problema em estudo

A problemática da avaliação das escolas assume atualmente uma enorme visibilidade na agenda das políticas educativas em consequência da necessidade de melhoria da qualidade da educação. As mudanças e transformações que se verificam na sociedade contemporânea obrigam os sistemas educativos e as escolas, em particular, a obter informações que lhes permitam, de modo sistemático e sustentável no tempo, a tomada de decisão numa lógica de melhoria da escola.

Perante as tendências de descentralização, de reforço da autonomia e de pressão social, as quais pressupõem a responsabilização, a transparência, a definição de objetivos e a recolha de informação sobre os processos e os resultados da escola, são cada vez mais os estudos desenvolvidos, quer por investigadores especializados¹, quer por organismos internacionais, como a OCDE e a UNESCO, que apontam a avaliação como a pedra angular da melhoria da qualidade da educação.

Numa perspetiva de confluência de eficácia e melhoria interna, os processos de avaliação externa e de autoavaliação são apontados como instrumentos decisivos para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem e como estratégias de desenvolvimento da escola. Desde a autoavaliação à heteroavaliação espera-se que a avaliação cumpra a sua função prospetiva e ajude as escolas a criar condições para o seu desenvolvimento futuro.

É neste contexto que no sistema educativo português temos vindo a assistir, ao longo dos últimos anos, ao nível do discurso político normativo, a uma maior exigência no que se refere à avaliação de escola. A publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, designada por lei do “Sistema de avaliação da educação e do ensino não superior” vem, pela primeira vez, estipular um sistema duplo de avaliação nas escolas, através da “avaliação externa” e da “autoavaliação” e salientar que a autoavaliação das escolas “tem carácter obrigatório, desenvolve-se em permanência, conta com o apoio da administração educativa”. Recentemente, no contexto das alterações ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar, o Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, vem reforçar, na sequência das políticas de “aprofundamento da autonomia das

¹ Como por exemplo Afonso (2010b), Azevedo (2007), Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), Alves e Correia (2008), Bolívar (2006, 2012), Clímaco (2002), Correia (2011), Costa e Ventura (2005), Leite, Rodrigues e Fernandes (2006), Nevo (1997), Santos Guerra (2003), Simões (2010), entre outros.

escolas”, a necessidade de valorização pelas escolas de uma cultura de autoavaliação e de avaliação externa, enquanto instrumentos para a melhoria da qualidade do serviço público de educação.

Porém, apesar da retórica da “autonomia” ter procurado promover nas escolas uma “cultura de avaliação”, partilhamos da concepção de Santos Guerra (2002) que não se desenvolveu ainda no interior das escolas “uma avaliação surgida espontaneamente da necessidade de conhecer e melhorar, inerente à dinâmica de planificação intervenção e mudança” (p. 13). A análise das práticas de avaliação desenvolvidas pelas escolas tem demonstrado que, muitas das vezes, elas afastam-se dos objetivos de uma “avaliação para a melhoria” (Costa & Ventura, 2005), sendo também notório uma ausência ou débil subordinação do processo de autoavaliação aos instrumentos de planeamento da vida escola – Projeto Educativo e Projeto Curricular de Escola.

Se a autoavaliação e a avaliação externa são apresentadas como contraponto ao reforço da “autonomia da escola” acreditamos que não basta decretar o “reforço da autonomia” para que se desenvolvam nas escolas processos de avaliação que conduzam à melhoria. Tanto mais quando as “várias lógicas e interesses” a que a autonomia está subordinada têm contribuído para que esta se torne, como salienta Barroso (2004b), uma “ficção necessária” utilizada, na maioria das vezes, na retórica do discurso político mais para legitimar objetivos de controlo do que para libertar e atribuir possibilidades de decisão à escola. A introdução de uma “cultura de avaliação” nas escolas requiere que, em consequência dos processos de avaliação, os atores organizacionais possam, no uso da sua capacidade coletiva para mudar as estruturas e as práticas, tomar decisões de forma autónoma e, deste modo, resolver problemas concretos com vista à melhoria. É nesse sentido que Costa (2007) insiste que um dos requisitos básicos para o desenvolvimento de processos de autoavaliação das escolas é a institucionalização da “autonomia contratualizada no âmbito da qual se possam levar a cabo projetos educativos e programas de desenvolvimento efetivo das escolas” (p. 234).

A análise institucional e sociológica das organizações escolares tem mostrado que sendo a escola “uma organização educativa complexa” ela não se constitui apenas como um “locus de reprodução normativa”, mas também como um “locus de produção” de regras formais e informais (Lima, 1998) onde os processos avaliativos acabam por refletir os comportamentos estratégicos dos atores organizacionais. Se no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2003) é possível instituir a emergência de uma “cultura de avaliação” e regulamentar a mudança, no *plano da ação organizacional*,

propriamente dita, a ação em torno dos processos avaliativos é sempre mediada por interesses, por intenções, e por estratégias diversas, que não se resumem apenas a uma resposta à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola.

A natureza política da avaliação e a existência de diferentes interesses em “jogo” vão contribuir para o reforço das tensões das escolas sobre os modos de desenvolver a autoavaliação, tanto mais quando a avaliação pode ser usada como instrumento de poder, controlo e sancionamento (Afonso, 2010, 2011). A acrescentar à dimensão política da avaliação, estão as dificuldades das escolas em serem capazes de desenvolver de forma autónoma processos de autoavaliação assentes na colaboração e na reflexão crítica e criativa entre todos os atores educativos, com vista à melhoria contínua dos processos de ensino e aprendizagem (Alves & Correia, 2008; Correia, 2011). Num contexto onde os objetivos são, por vezes, inconsistentes e não consensuais e as tecnologias pouco claras e, frequentemente, mal dominadas, tem sido complicado o diálogo entre a avaliação externa e os processos de mudança e melhoria, através da autoavaliação institucional.

No atual contexto, de configuração de novos modos de governança e regulação, as escolas encontram-se, cada vez mais, numa encruzilhada de tensões quanto ao modo de desenvolverem os processos de autoavaliação, sobretudo quando, para além de estarem dependentes de uma administração educativa centralizada, têm de convencer, no jogo da oferta e da procura que se estabelece no “mercado”, a “clientela” acerca da sua *performatividade*. Numa era de responsabilização (*accountability*) das escolas pelos resultados escolares, de aumento da pressão para avaliações externas e de elaboração de *rankings* não tem sido fácil para as escolas desenvolverem processos de autoavaliação que consigam promover a *capacidade interna de mudança* (Bolívar, 2012) e a melhoria da qualidade da educação. As tensões da escola são ainda agravadas pelo facto das políticas nem sempre proporcionarem os estímulos e as condições adequados à aprendizagem e capacitação dos atores para o desenvolvimento de práticas de autoavaliação e de ações de melhoria da escola (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008; Correia, 2011).

Parece-nos assim que, perante as pressões e exigências, por vezes contraditórias, quer de uma “ordem institucional de mercado”, quer de um “Estado institucional”, na questão da autoavaliação de escolas não é apenas a eficácia e a melhoria que determinam a ação das organizações educativas. Assim, considerando que as escolas operam em ambientes altamente institucionalizados (Meyer & Roman, 1999; Meyer,

Scott & Deal, 1992; Sá, 2004), admitimos que os seus atores e, em concreto, as suas lideranças, mais do que procurarem desenvolver processos de autoavaliação que alimentem a melhoria na prestação de serviço educativo, recorrem a “soluções organizacionais”, ou respostas estratégicas (Oliver, 1991), que lhes permitem “manter a face” (Estevão, 1998), e garantir a legitimidade organizacional e a credibilização social.

Ao conceptualizarmos a escola como uma realidade socialmente construída e reconstruída (Berger & Luckmann, 1967), tendo como referência o quadro cultural e cognitivo que envolve os atores sociais, abre-se o espaço para que o desenvolvimento de práticas de autoavaliação, de *per si*, enquanto símbolo de qualidade importado do mundo empresarial, possibilite a sua inscrição no modelo normativo de “boa escola”. Desse modo, no contexto educativo português, perante o que está em “jogo”, sendo as práticas de autoavaliação apontadas como um símbolo de eficácia, mais do que a preocupação com a utilização dos dados da avaliação na melhoria, está o facto de se conseguir desenvolver essas práticas e fazer constar que se desenvolvem, para que a escola seja aceite externamente e garanta os recursos e a legitimidade organizacional.

Embora, os processos avaliativos possam assumir vários sentidos e a melhoria possa servir “agentes e agendas muito diversos” (Sá, 2009, p. 92) reconhecemos, na linha de diversos autores (Bolívar, 2003, 2012, Murillo, 2002), que a melhoria deve potenciar a escola na sua *totalidade*, colocando a ênfase em mudanças nos processos internos da escola e na capacitação dos professores para o desempenho das suas práticas, como meio para conseguir melhores aprendizagens e resultados por parte dos alunos. Nesta conceptualização da melhoria está presente a capacidade interna da escola para o desenvolvimento de processos de inovação e mudança em todas as suas dimensões, com reflexos na melhoria da aprendizagem e nos seus resultados, bem como a dimensão aprendente da escola na construção de uma comunidade de aprendizagem.

Nestas circunstâncias perfilhamos as ideias de diversos autores² relativamente à necessidade dos processos de autoavaliação de escolas serem concebidos como práticas instituintes, enquanto avaliações de *iniciativa interna*, ainda que com apoio de facilitadores externos. De igual modo, consideramos que os processos de autoavaliação e avaliação externa podem completar-se e enriquecer-se mutuamente, ao invés de se oporem. Não obstante as funções específicas de cada uma destas modalidades de

² Como por exemplo Afonso (2010b), Azevedo (2007), Alaiz, Góis e Gonçalves (2003), Alves e Correia (2008), Bolívar (2006, 2012), Clímaco (2002), Correia (2011), Costa e Ventura (2005), Leite, Rodrigues e Fernandes (2006), Nevo (1997), Santos Guerra (2003), Simões (2010), entre outros.

avaliação (interna e externa), na linha de Sobrinho (2000b, p. 106), reconhecemos que é “na articulação entre elas que reside a sua força maior”, pelo que estas duas faces da avaliação têm toda a vantagem em serem combinadas entre si. Na verdade, os processos de autoavaliação podem ser “completados e cruzados com olhares externos” (Sá, 2009, p. 97), que metaavaliam e emitem feedbacks sobre os procedimentos internos.

Porém, em Portugal e no quadro do normativo que regula o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior (Lei n.º 31/2002), a investigação mostra-nos que a autoavaliação, ao surgir como uma *avaliação interna com carácter impositivo* (Sá, 2009, p. 96), pode vir a assumir apenas a forma de uma *avaliação de conformidade* (Lima, 2009; Sá, 2009; Simões, 2007; Ventura, 2006), pois os domínios da avaliação resultam de decisão central, restringindo as possibilidades dos processos avaliativos terem em conta as necessidades internas das escolas e de se assumirem como instrumentos com vista à melhoria. Também ao nível da avaliação externa o facto de os seus resultados surgirem, à luz do normativo, indexados a “sanções” sobre as escolas, bem como o facto de esta surgir por *“iniciativa externa com carácter de imposição”* (Santos Guerra, 2002c), numa lógica de certificação da autoavaliação, podem constituir um fator indutor do jogo do “rato e do gato” (Ventura, 2006). Assumindo-se, desse modo, a avaliação externa sobretudo como um instrumento de controlo e de legitimação das políticas educativas.

Neste cenário, o grande desafio passa por apontar os possíveis caminhos para que a autoavaliação e a avaliação externa se constituam como instrumentos estratégicos úteis para as escolas e possam ser utilizados por estas na construção ou aperfeiçoamento de planos de melhoria e de desenvolvimento da escola. Na verdade, defendemos que apenas uma autoavaliação que seja apropriada e desenvolvida pela própria organização escolar e uma avaliação externa que se assuma como uma avaliação “reflexiva, colaborativa, útil e credível” (Murillo, 2010) serão capazes de orientar as escolas a procurar respostas organizacionais para os problemas e desafios que se lhes colocam. Só desta forma os processos avaliativos conseguirão alimentar a melhoria da prestação de serviço educativo e o desenvolvimento organizacional, tendo como referência os documentos orientadores da vida da escola: Projeto Educativo e Projeto Curricular de Escola.

Apenas neste quadro a avaliação externa, para além de possibilitar o controlo social sobre a utilização dos recursos pela escola, poderá também operar como um *facilitador externo*, pois ao despertar nos atores educativos a necessidade de se

envolverem em processos, contínuos e sistemáticos, de reflexão e de autoanálise do trabalho realizado, funcionará como um instrumento dinamizador de uma reflexão crítica e de um autoquestionamento coletivo.

Assim, é partindo da importância da existência de uma “relação sinérgica entre a auto-avaliação e a avaliação externa, entendida esta como suporte e interpelação à auto-avaliação” (Azevedo, 2007, p. 77) que julgamos pertinente verificar se o modelo de Avaliação Externa das Escolas (AEE), aplicado pela Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC), desde 2006, contrariando a concepção de uma avaliação de conformidade, cuja função primordial é o controlo, pode constituir-se como um instrumento estratégico útil para as escolas, contribuindo para a melhoria da qualidade educativa e para o desenvolvimento da escola como organização aprendente.

Desse modo, conscientes de que a avaliação das escolas é sobretudo um processo de “natureza política” que se encontra condicionado por fatores internos e externos à organização, esforçámo-nos neste estudo por penetrar no terreno, de modo a recolher um conjunto de informação que nos permitisse desocultar as lógicas, as racionalidades, os valores e os interesses a que os processos avaliativos se subordinam.

Ao longo do nosso trabalho investigativo, de modo a verificar os efeitos da Avaliação Externa das Escolas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação das escolas, procurámos ter em conta todos os contributos teóricos ou metodológicos que nos ajudassem a ter uma visão mais esclarecida sobre o nosso objeto de estudo. No decurso de todo o trabalho empírico esforçámo-nos por assegurar uma abordagem objetiva e cumpridora dos princípios éticos, afastando tudo aquilo que pudesse ser considerado um obstáculo a uma leitura isenta do nosso objeto de estudo.

A escolha da temática avaliação das organizações escolares e, em particular, o estudo das implicações da avaliação externa nas dinâmicas de autoavaliação da escola ressalta, em primeiro lugar, da importância atribuída atualmente, em diversos níveis da sociedade, à avaliação como instrumento de desenvolvimento organizacional, o que justifica a utilidade de um trabalho de investigação que procure analisar as dinâmicas e práticas de autoavaliação e apontar caminhos que permitam avançar de forma mais construtiva para a melhoria da escola. Ao que acresce a nossa curiosidade científica, em virtude dos trabalhos de investigação desenvolvidos na nossa dissertação de mestrado acerca do papel dos departamentos curriculares na dinamização do trabalho colaborativo e reflexivo entre os professores, tendo como quadro de referência o projeto educativo da escola. As conclusões dessa investigação vieram reforçar a nossa motivação para a

necessidade de aprofundar o conhecimento acerca das dinâmicas de trabalho a existir nas escolas que permitam envolver os diferentes atores educativos na melhoria da escola e, em consequência, na mudança educativa.

2. Objetivos do estudo e questões orientadoras

O relatório final do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas, criado pelo Despacho conjunto n.º 370/2006, de 3 de maio, sublinha o carácter complementar da avaliação externa em relação à autoavaliação da escola e a necessidade da sua articulação. Também é referido que este modelo de Avaliação Externa das Escolas tem como expectativa fomentar a autoavaliação das escolas, constituindo os seus relatórios instrumentos de reflexão e de debate que podem ser utilizados na construção ou aperfeiçoamento de planos de melhoria e de desenvolvimento da escola.

Na mesma linha, o Conselho Nacional de Educação (CNE) num dos seus pareceres sobre a Avaliação Externa das Escolas destaca a centralidade da avaliação interna/autoavaliação e sustenta que a avaliação externa deve “colaborar para promover e incentivar as dinâmicas das escolas no sentido de reforçar as suas capacidades de autoavaliação, enquanto organização, e as aprendizagens de cada um dos grupos da comunidade educativa” (CNE, 2008, p. 26155). Esta posição é confirmada num posterior parecer onde se constata que “o desenvolvimento dos processos de autoavaliação, em parte impulsionados pela avaliação externa é extremamente útil e relevante e constitui por si só, um progresso assinalável” (CNE, 2010, p. 31831).

Assim, com a presente investigação, procuramos verificar e compreender até que ponto o processo de Avaliação Externa das Escolas (AEE) promove o desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação nas escolas que sustentem a elaboração de planos de melhoria e, em consequência, possibilitem a melhoria contínua da escola. Ao propormo-nos verificar em que medida o programa de AEE induz as escolas a desenvolver dinâmicas e práticas de autoavaliação que contribuam para a melhoria da escola como “organização aprendente”, o foco da nossa investigação centra-se, especificamente, nas práticas de autoavaliação e nos planos de melhoria que as escolas promovem internamente, no sentido de percebermos em que medida estes foram induzidos pela AEE.

Procuramos fundamentalmente contribuir para um conhecimento mais profundo das dinâmicas e práticas de autoavaliação desenvolvidas pelas escolas e perceber se as

mesmas as conseguiram capacitar para planejar e implementar processos de melhoria, que se traduzam na adoção de novas práticas pedagógicas, novas competências profissionais, novas formas de organização da escola para apoiar as práticas pedagógicas, e melhores resultados dos alunos.

Ao pretendermos investigar em que medida o processo de avaliação externa induz as escolas a desenvolver práticas de autoavaliação que contribuam para a melhoria da escola elegemos como objetivo principal do nosso estudo: *Descrever e analisar as mudanças e implicações, operadas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola, decorrentes do processo de avaliação externa desenvolvido pela IGEC, a partir de 2006.*

Este objetivo geral teve de ser desdobrado em vários objetivos que contêm algumas especificidades, pelo que destacamos:

- i. Averiguar quais os referenciais e modelos de autoavaliação existentes nas escolas;
- ii. Averiguar quais os efeitos do modelo de Avaliação Externa das Escolas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação de escola;
- iii. Identificar e descrever elementos facilitadores e/ou impeditivos ao desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação de escola contínuas e sustentáveis.
- iv. Verificar quais as mudanças curriculares, pedagógicas e organizacionais em resultado dos processos avaliativos desenvolvidos pela escola.

Em função destes objetivos guiou-nos a seguinte questão de partida: *De que modo o modelo de avaliação externa, desenvolvido pela IGEC, desde o ano de 2006, contribui para o desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação nas escolas que sustentem a elaboração de planos de melhoria, e possibilitem a melhoria da escola?* Tendo presente esta questão basilar colocámos também algumas subquestões que orientam a presente investigação:

- Como se desenvolveu o processo de avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face à avaliação externa? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação externa? Quais os modos de apropriação dos resultados da avaliação externa?
- Como se desenvolve o processo de autoavaliação? De que modo reflete a escola na autoavaliação o seu Projeto Educativo e o seu Projeto Curricular de Escola?

Qual o referencial da autoavaliação? Que modelos de autoavaliação são aplicados pelas escolas? Como envolve a escola os diferentes atores educativos no processo de autoavaliação? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação interna?

- De que modo o processo de avaliação externa veio influenciar as dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola e a elaboração de planos de melhoria? Que processos de reflexão foram desenvolvidos após a avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face aos resultados da avaliação externa?
- Como são utilizados os resultados da autoavaliação? Quem são os seus principais utilizadores? Como se concebem os planos de melhoria? Como se operacionalizam os planos de melhoria? Qual o envolvimento dos diferentes atores educativos na melhoria?
- Quais os fatores que impediram ou dificultaram o desenvolvimento, contínuo e sustentado, de dinâmicas e práticas de autoavaliação na escola que conduzam à melhoria?
- Qual a natureza das mudanças organizacionais e pedagógicas resultantes do processo de autoavaliação da escola? Qual o efeito da avaliação externa nessas mudanças?
- Quais os aspetos que indiciam a emergência de uma “cultura de avaliação” na escola? Até que ponto as dinâmicas e práticas de autoavaliação existentes podem potenciar a construção de uma “cultura de avaliação”?
- Em que medida a avaliação externa sobre determina as práticas de autoavaliação?

Com a resposta a estas questões interessa-nos contribuir para um conhecimento mais profundo acerca dos efeitos do processo de AEE nas dinâmicas e lógicas de ação organizacional presentes nos processos de autoavaliação de escola. Pretendemos assim verificar quais as respostas das escolas aos processos avaliativos (autoavaliação e avaliação externa), no sentido de compreendermos o que realmente mudou nas escolas e de que modo os dados (externos e internos) foram encarados como uma base para iniciar os processos de melhoria. Além disso, pretendemos também contribuir para ampliar o conhecimento acerca dos fatores que podem facilitar ou impedir o desenvolvimento de uma cultura de avaliação nas escolas, de modo a que a

autoavaliação e a avaliação externa se constituam como processos eficazes do desenvolvimento organizacional e da melhoria contínua da qualidade dos processos educativos.

3. Orientação metodológica: breves considerações

Na presente investigação optámos por seguir uma abordagem qualitativa e interpretativa da realidade em estudo na medida em que esta nos permite descrever e interpretar a realidade a partir dos significados e percepções dos atores no seu contexto natural dando assim voz às suas interpretações. Sendo a escola como uma “organização educativa complexa”, de modo a conhecermos os efeitos do programa de avaliação externa das escolas nas dinâmicas de autoavaliação e nos processos de melhoria da escola, optámos pela realização de um estudo aprofundado, o que fez do *estudo de caso* a estratégia mais adequada para compreendermos o “como” e o “porquê” (Yin, 1994) das *démarches* avaliativas desenvolvidas pelas escolas e das lógicas de ação presentes nos processos avaliativos e nos processos de melhoria da escola.

Com este entendimento, de forma a conseguirmos um conhecimento profundo acerca do nosso objeto de estudo optámos pela realização de um estudo de caso *múltiplo* ou *coletivo* de tipo descritivo (Yin, 1993)³ cobrindo assim um leque alargado de contextos no sentido de usufruir de um maior conhecimento sobre diversas perspetivas de construir processos de autoavaliação nas escolas. Como tal, o estudo incide sobre “cinco casos” – três agrupamentos de escolas e duas escolas secundárias – pois partimos do pressuposto da existência de *tipos diferentes de condições* entre os casos, quer ao nível do contexto organizacional, quer ainda em termos das dinâmicas inerentes aos processos avaliativos (Yin, 2005). Em cada um dos casos interessou-nos o que era específico de cada contexto, mas também o que era comum. Os “cinco casos” que selecionámos não foram integrados no estudo por serem representativos de qualquer conjunto previamente identificado, pelo que qualquer generalização para além dos casos, a ser possível, será de tipo naturalístico (Sá, 2004).

Ainda que a matriz que orienta as nossas opções metodológicas tenha privilegiado uma abordagem qualitativa, no início do trabalho de campo, com a

³ Yin (1993) distingue entre estudos de caso de tipo exploratório, descritivo e explanatório. Segundo o autor o estudo de caso descritivo apresenta uma profunda descrição do fenómeno tendo em conta o seu contexto.

utilização do inquérito por questionário para recolha de dados sobre as representações dos atores acerca dos processos de avaliação de escola, optámos por recorrer a uma metodologia quantitativa. Sem descurámos a visão que opõe o qualitativo ao quantitativo assumimos que a complementaridade metodológica entre diferentes fontes de evidência empírica, qualitativa e quantitativa, constituía uma fonte de enriquecimento para o estudo. Dada a complexidade das situações estudadas, e a necessidade de controlar a validade dos significados expressos nas nossas narrativas, descrições e interpretações, procurámos no decurso do estudo triangular as informações tirando todo o partido possível de diversas técnicas de recolha de dados, como os inquéritos por questionário, a observação não participante, o grupo focal (*focus group*), as entrevistas semiestruturadas e a análise documental.

Ao longo da investigação recolhemos inúmeros dados qualitativos e quantitativos que após serem organizados foram, no caso dos primeiros, objeto de tratamento através das técnicas de análise de conteúdo e, no caso dos segundos, objeto de análise estatística com recurso à utilização do programa IBM SPSS 19 para o tratamento estatístico dos dados.

Neste ponto apresentamos apenas uma breve descrição da orientação metodológica seguida neste estudo. A explicitação e justificação das opções metodológicas e da configuração da investigação realizada serão desenvolvidas no capítulo VI. No ponto seguinte explicitamos o modo como organizamos a redação do presente trabalho.

4. Organização do trabalho

O presente trabalho organiza-se em sete capítulos, para além da Introdução e da Conclusão. Na Introdução constam uma breve contextualização da pertinência da problemática em estudo, seguindo-se a definição dos objetivos e das questões de investigação, efetuando igualmente algumas breves considerações metodológicas acerca das orientações que presidiram à realização da investigação. Por último, procede-se à presente descrição de como este trabalho se encontra organizado.

No capítulo I, intitulado “A escola como organização educativa”, procedemos ao enquadramento teórico da escola como organização, começando pela abordagem do conceito de organização e suas características de modo a, seguidamente, aprofundarmos e explorarmos a sua aplicação na conceptualização da escola como organização. Na

abordagem da escola como organização apresentamos alguns aspetos que consideramos mais importantes à compreensão do nosso estudo, tais como: o carácter multidimensional da realidade escolar e as especificidades da organização escolar. Procedemos depois a uma análise das organizações escolares a partir de alguns paradigmas e modelos organizacionais que têm permitido obter diferentes visões quanto à descrição e interpretação das práticas educativas e da realidade escolar. O capítulo encerra com uma breve apresentação de duas perspetivas integradoras de análise da organização escolar: a proposta de tipologia dos quatro modelos organizacionais de Ellström (1983) e, no panorama de investigação educacional português, a proposta de modo de funcionamento díptico de Lima (1998) inspirada na primeira.

O capítulo II intitula-se “Modos de olhar a organização escolar: sentidos e racionalidades da avaliação da escola”. Aqui procedemos à apresentação dos modelos organizacionais em que nos baseámos, de modo a conseguirmos obter uma visão analítico/interpretativa dos processos de avaliação de escola. Na certeza de que a consideração de vários “olhares” nos possibilita uma visão mais compreensiva do nosso objeto de estudo optámos por apresentar as principais características dos modelos: burocrático, da ambiguidade, político e (neo)institucional. Ainda que a apresentação de cada um dos modelos referidos remeta para uma análise simplificada, ao tomarmos em consideração o contexto organizacional e os dados recolhidos optámos por conferir um maior destaque à apresentação do modelo (neo)institucional por este nos parecer mais relevante para a compreensão do nosso objeto de estudo.

Ainda neste capítulo abordamos as respostas organizacionais à influência do ambiente institucional. Com o propósito de estruturar a nossa discussão em torno do modo como as escolas gerem as exigências/pressões do ambiente acerca da avaliação da escola, e conseguir interpretar as suas respostas aos processos avaliativos, aludimos aos comportamentos estratégicos que as organizações, no nosso caso concreto as organizações escolares e os seus atores, podem assumir de forma a conseguirem gerir essas pressões e a cumprirem os requisitos necessários à produção de ação eficiente. Nesta abordagem procedemos a uma breve apresentação da *hipocrisia organizada*, dado esta proposta atender à complexidade das organizações e incorporar dimensões da perspetiva política. Ainda no âmbito dessa análise exploramos duas propostas teóricas que vieram introduzir a questão do “poder” na análise institucional e, como tal, os comportamentos estratégicos que as organizações e os indivíduos podem assumir na resposta às pressões do ambiente institucional: a tipologia das “respostas estratégicas”

das organizações de Oliver (1991) e a tipologia das “respostas institucionais” desenvolvida e aplicada por Sá (2004) no contexto das organizações educativas.

No capítulo III, intitulado “A avaliação de escola no quadro dos novos modos de regulação das políticas educativas”, começamos com uma breve contextualização da emergência dos novos modos de regulação e do papel da avaliação de escolas nos novos modos de regulação pós-burocrática. Fazemos uma breve caracterização do modelo de “Estado avaliador” e do modelo de “quase mercado”, enquanto modelos de referência cada vez mais presentes na fundamentação de algumas das medidas de política educativa. Abordamos de seguida a questão da relação da autonomia e da avaliação de escolas que, no quadro dos novos modos de governança, passam a ser apresentadas, no discurso político normativo, como instrumentos estratégicos face à redefinição e recomposição do papel do Estado. Associada à autonomia e à avaliação de escolas vem o conceito de *accountability*, razão pela qual, ainda neste capítulo, centramos a nossa análise nas formas de *accountability* valorizadas no contexto educativo português e no modo como se traduzem no programa de AEE. Seguidamente procedemos a uma breve referência às diferentes interpretações do conceito de qualidade educativa.

Ainda neste capítulo desenvolvemos um enquadramento com enfoque na avaliação de escolas e na sua relação com a melhoria. Para além de apresentarmos, de uma forma resumida, as características de cada um dos movimentos de melhoria da escola – *effective school*; *school improvement* e *effective school improvement*- expomos a relação entre os conhecimentos emergentes desses movimentos e as diferentes perspetivas de avaliação de escola. Como a relação entre a avaliação de escola e a mudança e melhoria é passível de vários sentidos, abordamos, ainda neste enquadramento, algumas perspetivas da avaliação segundo o sentido atribuído à melhoria. Entre estas perspetivas, aludimos à importância da autoavaliação na construção da escola como “organização aprendente” e às condições necessárias para que a mesma seja um meio de aprendizagem organizacional.

Para finalizar este enquadramento, com enfoque na avaliação de escolas e na sua relação com a melhoria, refletimos sobre as tensões e os sentidos da ação organizacional das escolas e dos seus atores em torno dos processos de avaliação e de melhoria da escola. Assim, procuramos mostrar como, perante as pressões e exigências quer de uma “ordem institucional de mercado”, quer de um “Estado institucional”, na questão da autoavaliação de escola existe a possibilidade dos processos desenvolvidos pelas escolas, mais do que alimentarem processos de melhoria na prestação de serviço

educativo, configurarem o cumprimento de um “ritual de legitimação” ou um “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001) relegando para um segundo plano a melhoria efetiva.

No capítulo IV, que intitulámos “Avaliação de escola: um enquadramento concetual”, começamos com uma breve evolução do conceito de avaliação, abordando de modo resumido as diferentes “épocas”, “períodos” ou “gerações” que suportam as diferentes conceções e perspetivas da avaliação. Neste olhar diacrónico que lançamos à avaliação, no que respeita às suas funções, aludimos ao facto de, no contexto educativo atual, dada a ênfase colocada na necessidade de performatividade, a “avaliação como controlo” continuar a ter um efeito determinante nas políticas e nas práticas de avaliação, não obstante a narrativa da “avaliação como emancipação” (Machado, 2013). Abordamos de seguida a questão da importância da avaliação institucional da escola e a necessidade de articulação interna das diversas componentes do sistema de avaliação, bem como a sua subordinação ao Projeto Educativo da escola, enfatizando a dimensão política da avaliação. Ainda neste ponto apresentamos as diferentes modalidades de avaliação de escola – avaliação externa e avaliação interna ou autoavaliação - tendo em conta para além da natureza da decisão, a origem da iniciativa, colocando em destaque as suas características e apontando ainda para o diálogo entre ambas.

Por último, no âmbito dos espaços epistemológicos sobre os quais a avaliação pode assentar, abordamos a questão das perspetivas e orientações paradigmáticas que governam a avaliação. Nesta abordagem, invocamos, entre outros, a tipologia original e sintética de Rodrigues (1995) que distingue as perspetivas “objetivista”, “subjetivista” e “crítica” e exploramos as três grandes orientações paradigmáticas, propostas num trabalho recente de Rodrigues e Moreira (2014) no âmbito da avaliação de escolas: a “orientação realista objetivista”; a “orientação subjetivista relativista”; e a “orientação dialética, democrática e crítica”.

O capítulo V intitula-se “A avaliação de escolas em Portugal: políticas e processos”. Aqui fazemos uma incursão no percurso político e normativo da avaliação de escolas, em Portugal, sobretudo desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) à atualidade, dando destaque à publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 dezembro, enquanto marco na avaliação dos estabelecimentos de educação e do ensino não superior. Expomos o carácter reducionista deste diploma ao ter apenas como objeto os estabelecimentos de educação e do ensino não superior deixando de fora a avaliação das restantes estruturas que integram o sistema educativo. Discutimos ainda a

contradição existente em Portugal entre ideia de autonomia inerente à avaliação da escola e o predomínio da lógica centralizadora e burocrática da administração central, e refletimos sobre a pressão institucional que a IGEC exerce na institucionalização de mitos racionais e na legitimação da ação da escola.

Ainda neste capítulo, apresentamos uma panorâmica de algumas experiências de avaliação das escolas em Portugal promovidas quer por serviços do Ministério da Educação, quer por organismos independentes e especializados, aludindo à falta de programas de apoio às escolas, por parte da administração central, no desenvolvimento de modelos de autoavaliação. Seguidamente, procedemos à apresentação do programa de Avaliação Externa das Escolas (AEE), relativamente ao qual damos conta dos seus objetivos, domínios de análise e metodologia da avaliação, no primeiro e segundo ciclos avaliativos.

Para finalizar este capítulo articulamos este percurso e experiências de avaliação de escolas em Portugal, e em particular o modelo de AEE, com os conceitos teóricos abordados nos capítulos anteriores. Assim, em relação ao modelo de AEE procuramos analisá-lo sobre uma perspetiva teórica, identificando as conceções organizacionais de escola e os paradigmas de avaliação de escola subjacentes ao mesmo. De seguida tendo em conta a perspetiva de complementaridade entre a eficácia e a melhoria refletimos ainda sobre as possibilidades de diálogo entre o olhar externo da AEE e a autoavaliação desenvolvida em cada escola. Procedemos depois a uma análise dos efeitos do programa de AEE na mudança e melhoria da escola, a partir dos contributos teóricos de alguns estudos e especialistas em avaliação.

No capítulo VI, intitulado “A investigação empírica: opções metodológicas e apresentação do contexto” iniciamos com algumas considerações metodológicas de modo a explicitar a orientação metodológica dada ao estudo para de seguida apresentarmos os objetivos e as questões de investigação. Aqui fundamentamos a nossa opção pelo estudo de caso múltiplo, explicitamos a forma como foi feita a seleção das escolas e procedemos à sua caracterização. Passamos depois à explicitação das técnicas de recolha de dados privilegiadas e do modo como se procedeu à sua utilização ao longo do trabalho de campo. Terminamos o capítulo com a explicitação das técnicas de análise de dados utilizadas: a análise de conteúdo no tratamento dos dados qualitativos e a análise estatística, com recurso ao programa estatístico SPSS, no tratamento dos dados quantitativos.

No capítulo VII, intitulado “Apresentação, análise e discussão dos resultados da investigação” apresentamos e discutimos os dados recolhidos, propondo interpretações tendo em conta os objetivos e as questões de investigação, bem como todo o quadro teórico que sustenta o estudo. Assim subdividimos a estrutura do capítulo em duas partes, correspondendo cada uma delas a um eixo de análise. Deste modo, na primeira parte apresentamos e discutimos os dados recolhidos acerca da dimensão processual da avaliação, ou seja, sobre o modo como se desenvolveram os processos de autoavaliação e de avaliação externa nas escolas. Na segunda parte apresentamos e discutimos os dados recolhidos acerca dos efeitos produzidos pelos processos de avaliação institucional nos processos de mudança e melhoria das escolas. Para tal, o enfoque recai sobre os modos de utilização dos resultados da avaliação institucional, sendo de seguida dada atenção às mudanças pedagógicas, curriculares e organizacionais ocorridas na escola em resultado dos processos avaliativos. Por último, são apresentados e discutidos os dados recolhidos acerca dos constrangimentos que se colocam à mudança na sequência dos processos de avaliação institucional da escola.

Por fim, na Conclusão, apresentamos de forma sintética os principais resultados da nossa investigação. Esquematizamos as conclusões em diversos pontos retomando os objetivos específicos e as questões subjacentes à problemática da investigação. Mencionamos, por fim, as principais limitações inerentes ao nosso trabalho e realçamos algumas questões que poderão estar na base de investigações futuras centradas nesta problemática.

Capítulo I- A escola como organização educativa

No presente capítulo pretende-se abordar a escola do ponto de vista organizacional, de modo a melhor compreender as organizações, em geral, e a enquadrar as especificidades das organizações educativas. Na medida em que os processos de avaliação das escolas ocorrem em contextos organizativos e remetem para respostas organizacionais começamos por aprofundar e explorar alguns conceitos e aspetos teóricos presentes na literatura organizacional e sociológica que entendemos como necessários a uma melhor compreensão e clarificação da dimensão organizacional da escola e que contribuem para uma melhor compreensão e interpretação do objeto de estudo da presente investigação.

1.1. Organização: conceito e características

As organizações apresentam-se como a forma característica dominante da sociedade atual, marcando presença em todos os aspetos da vida contemporânea. A nossa sociedade é uma sociedade de organizações (Etzioni, 1984). Embora as organizações não sejam uma invenção da sociedade moderna, as mudanças na natureza da sociedade, e a conseqüente diversidade de necessidades pessoais e sociais, fazem emergir as organizações como as formas mais racionais e eficientes da nossa condição moderna. Associados às organizações estão implícitos os conceitos de racionalismo, eficiência e competência enquanto aspetos dominantes da sociedade moderna.

Face à complexidade das organizações muitas são as definições do conceito de organização presentes na literatura organizacional e sociológica, assumindo estas conotações diferenciadas em função das diferentes abordagens organizacionais e dos pressupostos teóricos dos seus proponentes (Costa, 1998). Ainda que a definição do conceito de organização nem sempre usufrua de consensualidade, entre os vários estudiosos, a sua concetualização tem implícita uma dualidade, que emerge da própria etimologia da palavra organização: a “organização como ação” que remete para uma noção de dinâmica e tem a ver com a “ação de organizar”; e a “organização como estrutura” que se apresenta como estática, e que diz respeito à estrutura organizativa ou resultado da ação (Sáenz, 1995).

Blau e Scott (1970), através de uma análise sociológica comparativa das organizações, destacam que, face à multiplicidade de organizações existentes na sociedade, a compreensão do conceito de organização exige que se tenha em conta o critério específico e diferenciador que permite distingui-las das outras formas de agrupamentos sociais. Para estes autores, as organizações que se apresentam como “formalmente estabelecidas com o propósito explícito de conseguir certas finalidades” são designadas de “organizações formais” (Blau & Scott, 1970, p. 17). Nestas organizações é a combinação da estrutura formal com a orientação para um propósito específico que as permite distinguir da “organização social”⁴, a qual emerge como um conceito mais geral no qual se incluem as organizações formais. Segundo os autores as organizações formais caracterizam-se pela existência de “finalidades explícitas, um sistema elaborado de regulamentos e regras explícitos e uma estrutura formal de posição, com linhas bem demarcadas de comunicação e autoridade” (Blau & Scott, 1970, p. 26). Na organização formal, as finalidades a serem alcançadas, as regras a serem obedecidas e a estrutura organizacional não surgem espontaneamente no decurso da interação social, mas são estabelecidas *a priori*, de modo consciente, antecipando e guiando a interação e as atividades.

De acordo com Etzioni (1984, p. 3) as organizações são “unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos”⁵. Nesta conceptualização as organizações, enquanto unidades sociais, são compostas por pessoas e grupos de pessoas que interagem entre si para que se possam atingir determinados objetivos específicos, sendo a organização planeada e estruturada para tal.⁶

⁴ Os autores definem “organização social” como as “maneiras nas quais a conduta humana se organiza socialmente, isto é, às regularidades observadas no comportamento das pessoas” (Blau & Scott, 1970, pp. 14-15). Acrescentam os autores que as regularidades nas condutas das pessoas são influenciadas pelas condições sociais em que as mesmas se encontram, as quais se refletem nos dois aspetos básicos das organizações sociais: “1) a estrutura das relações sociais em um grupo ou coletividade maior de pessoas; 2) as crenças e orientações compartilhadas que unem os membros da coletividade e guiam sua conduta” (Blau & Scott, 1970, p. 15).

⁵ O autor acompanha a definição de Talcott Parsons, *Structure and Process in modern Societies*, Glencoe, III, The Free Press, 1960, p.17.

⁶ Como características das organizações Etzioni (1984) aponta: “(1) divisões de trabalho, poder e responsabilidades de comunicação, que não são causais ou estabelecidas por tradição, mas planeadas intencionalmente a fim de intensificar a realização de objetivos específicos; (2) a presença de um ou mais centros de poder que controlam os esforços combinados da organização e os dirigem para os seus objetivos; esses centros de poder precisam também, reexaminar continuamente a realização da

Na mesma ordem de ideias, Scott (1987b) define as organizações como sendo “coletividades orientadas para a procura de objetivos específicos, as quais exibem estruturas sociais com uma formalização relativamente elevada” (p. 22), sublinhando que esta definição tem como foco não apenas as características distintivas das organizações, mas também a sua estrutura normativa. A existência nas organizações de grupos de pessoas orientadas para alcançar metas explícitas e específicas, pressupõe a presença de relações de cooperação entre elas e a coordenação formal das suas ações. Perante a existência de um sistema de relações sociais são criadas estruturas e definidos procedimentos altamente formalizados. Para o autor a *formalização* implica que as regras que orientam os comportamentos são formuladas de modo específico e explícito; e os papéis desempenhados por cada um, bem como a relação entre os diversos papéis são prescritos independentemente das qualidades pessoais dos indivíduos que ocupam uma determinada posição na estrutura (Scott, 1987b).

Estas noções de organização relevam sobretudo a visão instrumental da organização, baseada numa racionalidade formal, numa clara focalização da organização como uma máquina que funciona de forma previsível e obedece a regras universais preestabelecidas. Trata-se de uma abordagem da organização como um sistema racional e normativo que subvaloriza a influência e os efeitos do ambiente sobre a organização, assim como ignora as suas dimensões políticas e sociais. A organização apresenta-se, deste modo, como um “espaço harmónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo, e com fronteiras bem definidas” (Montaño, 2001, p. 108) funcionando como um sistema fechado orientado para a eficiência interna.

Todavia, como alertam Blau e Scott (1970, p. 18) “o facto de uma organização ter sido formalmente estabelecida não significa que todas as actividades e interacções de seus membros estejam estritamente conformes com os esquemas oficiais” e funcionem na base de uma racionalidade preestabelecida. Para estes autores no interior da “organização formal” aparecem tipos de padrões informais da vida social que corporizam a “organização informal”. Argumentam os mesmos autores que, quando a aplicação das regras gerais oficiais a casos particulares gera problemas, tendem a aparecer no seio da organização informal “hábitos informais” que fornecem soluções para esses problemas. Para além destes hábitos, na organização informal é possível

organização e, quando necessário, reordenar sua estrutura, a fim de aumentar sua eficiência; (3) substituição do pessoal, isto é, as pessoas pouco satisfatórias podem ser demitidas e designadas outras para as tarefas” (p. 3).

encontrar “práticas extraoficiais” que, em caso de inexistência de regras formais oficiais, sobretudo em situações de mudança, servem de guia às decisões “muito antes das regras formais terem sido adaptadas às circunstâncias em mudança”. Acresce ainda à constituição da “organização informal” o aparecimento de complexas redes de “relações sociais e estruturas de posição informais” dentro dos grupos, bem como de “normas extraoficiais para regular o funcionamento e a produtividade” (Blau & Scott, 1970, p. 18). Deste modo, segundo Blau e Scott (1970), a compreensão da natureza de uma organização formal obriga a que se tenha em conta, para além da hierarquia formal de autoridade e das regras oficiais, as “redes de relações informais e as normas extraoficiais”, uma vez que os “padrões formalmente instituídos e aqueles que aparecem informalmente se entrelaçam inextricavelmente” (p. 19) ⁷.

Recorrendo a uma definição mais elaborada de organização, diversos autores acrescentam, ao conceito anterior de organização, a noção das organizações como sistemas abertos que interagem com o ambiente externo (Daft, 2002; Lawrence & Lorsch, 1967; Katz & Khan, 1970; Thompson, 1967).

É neste sentido que Daft (2002; p. 11), define as organizações como sendo “(1) entidades sociais que (2) são dirigidas por metas, (3) são desenhadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturados e coordenados e (4) são ligadas ao ambiente externo”. Nesta conceptualização, para além das organizações serem concebidas como unidades sociais compostas por pessoas que interagem entre si, na realização de funções essenciais ao alcance das metas, emerge a imagem das organizações como “sistemas abertos”⁸ que necessitam de interagir com o ambiente de modo a sobreviverem. Para o autor a compreensão da organização como um todo obriga a que esta seja entendida como um sistema: “um conjunto de elementos interactivos que recebe entradas do ambiente, transforma-as, e emite saídas para o ambiente externo” (Daft, 2002, p. 13). Trata-se assim de uma definição da organização como um sistema orgânico no qual sobressai a imagem das organizações como sistemas vivos inseridas num ambiente mais amplo do qual dependem para satisfação das suas necessidades (Morgan, 1996). Nesta ordem de ideais, face à dependência do ambiente externo para aquisição de recursos este

⁷ Para os autores a “distinção entre os aspectos formais e informais da vida organizacional é somente analítica e, na verdade, existe somente uma organização” (Blau & Scott, 1970, p. 19).

⁸ James Thompson, *Organizations in Action*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, p. 10.

apresenta-se como uma variável fundamental na definição da ação organizacional, enquanto local de garantia da sobrevivência da organização.

Também Scott (1992a) defende que “nenhuma organização é apenas um sistema técnico”(p. 13) destacando a necessidade do foco da análise da estrutura organizacional passar da tecnologia para o meio envolvente, ou para o ambiente da ação da organização.

Com o aparecimento das obras teóricas de autores, como Crozier (1963); Crozier e Friedberg (1977); Friedberg, (1995); Mintzberg (1979); Pfeffer (1981); e Pfeffer e Salancik (1978) as definições de organização passam a focalizar a dimensão política e estratégica das organizações. Para além da ênfase colocada anteriormente nos aspetos estruturais e deterministas da organização, esta passa a ser reconhecida também como “um espaço multidimensional, onde se cruzam diversas lógicas de acção, e no qual intervêm múltiplos atores, com interesses próprios que fazem do conflito e do poder ingredientes básicos do seu funcionamento”(Montaño, 2001, pp. 108-109). Nesta conceptualização, para além da existência de objetivos específicos, de uma estrutura, e de um sistema de relações, o poder emerge no contexto da organização como um dos fatores determinantes na definição das estratégias e dos objetivos organizacionais.

É nesta linha que Friedberg (1995) salienta que uma organização “nunca tem só a ver com a instrumentalidade de uma ordem racional e com o reino dos meios”(p. 14). Segundo o autor “a interação humana, mesmo em contexto de acção muito estruturados, é também e sempre política”, ou seja, é sustentada “por interesses, por intenções, ou por estratégias, mais ou menos conscientes”, que fazem emergir relações de poder, “que se ajustam através de negociações e de discussões” (Friedberg, 1995, p. 17).

Para Crozier (1963, p. 39) é nas “zonas de incerteza” da organização que os atores, travam os seus jogos de poder e de influência, reforçando assim os seus poderes e constituindo entre si relações de aliança, de coligação ou de antagonismo. Deste modo, é através da “acção estratégica” que se tornam inteligíveis os objetivos e as estruturas organizacionais.

Também Pfeffer e Salancik (1978) embora reconheçam que as organizações são objeto de controlo social e de restrições do ambiente externo em relação aos recursos necessários ao seu funcionamento, advogam que “as organizações estão apenas vagamente associadas aos seus ambientes e (...) o poder é uma variável importante que intervém entre ambientes e organizações”(p. 230). Para estes autores, nas organizações

a questão do poder, enquanto capacidade política interna, passa a ser entendida como um fator determinante na definição das estratégias e na formulação de escolhas no processo de tomada de decisão, o que irá permitir às organizações adaptarem-se estrategicamente aos ambientes dos quais dependem (Pfeffer & Salancik, 1978). Nesta conceção, o poder político interno à organização pode, através da estratégia e das decisões organizacionais, mudar e condicionar a dependência da organização em relação ao ambiente externo. Este posicionamento coloca em evidência o papel da estratégia e das decisões no seio das organizações e contraria as visões deterministas de que estas estão totalmente submetidas ao ambiente externo, ao qual se adaptam de modo passivo para garantir a sobrevivência.

A conceção da organização como resultado de uma construção simbólica é defendida por autores como Smircich e Stubbart (1985) os quais definem a organização como “um grupo de pessoas que compartilham muitas crenças, valores e pressupostos o que as incentiva a construir mutuamente interpretações, reforçando os seus próprios actos e os dos outros”(p. 727). Para estes autores, a organização é concebida como socialmente construída a partir das interações que ocorrem entre os seus membros, cujas crenças e valores os incentivam a agir através de processos que assumem uma relevância mútua (Smircich & Stubbart, 1985).

Também para Weick (1979) a organização e o ambiente são construções sociais, ou seja, realidades subjetivas criadas cognitivamente pelos diversos atores sociais, sendo a organização “um corpo pensante pensado por pensadores pensantes” (p. 42). Para este autor as organizações não são formas pré-definidas, dominadas por rotinas, procedimentos uniformes de operação e por mecanismos redutores da incerteza, mas apresentam-se como realidades emergentes e dinâmicas, onde os indivíduos são processadores ativos de informação. Através da elaboração das suas próprias interpretações, representações e percepções da organização, os indivíduos assumem um papel ativo na construção social da realidade a qual resulta das suas capacidades sociocognitivas (Weick, 1979).

A diversidade de perspectivas no campo das teorias organizacionais, das quais resultam inúmeras definições de organização, vem demonstrar que “a organização não é um fenómeno social monolítico de um único significado mas, pelo contrário, é um fenómeno multidimensional e multisignificativo” (Blas Aritio, 1998, citado por Cardona Andújar, 2001, p. 9). Desta forma, não obstante cada noção de organização se encontrar vinculada aos pressupostos teóricos dos seus proponentes, perante a complexidade das

organizações os conceitos apresentados não são exclusivos mas, pelo contrário, complementam-se no sentido de uma conceptualização mais global da organização.

1.2. A organização escolar

1.2.1 Conceptualização da escola como organização

A valorização da escola como organização, enquanto objeto de estudo das ciências da educação, apresenta-se no contexto português como um fenómeno relativamente recente. Nóvoa (1992, p. 19) numa “arrumação simplista” da evolução das ideias sobre a educação, ao longo das últimas cinco décadas do século passado, aponta o período correspondente aos anos 80/90 como a fase “da valorização da escola-organização”. Segundo o autor o interesse na escola como organização resulta de vários fatores:

desde as questões técnicas e políticas (por exemplo, a dificuldade de gerir sistemas de grandes dimensões ou a necessidade de rentabilizar recursos cada vez mais escassos), até aos movimentos científicos e pedagógicos (por exemplo, a construção da escola como objecto de análise e o desenvolvimento de uma pedagogia centrada na escola), passando por motivos de ordem profissional (por exemplo, a definição de uma nova carreira docente), ou a vontade de uma maior participação das comunidades na vida escolar. (Nóvoa, 1992, p. 9)

Para Costa (1998) o interesse na escola-organização assenta em dois justificativos. Por um lado, devido ao tipo de orientações e decisões políticas colocadas em prática em diversos países em matéria de educação, como por exemplo, a descentralização dos sistemas educativos; a concessão de uma maior autonomia aos estabelecimentos de ensino; as novas formas de participação nas instituições educativas locais, os novos modelos de gestão das escolas, entre outras. E, por outro lado, pela grande evolução na aquisição de conhecimentos e saberes no âmbito das investigações relacionadas com a análise organizacional e administrativas das escolas, nomeadamente, a partir de meados dos anos 70, com o *movimento das escolas eficazes* e com as alterações que se fizeram sentir no âmbito da construção teórica da organização e administração educacional, que se traduziram em profundas mudanças no quadro epistemológico, conceptual e metodológico desta área disciplinar.

Lima (1996) situa nos finais da década de 80 e na primeira metade dos anos 90 do século XX o interesse de vários investigadores em Portugal pelo estudo da escola

como organização, considerando até que alguns dos estudos realizados acabaram por inaugurar uma “sociologia da organização escolar”(p. 28).

Também Barroso (1996) refere o interesse que, desde o início dos anos oitenta do século passado, a investigação e até a própria administração têm manifestado pela “Escola enquanto organização”, o que “tem tido reflexos no próprio processo de definição e administração das políticas educativas, bem como na construção dos paradigmas explicativos do funcionamento do sistema educativo e da sua interacção com outros sistemas sociais”(p. 9). No domínio das políticas e da administração da educação assiste-se hoje, como também refere este autor, “ao reconhecimento da escola como espaço privilegiado de coordenação e regulação do sistema educativo e como lugar estratégico para a mudança” (1996, p. 9). É neste sentido que ao nível da retórica discursiva se assiste a “referências à “*autonomia da escola*”, “*ao projecto educativo de escola*”, “*à gestão centrada na escola*”, “*às escolas eficazes*”, “*à avaliação da escola*”, como formas de aumentar a eficácia do sistema de ensino e responder à complexidade crescente da sua administração” (Barroso, 1996, p. 9).

Para Nóvoa (1992) a concessão de uma maior atenção à escola como organização apresenta-se, para além de uma questão política ou ideológica e de uma necessidade técnica ou administrativa, como uma questão científica e pedagógica. Nas palavras do autor “é no âmbito do espaço escolar que todos os outros níveis de análise e de intervenção devem ser equacionados”, logo a consideração da escola como organização permitirá sem duvida “contextualizar todas as instâncias e dimensões presentes no acto educativo”(1992, p. 20).

De acordo com Lima (1998) o carácter organizacional da escola tem merecido consensualidade entre os teóricos das organizações, ainda que no terreno educativo, a abordagem da escola, como organização, seja percecionada com alguma desconfiança⁹, devido à especificidade da ação educativa e, eventualmente, aos “receios da introdução de elementos de tipo empresarial, de critérios economicistas, de introdução de novas formas de controlo (...), ou das consequências que poderão resultar de uma insistência em comparações com os processos produtivos em geral, e os industriais em particular” (p. 63). De acordo com este autor, se parece existir consenso, entre os diversos trabalhos

⁹ Nóvoa (1992, p. 9), ao referir-se a essa desconfiança, salienta que “os professores e os cientistas da educação não gostam que o seu trabalho seja pensado a partir de categorias de análise construídas, frequentemente, com base numa reflexão centrada no universo económico e empresarial”. De acordo com o autor essas resistências “são legítimas e constituem condição essencial para que não se perca de vista a especificidade radical do trabalho educativo”.

e autores, quanto à afirmação de que a escola é uma organização, o mesmo não acontece com “as razões invocadas, as características apontadas, as dimensões analíticas consideradas relevantes, e as propriedades organizacionais atribuídas” (1998, p. 63), o que reflete a existência de uma pluralidade de discursos e de perspectivas em torno da escola como organização.

A consideração do caráter organizacional da escola remete-nos para a discussão do conceito de organização, abordado no ponto anterior, e para a identificação dos traços dominantes que justificam a sua aplicação ao caso da escola em particular.

Gairín (2004) reconhece o caráter da escola como uma organização, uma vez que nela podemos distinguir os atributos e componentes que estão associados às organizações em geral, concretamente: as finalidades, os objetivos e os propósitos que orientam a atividade; a existência de grupos de pessoas com relações interpessoais hierarquizadas; a realização de funções e ações que com vista ao alcance de determinados propósitos; a procura da eficácia e da racionalidade. Ainda a este propósito, o autor argumenta que é devido ao caráter organizacional da escola, que esta se apresenta como uma organização de referência em diversas classificações tipológicas, aparecendo classificada como: organização de manutenção de procedimentos; de adaptação; de serviço social e unidade ou pequeno grupo de produção (Gairín, 2004).

Tomando como base o conceito de organização formal, também Santos Guerra (2000a), citando Owens (1980), considera que a escola é uma organização formal, uma vez que “apresenta um ‘andaime de papéis’ que corresponde à sua estrutura”(p. 82). Segundo o autor, a existência desta estrutura hierárquica com papéis definidos confere estabilidade e continuidade à organização e permite-lhe desempenhar as suas funções independentemente das características pessoais dos seus membros. E acrescenta que, a escola, como construção social, apresenta um conjunto de requisitos formais que a permitem classificar como uma organização, nomeadamente:

- a) “Apresenta finalidades, mais ou menos ambíguas, claramente descritas nas suas formulações teóricas e legais;
- b) É constituída de forma estável por alguns membros, que para lhe pertencerem tiveram de proceder a algumas formalidades: inscrição no caso dos alunos, contratação no caso dos professores e do pessoal administrativo;

- c) Apresenta estruturas, dentro das quais as diferentes pessoas cumprem as funções que lhes estão assignadas;
- d) Apresenta normas de funcionamento que lhe conferem uma identidade cultural;
- e) Apresenta uma localização material e espacial que a localiza no tempo e no espaço.” (Santos Guerra, 2000, pp. 82-83)

Ainda que enunciadas de outro modo, também Cano (2003), fazendo referência a Sáenz, (1985), apresenta um conjunto de características que permitem conceptualizar a escola como organização: um grupo de pessoas; com uma finalidade explícita; existência de divisão do trabalho; pretensão de racionalidade e eficácia; competências dos diversos membros definidas e reguladas; hierarquia de funções; ordenamento das relações interpessoais; estrutura independente dos membros que a compõem; e existência de mecanismos para reduzir a incerteza e ter a possibilidade de prever as ações individuais. Lima (1998), atendendo ao conceito de organização, identifica, de igual modo, um conjunto de aspetos que permitem caracterizar a escola como organização, como sejam: partilhar com a maioria das outras organizações a presença de um conjunto de elementos (objetivos, poder, estruturas, tecnologias, etc.); ser uma unidade socialmente construída para obtenção de determinadas finalidades; valorizar os processos de controlo, a especialização e a divisão do trabalho.

Todavia, ainda que estes requisitos permitam conceptualizar e definir a escola através de uma dimensão própria das organizações formais, a escola como organização não se reduz apenas a uma definição estruturo-funcionalista. Com efeito, para além dos aspetos formais, e da aparente racionalidade das estruturas organizativas, coexistem outros aspetos informais, implícitos ou ocultos, que condicionam a sua dinâmica organizacional e o funcionamento e apontam para outras conceptualizações e definições da escola (Gonzalez, 2008; Sáenz Barrio, 1995; Santos Guerra, 1994; 2000).

É com este entendimento que Owens (1980, p. 84) define a escola como “uma organização complexa”, uma vez que se manifesta, em simultâneo, a presença de duas características específicas: “a estrutura formal e a informal”. Segundo este autor, ainda que na estrutura da organização formal os diversos papéis se apresentem como bem definidos, muito dificilmente as estruturas formais conseguem eliminar a influência das pessoas e dos grupos primários na vida organizativa. Nas palavras de Owens (1980), para que “as organizações executem a sua missão, as pessoas que desempenham os diversos papéis devem comunicar entre si, tomar decisões, planear, etc.”, o que faz emergir “sempre uma estrutura de grupo informal dentro de cada organização formal”

p. 85). Acrescenta ainda o autor que, os grupos primários, da organização informal, ao serem compostos por indivíduos que “têm uma personalidade própria e específica, para além de necessidades sociais” (p. 85) acabam por exercer influência na configuração da própria estrutura formal.

Também Cardona Andújar (2001), ao desenvolver uma caracterização da escola como uma organização específica, defende que, embora as escolas partilhem das características próprias das organizações formais¹⁰, “paralelamente à existência das relações formais (racionalidade organizativa) aparecem outras de natureza mais subjetiva e informal que, conjuntamente com outros fatores, permitem considerar este tipo de instituições como organizações complexas” (p. 154). Ainda segundo este autor, o alto grau de complexidade da escola resulta “não apenas do conjunto de elementos (variáveis ou fatores) que nela intervém, em relação de interdependência, e que a permitem configurar como um sistema complexo, como também deriva da sua natureza aberta” (2001, p. 157), o que remete para uma multiplicidade de possibilidades de atuação sobre uma realidade concreta.

Por sua vez Santos Guerra (2000a), no desenvolvimento da sua apresentação da escola como organização formal, salienta que a perspetiva histórica introduz novos elementos na conceptualização da escola como organização, de tal modo que na complexidade da organização escolar refletem-se elementos económicos, políticos, sociais, legais, entre outros, oriundos do seu meio. Daí que, na opinião deste autor, na conceptualização da organização escolar, para além “da finalidade técnica” que a caracteriza como organização formal, se tenha também de atender à “finalidade de legitimação e justificação perante a sociedade” (2000, p. 83).

Nesta ordem de ideias, a escola não pode ser considerada senão como:

uma organização complexa, onde se desenvolvem actividades repletas de componentes valorativos e éticos, que não podem ser realizadas de forma mecânica, sendo constituída por pessoas que se relacionam entre si de múltiplas formas (...) Mais que uma realidade objectiva, que existe a priori independentemente dos indivíduos que a constituem, é uma realidade social que vai construindo, e reconstruindo no tempo de modo permanente, pelos

¹⁰ Segundo o autor podemos distinguir na escola os elementos próprios da organização formal: “os objectivos, estrutura- sistema relacional (com a distribuição de funções, procedimentos de atuação e hierarquização) e os mecanismos de controlo que orientam/facilitam a procura da eficácia e a racionalidade e, em simultâneo, reduzem a incerteza” (2001, p. 154).

diferentes actores, através de complexos processos de interação e negociação social. (Gonzalez, 2008, pp.37-38)

Ainda que os contributos teóricos dos diferentes autores apresentados anteriormente permitam evidenciar o caráter complexo e compósito da escola, a análise e compreensão da organização escolar exige que se tenha em conta as suas múltiplas dimensões e componentes, as quais se relacionam e influenciam de forma recíproca e, no seu conjunto, criam as condições organizativas para que possam desenvolver com eficácia a ação organizacional.

Antúnez (2006)¹¹ recorrendo a uma visão estática e analítica da organização escolar, mas sem ignorar as relações interativas e as influências recíprocas que se estabelecem entre as diferentes variáveis, aponta para a necessidade de se atender a seis elementos fundamentais na composição da organização escolar. Nas palavras do autor, estes elementos “constituem as principais variáveis a serem geridas e interrelacionadas de modo a possibilitar a melhoria da prestação do serviço educativo”(Antúnez, 2006, p.17). Com este entendimento esses seis elementos fundamentais são apresentados do seguinte modo:

- *Os objetivos*: referem-se aos propósitos institucionais, explícitos ou não que orientam a atividade da organização e constituem a razão de ser da escola.
- *Os recursos*: representam o património que a organização escolar dispõe para alcançar os seus objetivos. Podem ser de três tipos: pessoais, materiais e funcionais (tempo, dinheiro e formação).
- *A estrutura*: conjunto de elementos articulados entre si a partir dos quais se executa a ação institucional. Engloba todas as unidades às quais se atribui a execução de determinados papéis e funções (órgãos da escola, equipas de projetos, grupos de recrutamento, os cargos unipessoais, os serviços, etc.) e o sistema formalizado de relações que se estabelece entre elas, o qual tem como suporte um conjunto de regras, normas e procedimentos de atuação.

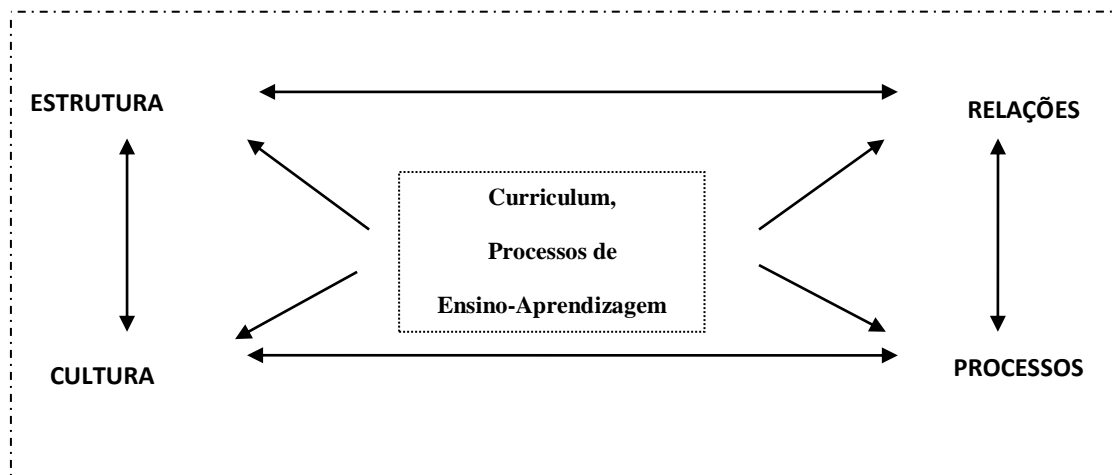
¹¹ A obra original do autor constitui uma edição de 1993: “Claves para la organización de centros escolares”. Barcelona: ICE-Horsori, a obra utilizada neste trabalho de investigação diz respeito à 6ª edição da mesma.

- *A tecnologia*: representa o conjunto das ações e modos de atuar próprios da organização, intencionalmente orientadas, executadas mediante determinados métodos e instrumentos e avaliadas após um processo de análise. Ou seja representa a forma de planificar, executar, e controlar um determinado processo operativo.
- *A cultura*: engloba o conjunto de significados, princípios, valores e crenças partilhados pelos membros da organização, que lhe dá uma identidade própria e determina e explica a conduta dos indivíduos que formam a organização.
- *O ambiente*: representa o conjunto de variáveis fora da estrutura organizativa e que intervêm na organização. São os elementos externos como: a localização geográfica, o nível socioeconómico e cultural das pessoas, os normativos que regulam a vida da escola, os grupos sociais e demais variáveis que constituem o meio com que a organização escolar se interrelaciona enquanto sistema aberto (Antúnez, 2006).

Acrescenta o autor que a natureza e as características dos seis elementos e o modo como se relacionam, no seu conjunto, exercem uma influência determinante nos processos organizativos e condicionam a orientação do modelo de funcionamento da escola.

Por sua vez, Gonzalez (2008)¹², partindo de uma visão da escola como organização social complexa e multidimensional, alerta para a presença na realidade escolar de aspetos formais e informais e aponta para a necessidade de se atender à coexistência na organização escolar de cinco dimensões organizativas: a *estrutural*, a *relacional*, a *cultural*, a *processual* e o *ambiente*. (conforme Figura 1). Segundo a autora, embora cada uma destas dimensões possa evidenciar uma “face” do contexto organizativo não pode ser compreendida como independente das demais verificando-se entre elas uma influência mútua tendo como foco de ação o currículo e os processos de ensino aprendizagem, que constituem o núcleo da escola (Gonzalez, 2008).

¹² A obra original da autora faz parte da edição de 2003 da obra “*Organización y Gestión de Centros Escolares: Dimensiones y procesos*”, a obra utilizada neste trabalho de investigação diz respeito a uma reimpressão da mesma datada de 2008.



Fonte: Gonzalez (2008, p. 26)

Figura 1. Dimensões constitutivas da organização escolar.

A *dimensão estrutural* compreende a estrutura organizativa formal. Diz respeito à forma como a organização escolar está estruturada, ou seja, constitui o “esqueleto” da organização e o modo como os seus elementos se encontram formalmente articulados. Engloba, assim, diferentes aspetos da estrutura da escola formalmente estabelecidos, que no conjunto compõem o quadro organizativo, como sejam: os papéis ou funções; as unidades organizativas; os mecanismos formais de tomada de decisão; a estrutura de tarefas formalmente estabelecida para o desenvolvimento do ensino e a estrutura física e infraestruturas da escola. Esta dimensão apresenta uma estreita relação com as políticas educativas e obedece sobretudo a uma racionalidade técnica representando o âmbito por excelência das decisões burocráticas. Segundo Gonzalez (2008, pp. 27-28) “se nos centrarmos apenas no estrutural conheceremos o ‘andaime’, porém não ficaremos a conhecer como são e funcionam as escolas por dentro (dessa estrutura)”.

A *dimensão relacional* engloba a complexidade de relações e a rede de interações e fluxos de comunicação que se desenvolvem, permanentemente, entre os vários participantes da organização escolar no seu quotidiano. As organizações escolares como destaca Gonzalez (2008, p. 28) “são formadas por pessoas que se relacionam e constroem padrões de relações entre si; que têm ideias, concepções, interesses, nem sempre similares; que trabalham de uma determinada maneira; que têm uns ou outros problemas e conflitos”. Logo, para além das relações formais estabelecidas estruturalmente, aparecem outras relações de diversos tipos que afetam a ação organizacional. Daí que, o tecido relacional das organizações escolares se apresente

como complexo, o que obriga a que se tenha em conta as *relações micropolíticas* e as *relações profissionais* que, de algum modo, exercem a sua influência sobre as dinâmicas e os processos organizacionais. Para Gonzalez (2008), embora as escolas, ao nível da dimensão estrutural, apresentem uma estrutura formal similar, uma vez que esta resulta de normativos e diretrizes oficiais, a presença da dimensão relacional permite a cada escola obter a sua própria singularidade, na medida em que cada uma é constituída por “pessoas singulares que mantêm dentro dessas estruturas determinadas relações” (p. 29).

A *dimensão processual* engloba os diversos processos e o conjunto de atuações desenvolvidos pela organização para que, por um lado, os processos de desenvolvimento curricular e de ensino aprendizagem ocorram de uma forma coordenada, continua e coerente e, por outro lado, a organização possa diariamente melhorar a sua atuação. Esta dimensão, como salienta Gonzalez (2008) não pode ser entendida “à margem das estruturas existentes nas escolas, das relações e padrões de relação habituais entre os seus membros, ou dos valores, crenças, e representações que estão subjacentes à vida e ação organizacional” (p. 30), sendo a sua influência recíproca.

A *dimensão cultural* é a dimensão organizativa menos visível e mais implícita, englobando todo o conjunto de valores, crenças e significados, construídos e partilhados pelos membros da organização e que lhe conferem uma identidade própria, os quais estão subjacentes à ação, e ao modo como funciona e ao que é a escola. Numa organização como a escolar, o funcionamento cotidiano é o reflexo desta dimensão, na medida em que “as pessoas se interrelacionam umas com as outras, interpretam os acontecimentos e, em consequência, geram e sustentam determinados modos de entender, de interpretar os acontecimentos escolares e de agir em relação aos mesmos” (Gonzalez, 2008, p. 31).

A *dimensão ambiente* abrange toda a rede complexa de relações sociais, económicas, culturais, que ocorrem num determinado momento histórico entre as organizações escolares e o seu meio. As organizações escolares não são apenas complexas a nível social, organizativo e educativo, mas estão também em contante interação com o seu meio, sendo condicionadas pelas expectativas, necessidades, intenções e exigências do seu ambiente externo. De acordo com Gonzalez (2008), as organizações escolares são influenciadas quer por variáveis do ambiente mais próximo (administração, pais, grupos de pressão da comunidade local, etc.), quer por variáveis

menos imediatas como, entre outras, as forças económicas, sociais e culturais da sociedade, ou ainda as políticas governamentais, muitas vezes contraditórias e em constante mudança.

Também Beltrán Llavador (1995) faz referência ao carácter multidimensional da organização escolar e, para além de identificar e distinguir a coexistência das dimensões tecnológica, estrutural, cultural, identifica ainda uma *dimensão institucional*, como subjacente às restantes dimensões. Para este autor a *dimensão institucional* diz respeito a “um sistema de regras que introduz uma ordem, não apenas nos membros da organização, mas no próprio grupo social de referência onde as organizações são construídas” (1995, p. 43). Segundo o autor esta dimensão “actua estruturando organizativamente o substrato social e impondo uma ordem que se reflete nas dimensões estrutural, tecnológica, cultural” (1995, p. 43) reproduzindo assim na organização as regras sociais dominantes. O que significa que o processo de construção dos *discursos* e dos *sistemas de significados* resulta necessariamente das práticas sociais vigentes numa determinada formação social. Como defende ainda Beltrán Llavador (1995, p. 45), “as organizações escolares (...) são instituições sociais dirigidas por normas estruturais cuja origem não se encontra no seio das próprias escolas ou organizações escolares, mas na sociedade”. Na verdade, a dimensão institucional transcende os limites da organização e vai permitir compreender como interatuam as influências sociais e culturais dominantes nas restantes dimensões da organização escolar. Esta dimensão permite assim vislumbrar a relação entre o micro (a organização) e o macro traduzindo o modo como o meio se projeta na escola como organização.

A coexistência destas dimensões evidencia que a organização escolar não é apenas definida pela sua estrutura formal, mas também pelo modo como esta é utilizada, pelas relações que se potenciam e desenvolvem entre os seus membros, pela forma como se abordam os processos organizativos, pelos valores que se cultivam através das práticas cotidianas, assim como pelas relações que se estabelecem com a comunidade e o seu meio institucional. Como escreve Gonzalez (2008):

as organizações escolares não são única e exclusivamente aquilo que expressam as declarações formais e oficiais, os planos institucionais, ou os organigramas; não são apenas estruturas organizativas que devem ser geridas e administradas nos seus aspetos formais (...) através de procedimentos mais ou menos burocráticos que permitem responsabilizar alguns dos seus membros. (Gonzalez, 2008, p. 32)

Na verdade, embora as organizações escolares se apresentem, pelo menos em parte, como um “*locus* de reprodução normativa” (Lima, 1998), a ação organizacional não pode ser predefinida através de normativos e prescrições oficiais, na medida em que em simultâneo com as normas e regulamentações oficiais coexistem as pessoas, com os seus valores, crenças e concepções que orientam e condicionam a ação organizacional e atuam como elementos de filtragem, interpretação e recriação dos elementos formalmente estabelecidos.

É neste sentido que Lima (1998) advoga que as organizações “são sempre as pessoas em interação social” e que os atores escolares não se limitam a jogar “apenas um *jogo* com regras dadas *a priori*, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem seletivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construírem novas regras”, ou seja, usufruem “sempre de *margens de autonomia relativa*” (p. 582).

A compreensão, descrição e categorização do caráter complexo, compósito e multidimensional da escola como organização, tem sido objeto de estudo de diversos teóricos das organizações, os quais através do recurso a diferentes paradigmas, modelos, imagens e metáforas têm contribuído para a interpretação e explicação da realidade organizacional. Assim sendo, apresentaremos de seguida alguns dos paradigmas e modelos teóricos de análise “aplicados/aplicáveis ao estudo da escola como organização” (Lima, 1998, p. 64) que nos vão permitir, de acordo com o objeto de estudo em análise na presente investigação, desenvolver uma leitura sociológica e organizacional da escola como organização.

1.2.2. Especificidades da organização escolar

Ainda que numa primeira análise as organizações escolares partilhem muitas das características de qualquer outra organização, a análise comparativa permite considerar a escola como uma organização com características especiais “que a convertem numa organização peculiar e irrepetível” (Santos Guerra, 2000, p. 71). Deste modo, a compreensão da realidade organizacional da escola, no que respeita ao funcionamento, às suas limitações e às respostas aos desafios de transformação que se lhe colocam, obriga a que se tenha em conta as particularidades das organizações escolares, que as diferenciam de outras organizações como, por exemplo, as empresariais, as militares, ou as religiosas. Com efeito, como refere Santos Guerra (2001, p.28), apenas “conhecendo

a idiossincrasia institucional da escola será possível compreender a sua necessidade de aprender e a forma de superar os obstáculos que dificultam a aprendizagem”.

A peculiaridade da natureza e características da organização escolar é abordada por diversos autores, entre os quais se destaca a síntese efetuada por Bush (1986), em resultado da pesquisa desenvolvida na literatura, acerca das singularidades das organizações educativas apontadas por alguns autores. São algumas dessas características, que consideramos mais importantes do que outras para a compreensão do objeto de estudo em análise na presente investigação, que passamos de seguida a abordar.

Ambiguidade e indefinição das metas

Segundo Bush (1986) uma das singularidades da escola, enquanto organização, prende-se com as metas, ou objetivos, uma vez que “os objectivos das instituições de ensino são mais difíceis de definir que os das organizações comerciais [ou empresariais]” (p. 5). Acrescenta o autor que não existe equivalência entre os objetivos educacionais e os objetivos das organizações empresariais, como sejam, a maximização do lucro, o aumento da produção ou a diversificação dos produtos (Bush, 1986). As organizações escolares são caracterizadas por terem metas ambiciosas, dado que das escolas “espera-se que desenvolvam as capacidades dos indivíduos, ensinem valores e princípios morais, que sejam responsáveis pelos alunos por períodos definidos, preparando-os para um nível de estudos superior ou para desempenho de uma profissão” (p. 5). A gestão das organizações educativas difere assim substancialmente da gestão das outras organizações, já que as suas metas são marcadas pela ambiguidade e falta de clareza. Ao serem formuladas em termos vagos e ambíguos cada meta “admite muitas interpretações, com frequência diferentes, por parte dos diversos agentes envolvidos na atividade educativa” (Gonzalez, 2008, p. 33).

Além disso, na maioria das situações, nas organizações escolares é muito difícil clarificar, concordar e definir conjuntamente os propósitos a alcançar, porquê esses e não outros, e qual a prioridade dos mesmos para um funcionamento eficaz. O consenso em torno das metas é meramente superficial sendo frequente que:

cada membro funcione baseando-se nas suas próprias interpretações pessoais, acerca do significado de uma determinada meta, ou que se desconheçam as metas que sustentam determinadas decisões ou acções da organização ou, ainda, que as diferentes partes da organização tenham cada uma delas, metas claras e

consensuais, mas que são alheias, ou ignoradas pelas restantes unidades da organização. (Gonzalez, 2008, p. 33)

Para além da concretização e da formulação ambígua das metas, as organizações escolares apresentam múltiplas metas com natureza diversa. A expectativa, como afirma Bush (1986), é que o professor “seja assistente social, guardião, como um pai e, ao mesmo tempo, que desenvolva a capacidade de aprendizagem do aluno” (p. 5). Na realidade, são poucas, ou nenhuma, as organizações que respondem a tantas exigências e expectativas como o caso das organizações educativas.

Para além da multiplicidade e variedade das metas, estas também se apresentam, por vezes, como inconsistentes e contraditórias entre si. Daí que, como refere Bush (1986) estabelecer uma “ordem de prioridades, neste quadro complexo de metas levanta muitas dificuldades” (p. 5). Tudo isto, como assinala Gairín (2004, p. 103), ao referir-se à diversidade e à falta de priorização das metas, “gera incertezas relativamente às ações a desenvolver e às funções que as pessoas devem cumprir”.

Dificuldade na avaliação da prossecução dos objetivos

A questão da dificuldade em avaliar se os objetivos foram ou não alcançados é outra das “singularidades” apontada por Bush (1986), dado que nas organizações educativas os objetivos não são claramente quantificáveis, tendo em conta critérios económicos, como acontece nas organizações empresariais. É nesse sentido que, referindo-se às organizações educativas, o autor questiona: “como podemos avaliar a prossecução da socialização de uma pessoa, ou o seu nível de desenvolvimento individual?” (p. 5). A educação dos alunos, enquanto objetivo último da escola, pode ser mensurável através dos resultados escolares obtidos nos exames finais, o que se traduz no ranking de escolas. No entanto, se nos restringirmos a essa base de avaliação poder-se-á, como advoga Bush (1986), “obter apenas uma visão simplista do desempenho desta organização, minimizando ou ignorando outros critérios” (p. 5) que podem interferir na prossecução desse objetivo. A ausência de bases aceitáveis para a avaliação cria assim grandes dificuldades à gestão da escola, pois raramente estas organizações se podem avaliar com o rigor e a fiabilidade com que se avaliam os resultados nas outras organizações. De certo modo, como esclarece Handy (1984, citado por Bush, 1986, p. 5),

Sem objetivos claros e consensuais, não existe nenhum critério para decidir como afetar os recursos – tudo se torna um debate político sobre as prioridades. Sem medidas claras de sucesso, não há nenhum método objectivo para avaliar o progresso dos alunos ou das turmas – cada julgamento é portanto subjectivo e pessoal. (Handy, 1984, p. 21)

A ausência de critérios específicos (De Miguel, 1989) e de padrões de referência para avaliar a eficácia da ação educativa remete assim para a incerteza nestas organizações contrariamente às outras organizações.

Sobre este assunto, e numa posição de crítica, Antúnez (2006) afirma que, na maioria das situações, a dificuldade em avaliar a prossecução dos objetivos das organizações educativas é superada artificialmente através de exercícios avaliativos de carácter uniformista, “mais aparentes que reais, mais centrados em aspetos burocráticos e formais que qualitativos e dinâmicos” (p. 25). Acrescenta o autor, que “a uma avaliação externa simplesmente episódica e formalista associa-se a reduzida experiência em avaliação formativa interna já que as direcções das escolas e os professores nem sempre possuem a formação e o tempo para a desenvolver” (p. 25).

O carácter problemático da tecnologia

Outra das “singularidades” das organizações educativas quando comparadas com as outras organizações prende-se com o carácter problemático da tecnologia¹³. Sendo o foco da ação organizacional o processo de ensino aprendizagem, de modo a trabalhar com alunos que apresentam características diferentes, e relativamente aos quais se exige a constante adaptação à sua variabilidade e diversidade, não podem existir estratégias e procedimentos tecnicamente predeterminados e precisos. É com este entendimento que Bush (1986) advoga que os alunos, enquanto participantes de um “processo produtivo”, diferem substancialmente da matéria-prima das organizações empresariais, visto que “não podem ser processados, programados ou manipulados” (p. 6). Com efeito, “os alunos são entidades globais e unitárias, que é necessário considerar na sua totalidade, sem que se possa dividir o ensino em segmentos e rotinas perfeitamente dimensionadas, diferenciadas e sequenciadas”(Gonzalez, 2008, p. 34).

¹³Segundo Serafin Antunez (2006, p. 19) o conceito de tecnologia nas organizações inclui muito mais que o equipamento que se utiliza nos processos de produção. Para o autor a tecnologia “é constituída pelo conjunto de acções e formas de agir próprias da instituição intencionalmente orientadas, executadas mediante determinados métodos e instrumentos e justificadas depois de um processo de análise” ou pode ser entendida como “o modo concreto de ordenar a acção: como a forma de planificar, executar e controlar o processo operativo justificada pelo conhecimento de causa” (2006, p. 19).

Atente-se ainda que, face à natureza complexa dos processos de ensino-aprendizagem, não pode existir um modo único, e previsível de conseguir que a organização desempenhe a sua função, pois como refere Bush (1986) “o processo de aprendizagem é construído na base de relações pessoais, com todas as idiosincrasias e imprevisibilidades que as mesmas implicam”(p. 6). Também no que se refere aos restantes processos organizativos, os procedimentos e as regras de atuação não funcionam com base na consistência, previsibilidade, ou imparcialidade burocrática. Por isso, como conclui Gonzalez (2008), a ação que se desenvolve na escola, e sobretudo na sala de aula, acaba por não ter “um carácter técnico e preciso, mas ambíguo e incerto, uma vez que não se pode prever totalmente como trabalhar e quais os resultados; os procedimentos e as regras de actuação não funcionam com consistência, previsibilidade, ou imparcialidade burocrática” (p.35).

A natureza das relações

Nas organizações escolares as relações que se desenvolvem entre os seus membros também apresentam algumas peculiaridades comparativamente às relações que se estabelecem entre os membros de outras organizações. Segundo Bush (1986) o facto de os gestores das escolas terem, na generalidade, o mesmo *background* profissional e partilharem os mesmos valores que os restantes professores constitui um fator que influencia o modo como a escola é gerida, bem como as relações entre esses membros da organização. Na realidade, no contexto educacional português, as equipas de gestão e administração das escolas são constituídas por professores, que são percecionados sobretudo como pares pelos restantes professores. A grande proximidade de valores e ideias entre os gestores escolares e os professores, assim como, em alguns casos, a semelhança de qualificações entre os membros das equipas de gestão e os outros professores, que se podem vir a apresentar como futuros gestores, contribui para que ao nível do processo de tomada de decisão os professores entendam que devem ter um papel mais ativo (Castanheira & Costa, 2007).

Além disso, no exercício da sua profissão os professores necessitam de desenvolver uma ação autónoma no âmbito do processo de ensino aprendizagem, sendo que a natureza da relação dos professores com os seus alunos ou com os grupos não é passível de ser sujeita a qualquer controlo organizacional, sob pena de constituir uma

ameaça à individualidade do trabalho docente e eliminar as oportunidades de expressão da independência e de tomada de iniciativas (Bush, 1986; Hargreaves, 1998).

Estes fatores colocam em evidência que os professores devem ter a possibilidade de participar no processo de tomada de decisão, na medida em que o seu compromisso para a implementação das decisões é essencial, de modo a que a tomada de decisão não seja mais que um mero ritual (Bush, 1986).

Também as relações que se estabelecem entre “clientes”, no caso dos professores e alunos, diferem das relações que se estabelecem entre os clientes de outras organizações. Como refere Bush (1986) “os professores têm um contacto regular e prolongado com os alunos, muitas vezes, vários encontros por semana, durante um período de anos. Além disso os alunos têm pouca oportunidade de escolher os seus professores” (p. 6). É nesse sentido que Santos Guerra (2000, p.71) faz referência ao “recrutamento forçado da sua clientela” como uma das características distintivas da escola relativamente às outras organizações. Para este autor os clientes da escola acedem a esta de “forma obrigada”, devido, por um lado, à imposição da “escolaridade obrigatória” e, por outro lado, à presença de “motivos de carácter social” (Santos Guerra, 2000).

Outro dos fatores que influencia a relação entre os membros da organização escolar prende-se com o facto de nesta organização participarem muitos e variados atores (docentes, alunos, não docentes, pais, comunidade). Além disso, alguns destes atores, como é o exemplo dos alunos e professores, podem variar de um ano para o outro, sendo “difícil prever antecipadamente quais serão as suas exigências, interesses, necessidades, etc., sendo por conseguinte complexo pré especificar o caminho para as satisfazer” (Gonzalez, 2008, p. 35). É neste sentido que Gairín (2004) se refere à instabilidade do pessoal, como uma característica específica da organização escolar ao “dependem em alguns contextos de adscrições externas” (p. 105).

Acresce ainda que, na organização escolar em consequência de cada professor desenvolver a sua atividade educativa de forma isolada, com uma noção muito vaga acerca do trabalho dos demais, as relações profissionais entre os docentes assentam sobretudo no *individualismo* (Hargreaves, 1998). Por conseguinte, as relações que se estabelecem entre os professores são tendencialmente superficiais quanto ao seu conteúdo, centrando-se as discussões mais em “questões burocráticas ou episódicas (...) do que em questões de carácter substantivo relacionadas com o currículo e o ensino que se desenvolve na sala de aula” (Gonzalez, 2008, p. 35).

A natureza sistémica da organização: débil articulação

As organizações escolares, enquanto sistemas, apresentam-se como *sistemas debilmente articulados* (Weick, 1976; Meyer & Rowan, 1977). A existência nas organizações escolares de uma estrutura organizacional e de gestão fragmentada é uma das características apresentadas por Bush (1986) que diferencia a gestão destas organizações da gestão das restantes organizações. Acrescenta o autor que, nas organizações escolares os processos de tomada de decisão são fortemente influenciados por uma diversidade de agentes de pressão externos, onde se incluem ao nível central os responsáveis políticos e inspetores e, ao nível local, os pais e outros grupos de pressão. A resposta às exigências e expectativas dos diversos grupos de pressão externa obriga à existência de “uma certa desconexão (débil articulação) entre os meios e os fins (...) ; entre as acções e as intenções (...); entre os processos desenvolvidos e os resultados” (Gonzalez, 2008, p. 37). Além disso, no interior das organizações educativas existem, como refere Bush (1986), “vários centros de decisão no se refere à gestão da escola” como, por exemplo, os departamentos, os grupos disciplinares, os conselhos de turma, os grupos de trabalho, entre outros, o que se traduz na fragmentação da estrutura organizacional. Neste cenário de fragmentação da estrutura organizacional e de débil articulação torna-se complicado identificar responsabilidades ao nível das decisões administrativas, ao contrário do que acontece em outras organizações, como as empresas.

Do que antecede compreende-se que também as posições de autoridade sejam relativamente débeis, em relação ao que sucede nas outras organizações. Esta situação, na opinião de Gonzalez (2008, p. 37) é justificada “pela complexidade e diversidade das tarefas (não existe apenas um caminho)” e pela existência de uma “certa capacidade de acção autónoma por parte dos professores”. Daí que, na opinião da autora, seja “muito complicado manter ligada e coordenada a organização através de directrizes e regras que prescrevam o que e como fazer” (Gonzalez, 2008, p. 37).

Importa, contudo, realçar que a débil articulação, assim como a fragmentação da estrutura organizacional permite aos diferentes elementos das organizações educativas adaptarem-se melhor às alterações e crises no seio da organização, uma vez que ao possuírem um certo grau de autonomia e uma entidade própria conseguem preservar

uma certa capacidade de resposta em relação ao que acontece com os outros, garantindo assim a sobrevivência da organização (Weick, 1976; Meyer & Rowan, 1977).

A falta de tempo para as tarefas de gestão organizacional

O tempo apresenta-se como um valor crucial nas organizações escolares, especialmente, quando a ação organizacional tem como orientação a melhoria. A questão da falta tempo por parte dos gestores escolares e dos professores para as tarefas de gestão organizacional é outra das singularidades apontada por Bush (1986) na sua síntese de diferenciação das organizações educativas das restantes organizações. Nas organizações escolares, as tarefas de gestão e administração da escola são executadas por professores que, na sua maioria, para além das exigências de horários para com as suas turmas e atividades de aulas, dispõem de uma carga horária reduzida para as exigências das tarefas¹⁴ no âmbito da gestão organizacional. Nas organizações escolares a escassez do tempo, enquanto recurso, não pode ser negada visto que, na generalidade das situações, “a maior parte do tempo é ‘gasto’ quase na sua totalidade (e por vezes ainda falta) tentando dar resposta às necessidades de planificação, implementação e avaliação do currículo” (Antunez, 2006, p. 27). Além disso, as exigências das tarefas no âmbito da gestão organizacional torna complicado a realização das mesmas na reduzida carga horária disponibilizada para tal, sendo muitas das vezes estas atividades gerenciais relegadas para o limitado “tempo livre” dos docentes. Como afirma Gairín (2004, p. 105) citando Mandey (1984), “a escola exige um tempo de gestão que nem sempre se considera”. Se atentarmos em Bush (1986), “esta limitação de tempo tem sérias implicações para a natureza da gestão das organizações escolares, revertendo a tomada de decisão, muitas vezes, para aqueles que simplesmente estão disponíveis” (p. 7).

Os múltiplos campos de intervenção do trabalho docente e a falta de preparação técnica

A questão da multiplicidade de campos de intervenção do trabalho docente e das exigências que esse facto coloca em termos de formação permanente, nas suas múltiplas vertentes, é outro aspeto apresentado por autores como Gairín (2004) e Antúnez (2006)

¹⁴ Em Portugal apenas o diretor tem a possibilidade de dedicar a totalidade do seu horário de trabalho aos aspetos da administração e gestão escolar. Os restantes professores que exercem cargos de administração e gestão escolar (elementos da direção, assessorias, coordenação de estruturas intermédias, direção de turma, ou outros) são normalmente envolvidos no ensino em mais de 50% do seu horário.

como sendo mais complexo de satisfazer que nas outras organizações. Como reconhece Gairín (2004, p. 104) “a complexidade da realidade escolar e da actividade educativa torna inviável a existência de um modelo único de professor e, por conseguinte, uma caracterização real das suas performances e das suas necessidades profissionais”. Com efeito, as organizações escolares, de modo a darem resposta às múltiplas exigências e expectativas que se lhe colocam, exigem aos profissionais que nela trabalham, sobretudo aos docentes, um conjunto de competências e atuações, em âmbitos tão diversos como: o curricular (na sua tripla dimensão didática, formativa e organizativa); o da gestão institucional (a nível interno e externo); o da gestão administrativa; o da gestão de recursos humanos e no âmbito dos serviços (Antúnez, 2006). Daí que, “alcançar um alto grau de competência profissional apresenta-se realmente difícil para os professores e professoras” (Antúnez, 2006, p. 24). Assim sendo, como conclui Antúnez (2006) “ a multiplicidade e variedade de tarefas implica, por sua vez, uma necessidade de formação permanente mais complexa de satisfazer do que noutras profissões” (p. 24).

As limitações à autonomia

A questão das limitações à autonomia das organizações escolares é outra das características que interessa abordar, devido às suas implicações na capacidade de tomada de decisão sobre aspetos relevantes para a melhoria da qualidade da educação por parte destas organizações. Em Portugal, o regime centralizado de administração da educação remete as organizações escolares para a “sua condição de organizações centralmente periféricas” (Lima, 2011, p. 45), já que a *gerência* das escolas se desenvolve a partir da ação do poder central, o que limita a capacidade destas organizações decidirem autonomamente e assumirem as respetivas responsabilidades. Na verdade, face ao amplo conjunto de normativos, orientações e regras centralmente definidas, de caráter uniformista e excessivamente pormenorizada, as organizações escolares não detêm, de facto, a autonomia necessária para a tomada de decisões relevantes ao exercício das suas funções. Embora a nível discursivo se caminhe para a consolidação de uma maior autonomia institucional, o vasto leque de normativos quer ao nível do currículo, quer ao nível da gestão e administração organizacional apenas tem permitido às organizações escolares usufruírem de uma escassa capacidade de decisão.

É neste sentido, que no caso da escola pública portuguesa, Lima (2011, p. 45)¹⁵ alerta-nos para “governo heterónimo destas, levado a cabo por uma direcção escolar atópica, isto é, deslocada, ou fora do lugar, que seria normalmente cada organização escolar concreta, e não um complexo aparelho político-administrativo, supra-organizacionalmente situado”. Daqui resulta que perante esta “condição atópica”, ou seja, com a sua direcção situada no exterior e não no interior, as organizações escolares estão limitadas na sua ação organizacional a executar sobretudo as políticas e diretrizes ditadas de fora, ao invés de poderem tomar as decisões que consideram importantes para a melhoria da qualidade da educação. Neste contexto, como advoga Santos Guerra (2000, p.72), citando Salaman e Thompson (1984), “a escola é uma instituição paralítica”, na medida em que está dependente de outras instâncias para funcionar. Acrescenta o mesmo autor que “a existência de um curriculum regulamentado, a abundância de dispositivos reguladores, a supervisão ou controle que se exerce através da inspeção, deixam às escolas uma escassa margem de manobra” (2000, p. 72). Por conseguinte, dificilmente se poderá desenvolver um exercício da administração e gestão escolares que seja capaz de corrigir os erros e ocorrer às emergências “quando facilmente a autoridade pode ser questionada, a capacidade e legitimação para a tomada de decisão é incerta e as zonas de autonomia muito reduzidas” (Antúnez, 2006, p. 30).

1.3. Análise das organizações escolares a partir de alguns paradigmas e modelos organizacionais

Num contexto marcado por uma pluralidade paradigmática¹⁶, os caminhos que as diversas abordagens teóricas do objeto “organização escolar” têm encetado não deixam de ter em conta, quer os sentidos e a direcção apontados por autores de referência no domínio da análise organizacional, como Gibson Burrell e Gareth Morgan¹⁷, Lee

¹⁵ Embora neste trabalho se faça referência a uma obra do autor datada de 2011, o autor já utiliza o conceito de “direcção escolar atópica” num seu trabalho anterior, datado de 1988: Lima, L. C. (1988). Modelos de organização da escola básica e secundária. Para uma direcção democrática e uma gestão profissional. In *CRSE, A gestão do sistema escolar* (pp. 149-195). Lisboa: Ministério da Educação.

¹⁶ Sá (2006, p. 183) refere-se a essa pluralidade paradigmática como uma “força” ou “fraqueza” na medida em que se, por um lado, “aponta para um forte dinamismo e pluralidade teórica”, por outro lado, pode parecer indiciar um “campo teórico ainda não consolidado” e até “imaturo”.

¹⁷ Veja-se Gibson Burrell & Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*, Guilford, Gower, 1979. Nesta obra os autores apresentam os quatro paradigmas sociológicos de análise organizacional – paradigma funcionalista; paradigma interpretativo; paradigma humanista radical;

Bolman e Terrence Deal¹⁸, e Gareth Morgan¹⁹, quer a crescente proliferação de perspectivas e de teorias no campo das organizações. Estes, e outros, contributos no contexto dos estudos organizacionais explicam a tendência para a descrição e interpretação das práticas educativas e da realidade escolar através da utilização de uma diversidade de paradigmas, modelos, imagens e metáforas.

1.3.1. Os paradigmas no âmbito das teorias da Organização e Administração Escolar

O crescente interesse analítico e teórico em torno da escola como organização tem-se refletido na abertura a novas perspectivas e enfoques de fundamentação, conceptualização e investigação acerca da organização escolar. No campo específico da organização e administração educacional tem-se assistido ao aparecimento de diversas correntes, escolas, movimentos teóricos e linhas de investigação que, de algum modo, têm contribuído para refocalizar muitas das questões acerca da complexidade das organizações escolares.

Lorenzo Delgado (1994) aponta para a existência, no âmbito da literatura sobre organização e administração escolar, de três paradigmas²⁰ que, assentes em distintos pressupostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos, têm permitido desenvolver

paradigma estruturalista radical- os quais, de acordo com os autores, não são mais do que diferentes perspectivas para análise dos fenómenos sociais.

¹⁸ De destacar as perspectivas reunidas por estes autores - perspectiva organizativa de tipo estrutural; perspectiva de recursos humanos; perspectiva política; perspectiva simbólica- na sua obra Lee G. Bolman & Terrence E. Deal, *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1984.

¹⁹ Ver Gareth Morgan, *Images of Organization*, London, Sage, 1986. Nesta obra o autor propõe oito imagens para analisar as organizações: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo de transformação e instrumentos de dominação.

²⁰ Segundo Lorenzo Delgado (1994, p.117) “o conceito de paradigma é profundo e complexo” e fazendo apelo a Sáez Carreras (1989) refere que este pode ser entendido como um “marco de referência” conceptual em função do qual compreendemos e interpretamos uma determinada realidade. O paradigma é, assim, a “estrutura de orientação” e a “plataforma conceptual” (p.117) em que se inspiram e se sustentam os diferentes pressupostos teóricos, metodologias de trabalho, conceções da realidade e as formas de intervenção de cada orientação pedagógica. Ritzer (1975), por sua vez, advoga que “um paradigma é uma imagem fundamental do conteúdo de uma ciência. Serve para definir aquilo que vai ser o objeto de estudo, as questões que se vão formular, o modo em que se vão formular, e as regras a seguir aquando da interpretação das respostas” (p.7).

diferentes visões no que respeita ao estudo da escola como organização. Segundo este autor:

- O primeiro desses paradigmas assume as designações de racional-tecnológico (Sáez Carreras, 1989), técnico-racional (Gonzalez, 1990), racional (Peiró, 1990; DeMiguel, 1989), positivista (Carr & Kemmis, 1988), funcionalista (Foster, 1983; Tyler, 1991), tecnológico-positivista (Greenfield, 1975), tradicionalista (Bates, 1989, Smyth, 1989, England, 1989), paradigma de manutenção (Hoyle, 1991), tecnológico (House, 1988), entre outras.
- O segundo paradigma surge nos anos setenta, pressupondo uma visão mais naturalista da organização escolar. Tendo como foco a análise da realidade escolar, a preocupação passa pelo estudo dos processos ao invés dos resultados. A este paradigma são associadas as designações de paradigma interpretativo (Bates, 1989; Gonzalez, 1990; Greenfield, 1975), interpretativo-simbólico (Sáez, 1989), de ação (Hoyle, 1991), cultural (House, 1988), fenomenológico e holístico (Rattray e Parrot, 1989).
- O último dos paradigmas aparece designado como paradigma crítico (Carr e Kemmis, 1988; Sáez, 1989), político (Gonzalez, 1990; House, 1988), ou de mudança radical (Hoyle, 1991). (Lorenzo Delgado, 1994).

O processo de viragem, que se verificou a partir dos anos setenta do século passado, em termos de orientação epistemológica, conceptual e metodológica, no estudo da escola como organização, de que Greenfield foi o grande pioneiro²¹, deu assim origem a “novos paradigmas” de análise na administração educacional que rejeitando o “positivismo vigente nas ciências sociais” se afirmam como importantes alternativas de análise da escola como organização e dos seus processos organizacionais, os quais passaram a constituir contextos organizacionais privilegiados de investigação.

England (1989) refere que entre os diversos paradigmas existem diferenças no que se refere às questões epistemológicas, à natureza da teoria, aos componentes ideológicos da teoria, à natureza da sua aplicação prática na organização escolar e, ao tipo de formação que a sua implementação exige.

²¹ Segundo Costa (1998, p. 22) o nome de Thomas Greenfield e a sua famosa intervenção na Conferência do *International Intervisitation Program*, ocorrida em Inglaterra em 1974, com a comunicação “Theory About Organization: a new perspective and its implications for schools” são geralmente associados ao processo de emergência dos “novos paradigmas”. Para além de Greenfield são de destacar ainda autores como Weick, Cohen, March, Olsen, Meyer e Rowan autores para os quais as escolas, como organizações, constituíram contextos privilegiados de investigação e que abordaremos mais adiante.

As organizações escolares à luz de um *paradigma científico-racional* são concebidas, sobretudo, como “entidades reais” constituindo-se como objeto de um conhecimento científico considerado “objetivo” através do qual é possível aumentar o controlo sobre a organização de modo a alcançar uma maior eficácia e eficiência organizativa (Gonzalez, 1990). Ao nível da prática organizativa o conceito chave é a eficácia entendida, nas palavras de Peiró (1990, p. 69), como a “capacidade da própria organização para alcançar as suas finalidades mediante a competência técnica e profissional dos seus membros”.

Na verdade, a focalização das organizações escolares a partir de um *paradigma científico-racional* permite apenas, como refere Gonzalez (1994), a elaboração de uma “teoria científica” das organizações escolares, com a finalidade de através de parâmetros de racionalidade científica orientar e prescrever o funcionamento e a administração da organização. Para os teóricos da abordagem científico-racional, o estudo das organizações escolares desenvolve-se, tal como para os fenómenos físicos e naturais, através de uma conceção da realidade escolar como uma realidade objetiva, linear, neutral que funciona de forma racional. O foco da análise dirige-se para as dimensões observáveis e objetivas da realidade escolar, enquanto se ignoram as dimensões menos objetivas como os valores e os interesses das pessoas que pertencem ao contexto social e humano da organização (Gonzalez, 1994).

England (1989), referindo-se ao processo de tomada de decisão no âmbito desta perspetiva, salienta que a mesma reduz a tomada de decisão a um problema técnico de obtenção de informação, de modo a que os “técnicos” consigam as estratégias instrumentais mais adequadas. Os responsáveis da organização convertem-se assim, de acordo com este autor, em “engenheiros de sistemas sociais” (England, 1989, p. 92).

Tyler (1991), designa esta perspetiva de funcionalista, e refere que esta apresenta a organização escolar como um “conjunto rigidamente constituído de funções, papéis, normas e significados que disfruta de uma espécie de vida própria” (p. 39).

Lorenzo Delgado (1994), utilizando a designação de paradigma racional-tecnológico, advoga que através deste paradigma as organizações são entendidas “apenas numa perspectiva que Gairín, (1988-89) apelida de ‘unitária’, mas que poderia ser designada de uniforme, uma vez que ignora todo o tipo de interesses que não sejam os da organização” (p. 123). Nesta perspetiva, as organizações escolares, assim como as restantes organizações, são orientadas por metas explícitas e devem utilizar as técnicas mais eficazes para as alcançar. Segundo este autor, a “neutralidade científica” impede

qualquer questionamento ou reflexão sobre os objetivos os quais surgem como valores que não necessitam de qualquer justificação.

Sobre este pano de fundo, diversos autores apontam críticas no que se refere à aplicação do paradigma científico-racional ao estudo da escola. Entre esses autores, Greenfield (1975) salienta que esta abordagem, ao ignorar as ações e as intenções humanas, a “verdadeira matéria constituinte da organização” (p. 59), acaba por desvirtuar o foco da observação. Por sua vez Ball (1989), ao referir-se à ênfase na teoria dos sistemas, salienta que esta abordagem não explica o funcionamento real das escolas, uma vez que apenas tem permitido desenvolver “um conjunto de descrições abstratas conceptualmente áridas e carentes de significado para os professores” (p. 21).

Gonzalez (1994), ao apresentar uma panorâmica geral acerca das diversas perspectivas teóricas de análise das organizações escolares presentes na literatura, destaca a importância dos contributos teóricos quer do “enfoque interpretativo”, quer do “enfoque crítico” como alternativas ao dominante “enfoque científico-racional” que apenas propõe uma visão racional e objetiva da realidade organizacional.

Na verdade, o debate e reflexão, desenvolvido a partir dos anos 70 do século passado, em torno dos pressupostos epistemológicos da investigação e do tipo de conhecimento gerado através do paradigma científico-racional, bem como da sua incidência na prática permitiu criar as condições para a emergência de novos paradigmas, de que são exemplo, os enfoques interpretativo e crítico.

Para Lorenzo (1994) o *paradigma interpretativo-simbólico*, contrariando o paradigma anterior, pressupõe que a realidade não se apresenta como algo objetivamente apreensível, mas como um conjunto de significados construídos e partilhados pelos seus membros. Nesta perspectiva, a escola como organização apresenta-se como uma “construção cultural”, sendo fruto dos significados e intenções partilhadas das pessoas que a constituem. Com este entendimento, a uma conceção da organização escolar como uma entidade formal e externamente construída através de regulações e normativos externos, os interpretativistas propõem, como refere Gonzalez (1994), ao destacar a importância dos contributos de Greenfield (1984, 1988), uma conceção da escola como um “artefacto cultural” internamente construída pelas pessoas que a integram, sendo função dos seus pressupostos científicos e dos seus próprios interesses. Esclarece ainda a autora, citando os trabalhos de Greenfield (1984), que enquanto realidades “socialmente construídas” as organizações escolares apresentam-se

como “sistemas de significados” que só podem ser entendidos contextualmente a partir das pessoas e dos acontecimentos que ocorrem no seu interior (Gonzalez, 1994).

A focalização nos significados, interações, interpretações subjetivas e símbolos através dos quais se constrói e mantém a organização requer que se tenha em consideração as dimensões mais implícitas e ocultas da organização (Bolman & Deal, 1984).

Para Gonzalez (1994) a compreensão dos fenómenos organizativos exige que se supere o plano objetivo e visível da organização para aceder ao mundo dos significados, valores e interpretações atribuídos pelos indivíduos aos factos “visíveis”, ou seja, que se “explore como os indivíduos interpretam e compreendem as suas experiências e como essas interpretações e compreensões se relacionam com a acção organizada” (p. 44).

Sob este pano de fundo, o *paradigma interpretativo*, ao colocar a ênfase em pressupostos epistemológicos hermenêutico- fenomenológicos, tem permitido estudar as organizações escolares através da prestação de uma especial atenção ao mundo dos significados, interpretações, símbolos e da cultura.

No terreno das críticas, ainda que estas não atinjam a dimensão das críticas feitas ao paradigma científico-racional, não deixam de ser relevantes. Peiró (1990) aponta que o facto de uma realidade ser socialmente construída não obriga a que os resultados dessa construção careçam de entidade objetiva própria. Por sua vez, Hoyle (1991, citada por Lorenzo Delgado, 1994) considera que esta abordagem nas suas teorias é relativa, parcial e normativa, uma vez que não conduz à mudança e transformação da realidade, mas apenas à sua compreensão.

O *paradigma crítico ou político*, por sua vez, procura “realizar uma leitura sociopolítica, cultural e ideológica das organizações” (Gonzalez, 1994, p. 44). Assim sendo, dá ênfase a questões como, por exemplo, os interesses individuais e sociais da organização, a distribuição de poder e as formas de dominação, a linguagem da vida organizativa, as regras e os mecanismos ideológicos existentes na organização. Os teóricos críticos pretendem superar as abordagens científico-técnicas e as interpretativas e propõem elaborar um discurso crítico sobre a organização que possibilite, não apenas, a compreensão do sistema de significados construído pelos seus membros, e o processo social através do qual se foi construindo, como também, a tomada de consciência das condições de funcionamento organizativo e a emancipação das mesmas de modo a transformar a realidade (Gonzalez, 1994).

Nesta ordem de ideias, na linha deste paradigma, assente em pressupostos epistemológicos socio-críticos, a organização escolar para além de ser entendida como resultado de uma construção social, emerge como resultado da ideologia organizativa e da ideologia social dominante. Com efeito, à semelhança das focalizações interpretativas, as organizações são consideradas como uma “construção social”, porém essa construção “não resulta de um processo livre e arbitrário, sendo sobretudo mediado pela realidade sociocultural e política mais ampla” (Gonzalez, 1994, p. 48). A organização emerge assim como resultado de forças sociais e materiais profundas que legitimam determinadas relações e condições organizativas. Assim sendo, a investigação crítica mostra não apenas como se constrói a organização, mas também, e acima de tudo, o porquê, as raízes e as fontes de legitimação dessa construção.

Lorenzo Delgado (1994, p.143), citando Bates (1989), afirma que o paradigma socio-critico permite “uma visão da realidade mediatizada sempre por mecanismos superestruturais de dominação que impregnam o social, cultural, epistemológico e o educativo e controlam os processos de intervenção no contexto educativo”. Dai que, como sustenta England (1989, p. 82), “na escola o que conta como conhecimento é reflexo da administração do poder na sociedade e dos princípios de controlo social em que, veladamente, se fundamenta”.

É com base neste entendimento, que Lorenzo Delgado (1994) advoga que, na linha de um paradigma socio-critico, “a educação só pode ser compreendida tendo em conta o seu contexto socio histórico” (p. 144), onde predominam os interesses pessoais e de grupo e os conflitos. Desta forma, ainda segundo o mesmo autor, numa organização como a escola não é possível a “despolitização” da praxis organizativa. Daí que, na esteira de um paradigma critico, a escola como organização seja concebida como uma “realidade politica” (Gairín, 1988-89) onde se devem “procurar as justificações de: porque se constrói assim? Ao serviço de quem? e porque não ao serviço de outras opções ou grupos?” (Lorenzo Delgado, 1994, p. 146).

É nesta linha que Gonzalez (1994) aponta como uma das dimensões da abordagem crítica a perspectiva micropolítica, destacando a importância da micropolítica das organizações escolares como elemento chave para a compreensão da natureza complexa e dinâmica das escolas. Para a autora o conceito de micropolítica refere-se:

às dinâmicas que se desenvolvem na organização escolar, enquanto entidade política, ou seja, enquanto sistema formado por indivíduos e grupos em interação constante, que prosseguem interesses diferentes e exigências distintas

e defendem diferentes ideologias através de uso do poder e outros recursos (Gonzalez, 1994, pp. 50-51).

A perspectiva micropolítica desenvolve-se a partir das reações de diversos autores (Bacharach, 1988; Ball, 1989; Hoyle, 1986, 1988; entre outros) aos contributos das perspectivas “dominantes” argumentando que estas não permitem a adequada compreensão das escolas, nem das suas peculiaridades.

Embora cada um destes três paradigmas apresente perspectivas de análise da organização escolar que, como advoga Tyler (1991, p.13), “parecem totalmente irreconciliáveis, conduzindo a conclusões muito diversas”, reconhecemos na esteira de diversos autores (Gaírin, 1988-89; Gonzalez, 1990; House, 1988; entre outros) que a interpretação da realidade escolar impõe o recurso a uma perspectiva integradora²² dos três paradigmas. Na medida em que só assim será possível englobar todas as dimensões e facetas da vida escolar e construir uma imagem mais holística da escola.

O conceito de paradigma conduz-nos à noção de “modelo organizacional”, a qual ao nível do discurso científico no âmbito dos estudos da escola enquanto organização e no campo da literatura organizacional e sociológica em geral, tem sido mais utilizado.

1.3.2. Uma perspectiva de alguns modelos de análise da organização escolar

São diversos os modelos teóricos²³ aplicados ao estudo da escola como organização, encontrando-se na literatura organizacional e sociológica, frequentemente,

²² Lorenzo Delgado (1994) tendo em conta os três paradigmas apresentados realça a necessidade de um novo paradigma que supere e integre todos os outros, possuindo assim uma maior capacidade explicativa. Com este entendimento, o autor propõe o “paradigma ou enfoque ecológico”. Segundo o autor este “paradigma emergente” para além de integrar os três paradigmas precedentes, apresenta também uma visão complementar entre as diversas perspectivas sobre a educação e a escola, o que permite superar os antagonismos metodológicos entre as perspectivas positivistas e naturalistas (Lorenzo Delgado, 1994, p. 177).

²³ Muñoz Sedano e Roman Perez (1989, pp. 18-19) definem o modelo como “uma simplificação de uma realidade científica nas suas dimensões teórico-práticas. Trata-se da introdução de um quadro científico de uma forma sintetizada e estruturada e, frequentemente, focalizada e intuitiva”. Sarmiento (2000, p. 103), na análise desenvolvida acerca da “desconstrução da noção de modelo” advoga que os modelos, “são corpos agregados de conceitos, de problemáticas e de métodos que permitem apresentar determinadas características dos objetos reais “escolas” subestimando outras”. Para este autor os modelos são lentes (Bolman & Deal, 1991) que possibilitam uma melhor focagem sobre a realidade organizacional das escolas, porém iluminam apenas alguns contornos, obscurecendo outros que estão fora do alcance da “lente” o que, na opinião deste autor, remete para a questão da fragmentação da realidade.

associados às designações de “paradigmas, perspectivas, abordagens, imagens e metáforas, faces, configurações, entre outras” (Lima, 1998, p. 584).

Lima (1998), referindo-se aos modelos organizacionais de escola como construções teóricas necessárias à compreensão da ação organizacional, distingue entre os modelos analíticos ou interpretativos e os modelos normativistas/pragmáticos. Os modelos analíticos ou interpretativos, na linha dos paradigmas interpretativo e crítico, são nas palavras de Lima (1998) “corpos teóricos e conceptuais, abordagens, ou ‘lentes’ que nos permitem realizar leituras e ensaios interpretativos das realidades organizacionais escolares” (p. 586). Com efeito, enquanto modelos teóricos orientados para a análise, estes modelos “disponibilizam modos de olhar que destacam elementos particulares teóricos e empíricos” (Lima, 1998, p. 586) que nos possibilitam a compreensão da realidade organizacional. Por sua vez, os modelos normativistas/pragmáticos, na linha de um paradigma científico-racional, adotam definições normativistas da realidade e orientações que devem presidir à ação, propõem soluções, anteveem os cursos da ação, desenvolvem quadros de racionalidade que fundamentam as decisões e as escolhas organizacionais. Geralmente são “servidos por métodos e por técnicas de organização e administração, por instrumentos que procuram operacionalizar as orientações programáticas defendidas” (Lima, 1998, p. 588).

Se considerarmos, como refere Costa (1998, p. 16), “quer o carácter *selectivo, parcial, relativo e normativo* das diversas teorias”²⁴, quer a premissa de “cada organização *poder ser muitas coisas ao mesmo tempo*”²⁵, quer ainda o facto das escolas se apresentarem como “realidades em crescente ambiguidade e complexidade”²⁶ a compreensão da organização escolar, enquanto “objecto de estudo complexo e polifacetado” (Lima, 2008, p. 82) exige uma abordagem holística e de natureza multidimensional.

A este propósito Lima (1998), alerta para a complexidade das organizações educativas e reconhecendo que a escola é em simultâneo “um *locus* de reprodução e *locus* de produção de políticas, orientações e regras” (p. 582) salienta a “necessidade de proceder a análises multifocalizadas das organizações educativas/escolares, valorizando o estudo quer do *plano das orientações para a acção*, quer do *plano da acção*” (p. 582).

²⁴ Segundo o autor estas características são diagnosticadas por autores como Bush (1986) e Hoyle (1988).

²⁵ Itálico do autor, fazendo referência à afirmação de Morgan (1986).

²⁶ Segundo o autor estes aspetos da organização escolar são apresentados por Bolman e Deal (1992)

Assim sendo, nas palavras do autor, de modo a se conseguir uma “imagem analítica dinâmica, com características caleidoscópicas e holográficas” da realidade escolar é necessário a utilização de “*modelos organizacionais* no plural” (1998, p. 584). Segundo este autor, o conceito de “modelo organizacional de escola” não se pode limitar “a um modo de olhar a escola exclusivamente racionalista”, mas deve também ser capaz “de observar outras estruturas e regras, os actores e as acções organizacionais concretas” (1998, p. 584), na medida em que só assim será possível apreender a complexidade e dinâmica das organizações escolares.

Na mesma linha de pensamento também Estevão (1998), ao estudar as organizações educativas privadas, propõe que estas “sejam descritas e interpretadas como organizações *fractalizadas*” (p. 218), pois só assim conseguem ser compreendidas como realidades e realizações multidimensionais.

Na esteira desta perspetiva integradora, Silva (2011) advoga que na análise das organizações educativas “a estratégia pluriparadigmática parece ser a mais adequada para focar as organizações educativas” (p. 59). Segundo o autor, perante a complexidade das organizações educativas, a adoção de um único modelo teórico revela-se insuficiente para a captação e compreensão da realidade, na medida em que, ao destacar uma determinada faceta da organização, permite obter apenas uma visão parcelar da mesma, o que nos remete para interpretações restritivas (Silva, 2011). Com este entendimento, nas palavras do autor:

a alternativa consiste em gerar um prisma de leitura sincrético e articulador, de que resulte a compreensão da “feição híbrida da organização” (...) onde sejam notórias as características atribuíveis aos vários modelos, numa inter-relação de elementos que expliquem de forma mais global a complexidade da acção organizacional (...). (Silva, 2011, p. 61)

Sem ignorarmos a necessidade de uma abordagem integradora na análise da escola como organização, num universo teórico marcado pela diversidade de modelos aplicáveis/aplicados ao estudo da escola importa identificar os contributos de autores que com as suas tipologias dão origem a “novos olhares” e a novas dimensões de análise. Não se pretende com esta abordagem apresentar uma tipologia do estado da literatura, mas apenas destacar os contributos teóricos que no âmbito da presente investigação melhor permitem explicar o funcionamento da organização escolar, tratando-se, por isso, de uma abordagem seguramente incompleta.

Embora os modelos de concepção racional e burocrática, centrados na coesão interna entre finalidades, tecnologia e estrutura, tenham dominado as investigações sobre a escola (Barroso, 1995; Lima, 1998; Sarmiento, 2002), são diversos os autores que, na sequência da emergência de novos paradigmas, a partir dos anos 70 do século passado, acrescentam com as suas tipologias outras dimensões à análise e compreensão da organização escolar.

No quadro dos modelos centrados na débil articulação entre finalidades, tecnologia e estrutura destacamos os contributos teóricos dos estudos de Cohen, March e Olsen (1972) e de Cohen e March (1974) para os modelos de ambiguidade, com as metáforas da “anarquia organizada” e do “caixote do lixo”, assim como os estudos de Weick (1976) e de Orton e Weick (1990) e o seu contributo para a imagem da escola como “sistema debilmente articulado” (*loosely coupled systems*). Fazendo assentar em novos pressupostos as suas concepções organizacionais, estes autores rompem com a perspectiva teórica vigente assente na racionalidade absoluta, na previsibilidade e coerência do funcionamento organizacional. Ao colocarem a ênfase na incerteza, na imprevisibilidade, na instabilidade e na complexidade das organizações escolares, estes autores vêm alertar para a presença da ambiguidade e imprecisão nos processos e decisões organizacionais, acrescentando assim uma nova dimensão de análise à compreensão da escola como organização.

No quadro dos modelos centrados nas relações de poder merece referência, enquanto pioneiro no âmbito da fundamentação teórica do modelo político, o contributo Baldrige (1971) na sequência dos estudos desenvolvidos acerca da universidade americana, que ao colocar em relevo a dimensão política desta organização a caracteriza como uma “arena política”, onde estão presentes disputas pelo poder protagonizadas por grupos de interesse, ao invés da coerência e o consenso dos modelos burocráticos e racionais. Através da formulação do seu modelo político este autor apresenta um modelo do processo de formulação das políticas assente em cinco etapas, cujo processo de retroalimentação acaba por gerar novos conflitos. Neste modelo o autor coloca em relevo não o poder formal e legítimo, mas as dinâmicas de formação de poder em comunidade e dos grupos de interesse, bem como o modo como uma determinada política emerge do “caleidoscópio” das forças em jogo (Baldrige, 1971).

Também os trabalhos levados a cabo por Crozier (1963) na sua obra *Le Phénomène Bureaucratique* constituíram passos fundamentais na construção do modelo político, nomeadamente na sua vertente micropolítica. Nas palavras do autor (1963, p.

215): “O estudo dos modos de repartição do poder e a análise da estratégia utilizada pelos indivíduos e pelos grupos nas suas negociações constituem um ponto de partida completamente novo para compreender o funcionamento de uma organização”.

Em trabalhos posteriores, Crozier e Friedberg (1977), ao contestarem as perspetivas que imputam ao ator social uma liberdade e racionalidade ilimitadas, vão colocar em relevo as relações que se desenvolvem entre o *ator e o sistema*, destacando que os indivíduos enquanto os *atores organizacionais* são detentores de uma certa margem de liberdade, assumindo assim comportamentos estratégicos, que se traduzem em processos de influência e de poder autónomos e dinâmicas de “jogo” específicas, de modo a alcançar os seus objetivos. A análise e a interpretação destes procedimentos, que constituem os mecanismos básicos da ação coletiva e das dinâmicas organizacionais, vão permitir evidenciar a “dimensão política” das organizações. O trabalho destes autores vem contribuir assim para ultrapassar algumas das limitações dos modelos racionais e de ambiguidade, cuja dimensão de análise incide apenas nos aspetos estruturais das organizações, proporcionando um importante contributo para a compreensão das racionalidades políticas.

De destacar ainda o contributo de autores como March e Simon (1974) que no seu trabalho de investigação, consubstanciado na obra *Organizations*, desenvolvem uma análise sobre os conflitos e os limites à racionalidade que se afigura como particularmente relevante à compreensão do funcionamento das organizações.

Também os trabalhos desenvolvidos por Bacharach (1988); Bacharach e Mitchell (1987); Ball (1989); Blase (1987a; 1987b, 1991); Bush (1989) e Hoyle (1986) evidenciam-se como contributos fundamentais no quadro do desenvolvimento do modelo político na análise da organização escolar. Estes autores vieram acrescentar uma nova visão a conceitos, tais como, poder, conflito, interesses, disputa ideológica, controlo, negociação, coligações, regulação, bem como alertar para a importância da análise da atividade micropolítica nas organizações escolares.

No quadro da vertente macro da perspetiva política de análise das organizações escolares, de destacar os trabalhos de Sergiovanni (1984) e o seu alerta para presença das perspetivas sistémicas nos modelos políticos e, portanto, para a compreensão da escola enquanto *sistema político*.

Do ponto de vista dos teóricos adeptos da abordagem organizacional da escola através da teoria (neo) institucional é de salientar os trabalhos de Meyer e Rowan (1978) e Meyer, Scott e Deal (1992). Estes autores colocam em destaque a conformidade das

organizações escolares aos mitos institucionalizados e às regras racionalizadoras dos seus meios institucionais, como forma de garantir a legitimidade e a aceitação social. O que vem tornar evidente que, mais que da eficiência e da eficácia, o êxito destas organizações, e a consequente possibilidade de sobrevivência, depende da confiança e da estabilidade obtida através do isomorfismo com as regras institucionais.

Num quadro mais abrangente da teoria organizacional, e no âmbito das propostas que privilegiam as metáforas e as imagens organizacionais, não podemos deixar de destacar os trabalhos de Gareth Morgan (1986), consubstanciados na sua obra *Images of Organization*, como um dos contributos mais influentes na génese das imagens e metáforas aplicáveis/aplicadas ao estudo da escola como organização. Este autor, através da inventariação de conceitos, problemáticas e abordagens de algumas das tendências mais marcantes nos estudos organizacionais, procede à sua sintetização em oito imagens que permitem analisar as organizações, como sejam: organizações como *máquinas*; organizações como *organismos*; organizações como *cérebros*; organizações como *culturas*; organizações como *sistemas políticos*, organizações como *prisões psíquicas*, organizações como *fluxo e transformação* e organizações como *instrumentos de dominação*.

Por sua vez, no contexto das organizações escolares Tony Bush (1986, 1995), na sequência das imagens organizacionais propostas por Morgan, procede à sua “arrumação” em modelos de tendências equivalentes ou próximas aplicáveis às organizações escolares e apresenta uma tipologia de seis modelos de administração que representam um contributo importante para caraterizar as teorias da gestão educacional: o *modelo burocrático* que analisa as escolas como estruturas burocráticas; o *modelo democrático* que concebe as organizações escolares como organizações profissionais ou de staff; o *modelo político* que destaca as questões do conflito, do controlo e do poder; o *modelo da ambiguidade* que releva as questões da indefinição das finalidades, da variedade dos processos tecnológicos, da desarticulação das estruturas e da disseminação do poder ou autoridade; o *modelo subjetivo* que enfatiza os processos interativos de comportamento e de significação diferenciada e o *modelo cultural* que coloca a ênfase nos aspetos culturais e simbólicos das organizações, que se traduzem nos valores, crenças e princípios dos membros da organização, os quais, embora nem sempre sejam explícitos, estão na base dos comportamentos e das interpretações individuais.

De acordo com Bush (1996, p. 176)²⁷ estes modelos são “categorias gerais que incluem uma variedade de perspectivas sobre a gestão educacional”, sendo que “cada um dos modelos apresenta aspectos profundamente reveladores que não podem deixar de fazer parte de uma teoria geral da gestão educacional”. Nas palavras deste autor, apenas a integração das diversas perspectivas proporcionadas por cada um desses modelos permite obter um quadro suficientemente completo das teorias da gestão educacional.

No domínio das imagens organizacionais aplicáveis à realidade escolar e educacional é de destacar a proposta de Glatter (1988) com as suas quatro imagens de escola: a racional, ou da escola como organização burocrática; a profissional ou colegial, ou da escola como organização de *staff*; a política, ou da escola como espaço conflitual; a cultural ou da escola como espaço emergente de cultura organizacional e de ação simbólica. Ainda no domínio das imagens da organização escolar, mas no contexto português, é de destacar o contributo de Costa (1998) na sua obra intitulada *Imagens Organizacionais da Escola*. Neste trabalho o autor elenca seis imagens organizacionais da escola que correspondem a seis modos distintos de perspetivar a escola como organização: “a escola como *empresa*”, “a escola como *burocracia*”, “a escola como *anarquia*”, “a escola como *democracia*”, “a escola como *arena politica*” e “a escola como *cultura*”.

Não obstante a relevância do contributo de todas as perspectivas anteriormente apresentadas, se atendermos ao carácter complexo, composto e “político” (Estevão, 1998) das organizações escolares, são diversos os contributos de autores que, através do recurso a uma estratégia de articulação criteriosa de algumas dimensões, ou variáveis privilegiadas por modelos analíticos, têm adotado uma perspectiva holística, integradora e multidimensional na análise da organização escolar.

De entre esses modelos teóricos de análise destacamos, pelo seu contributo no campo dos estudos organizacionais sobre a escola, a proposta de tipologia dos quatro

²⁷ No presente trabalho fazemos uso de uma tradução versão italiana da segunda edição da obra do autor, datada de 1995: Bush, T. (1995). *Theories of educational management*. London: Paul Chapman. Na tipologia apresentada na primeira edição da sua obra *Theories of educational management*, em 1984, o autor propõe apenas cinco modelos de administração (o modelo burocrático, o modelo democrático, o modelo político, o modelo da ambiguidade e o modelo subjetivo), aos quais acrescenta na reestruturação dessa mesma obra em 1995 o modelo cultural.

modelos organizacionais²⁸ de Per-Erik Ellström (1983) assente no modelo racional, modelo político, modelo de sistema social e modelo anárquico, que representam quatro dimensões complementares da realidade organizacional das escolas.

Ainda que não tenham sido desenvolvidos no campo das organizações escolares é de destacar, pela sua influência no campo dos estudos sobre a organização escolar, os estudos de Bolman e Deal (1984). Neste seu trabalho, os autores agrupam as diversas teorias organizacionais em quatro enquadramentos: o estrutural, o dos recursos humanos, o político e simbólico. De acordo com estes autores, cada um dos enquadramentos mostra-se, por si só, insuficiente para tornar inteligível a complexidade organizacional. Por conseguinte propõem que se considere os quatro enquadramentos teóricos no seu conjunto, o que permitirá, através da escolha de diferentes aspetos de cada enquadramento, dispor de diversas ferramentas de análise para o estudo de uma realidade que se apresenta multifacetada (Bolman & Deal, 1991)²⁹.

Também Tyler (1991), na linha dos modelos integradores, apresenta um conjunto de imagens sociológicas da organização escolar a partir de um quadro teórico com quatro enfoques, que englobam: os “modelos de ligação articulada” nos quais as escolas são concebidas como anarquias organizadas; a “teoria da organização formal” de inspiração weberiana ou estrutural-funcionalista, na qual as escolas são percebidas como sistemas racionalizados; os “enfoques interpretativos” em que as escolas são compreendidas sobretudo como lugares de interação; e os “enfoques estruturalistas” no qual as escolas são entendidas como locais de atualização de princípios latentes estruturadores.

No panorama de investigação educacional português afigura-se como um contributo especialmente relevante o estudo de Lima (1998)³⁰ onde o autor procurar organizar um quadro conceptual de análise adequado ao estudo da participação na escola secundária. Apresentando-se mesmo através deste trabalho como um dos precursores no âmbito das abordagens que procedem a uma análise multifocalizada da organização escolar. Influenciado pelo modelo das quatro faces de Ellström (1983), o

²⁸ Pelo seu contributo para a compreensão e interpretação do objeto de estudo em análise na presente investigação a proposta de Ellström será apresentada mais adiante, ainda que sucintamente.

²⁹ A proposta de Bolman e Deal foi elaborada em 1984 no livro que os autores intitularam *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. No presente trabalho fazemos uso de uma obra posterior (1991) que, de acordo com os autores, constitui uma reestruturação do trabalho de 1984.

³⁰ Pelo seu contributo para a compreensão e interpretação do objeto de estudo em análise na presente investigação a proposta de Lima será apresentada mais adiante, ainda que sucintamente.

autor procede à articulação das propostas dos modelos “burocrático” (da conexão) e “anárquico” (da desconexão) e propõe uma análise da organização escolar assente na hipótese de modo de funcionamento díptico.

Ainda no contexto português, e no âmbito da estratégia de articulação de modelos na análise das organizações escolares, é de destacar o estudo de Estevão (1998) que na análise das organizações educativas privadas recorre aos modelos “burocrático racional, político, comunitário, da ambiguidade e institucional” e às “imagens de mercado e de clã” (p. 177). A tomada em consideração desta *perspetividade* permitiu ao autor propor uma conceptualização das organizações educativas privadas como uma “constelação organizacional *fractalizada e institucionalizada* com autonomia relativa” (Estevão, 1998, p. 246).

Também Silva (2004), no seu estudo acerca da universidade de Angola, no sentido de compreender a complexidade da “feição híbrida da organização” procede à articulação entre os modelos “burocrático”, “político” e da “ambiguidade”. O recurso a esta “estratégia multifocalizada” permitiu, ao autor, *perspetivar* a organização educativa como uma “organização bifacial” (na linha de Toffler, 1991) sujeita a um “funcionamento dual” (na esteira de Millet, 1978) e o “modo díptico de funcionamento” (na esteira de Lima, 1998).

1.3.3. Duas perspetivas integradoras de análise da organização escolar

De entre a vasta produção teórica de abordagens disponíveis no campo dos estudos organizacionais sobre a escola, apresentaremos de seguida, ainda que sucintamente, a proposta de tipologia dos quatro modelos organizacionais de Per-Erik Ellström (1983), e a proposta de modo de funcionamento díptico de Licínio Lima (1998). A opção pela apresentação das tipologias propostas por estes autores, em específico, prende-se com o seu contributo para a explicação do funcionamento da organização escolar, nomeadamente, ao procederem a análises multifocalizadas através do recurso a uma tipologia de modelos que, mais do que destacar dimensões alternativas ou exclusivas, insiste no pressuposto da sua complementaridade. Acresce ainda que dada a natureza da análise que pretendemos desenvolver na presente investigação, com a multiplicidade de enfoques que serão necessários à análise dos processos avaliativos, as tipologias de modelo apresentadas por estes autores ao remeterem, através dos elementos centrais da sua construção (objetivos e preferências organizacionais, por um

lado, e processos e tecnologias organizacionais, por outro) e das regras organizacionais, para a questão da racionalidade e dos processos de decisão nas organizações escolares afiguram-se-nos como valiosos instrumentos de trabalho.

Com a preocupação de compreender as várias lógicas de funcionamento das organizações educativas Ellström (1983), através de uma “abordagem múltipla” da realidade organizacional, propõe um modelo multifocalizado e integrador, que resulta da articulação teórica de quatro modelos organizacionais – o racional, o político, o sistema social e o anárquico. Para Ellström (2007)³¹, ainda que cada um destes modelos enfatize diferentes aspetos da realidade, os quatro modelos representam quatro dimensões da mesma realidade organizacional que, mais do que dimensões alternativas ou exclusivas, só podem ser interpretadas como dimensões complementares da realidade organizacional das escolas.

A tipologia proposta pelo autor considera dois elementos centrais a nível da sua construção: por um lado, *os objetivos e as preferências* organizacionais, em relação aos quais são tidas em conta variáveis como a sua clareza e consenso partilhado *versus* a falta de clareza nos objetivos e/ou desacordo ou conflito relativamente aos mesmos; e por outro lado, *os processos e as tecnologias* organizacionais para os quais são consideradas variáveis como a transparência e clareza *versus* a ambiguidade /falta de clareza relativamente aos mesmos. Neste modelo a escolha dos elementos *objetivos e tecnologias* remete, como salienta Lima (1998, p. 66), para a questão da “racionalidade e dos processos de decisão nas organizações, designadamente na escola”.

Em função destes elementos e variáveis Ellström (2007, p. 456) apresenta um quadro com a tipologia³² resultante da distribuição dos quatro modelos (conforme Tabela 1).

³¹ A proposta de Ellström foi elaborada em 1983 no artigo publicado no Journal of Higher Education, vol, 12, pp. 231- 241. No presente trabalho fazemos uso de uma versão brasileira do artigo datada de 2007.

³² A tipologia apresentada resulta da influência de James D. Thompson (1967).

Tabela 1. *Uma tipologia dos quatro modelos organizacionais*

		(a) Objetivos e preferências organizacionais	
		Claros e compartilhados (consenso)	Obscuros e/ou não partilhados (conflito)
(b) Tecnologia e Processos Organizacionais	Transparentes / claros	Modelo racional	Modelo político
		Palavras-chave: verdade pensamento, trabalho orientado	Palavras-chave: poder, conflito
	Ambíguos / não claros	Modelo de sistema social	Modelo anárquico
		Palavras-chave: confiança aprendizagem, colaboração	Palavras-chave: insensatez aleatoriedade, jogo.

Fonte: Ellström (2007, p. 456)

De acordo com Ellström (2007) consoante as condições em que se encontram os diferentes elementos e variáveis, assim será mais proeminente determinada dimensão organizacional (ou modelo). Neste contexto, o autor defende que as organizações podem ser concebidas como envolvendo reciprocamente estas quatro dimensões: verdade (a dimensão racional), confiança (a dimensão social), poder (a dimensão política) e insensatez (a dimensão anárquica).

Nesta tipologia, o modelo racional ou “verdadeiro”, caracterizado pela eficácia e racionalidade, corresponde a uma situação onde predomina na organização a clareza e o consenso partilhado no que se refere aos objetivos e preferências organizacionais e a existência de uma tecnologia clara e processos organizacionais que são compreendidos pelos membros da organização. Este modelo devido à ênfase nos aspetos cognitivos e instrumentais da organização é caracterizado pelas palavras-chave: verdade, pensamento e trabalho orientado.

Quando os objetivos se apresentam pouco claros e conflitantes e as tecnologias e os processos organizacionais são ambíguos estamos perante o modelo anárquico, o qual é caracterizado pela “loucura” e falta de articulação entre os meios e os fins, apresentando assim uma situação oposta ao modelo racional. Os processos organizacionais sob estas condições, dada a ênfase na metáfora do caixote do lixo, são caracterizados pelas palavras-chave: insensatez, aleatoriedade e jogo.

Se os objetivos são claros e partilhados, mas as tecnologias e os processos organizacionais apresentam-se como ambíguos e pouco compreendidos significa que fatores sociais como normas, ideologias e tradições assumem um papel determinante na

ação organizacional e que as atividades organizacionais resultam de processos de aprendizagem e de realimentação ao invés de assumirem uma ação intencional. Nestas condições, o modelo de sistema social apresenta-se com maior probabilidade de ser aplicado de modo a compreender os processos organizacionais. Ao colocar a sua ênfase nas relações interpessoais e na cultura organizacional este modelo é caracterizado pelas palavras-chave: confiança aprendizagem e colaboração.

Por último, quando os objetivos se apresentam pouco claros e conflituantes entre os membros da organização, mas as tecnologias e os processos organizacionais são claros, os comportamentos analítico-rationais dão lugar aos processos políticos, sendo presumível uma melhor compreensão das organizações através do modelo político. Este modelo é caracterizado pelas palavras-chave: poder, conflito e força.

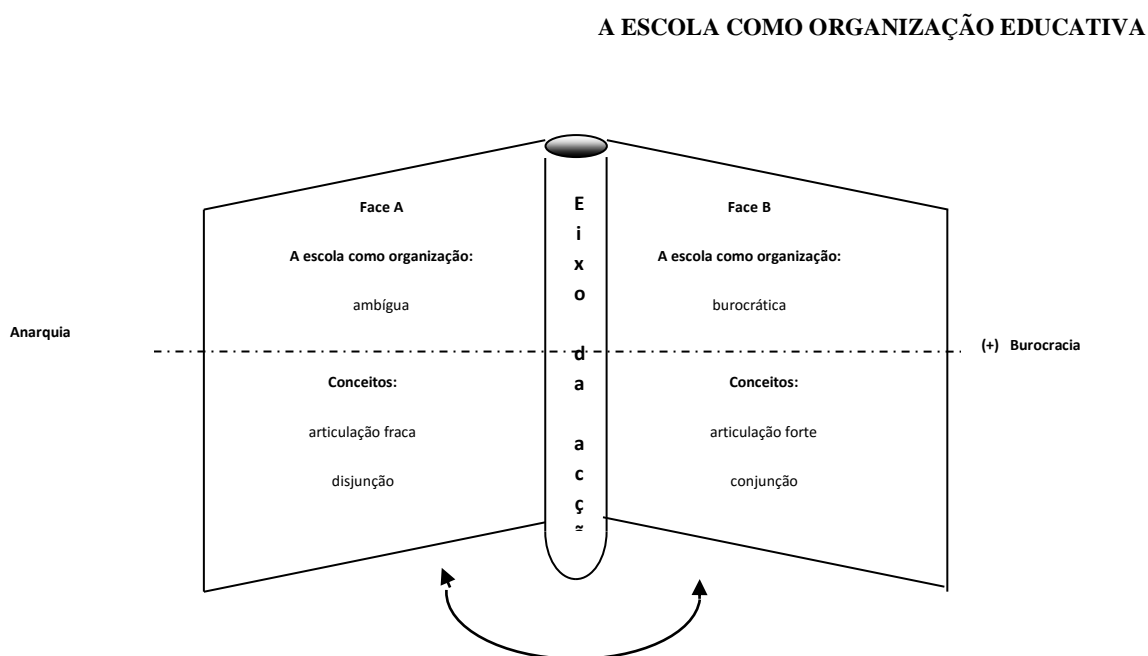
Numa tentativa de síntese Ellström (1983) agrupa os modelos racional e de sistema social sob a designação de SI – Model (“social interventionist model”) e os modelos político e anárquico sob a designação de PI- Model (“political- interactive model”). Sendo que,

no âmbito do SI – Model reconhece-se a preexistência dos objetivos que estruturam a acção, valorizando-se o consenso, a normatividade e a integração características que traduzem uma racionalidade *a priori* em função da qual se cria uma ordem estável uniforme e coesa. No contexto do PI –Model são destacados aspetos relacionados com a flexibilidade, a desarticulação, o conflito e a ambiguidade reconhecendo-se a primazia da acção, a multireferencialidade dos actores e a sua ação estratégica para viabilizar a expressão de lógicas e interesses. (Silva, 2011, p. 63)

Estes modelos, tornam evidente que as organizações educativas apresentam uma multiplicidade de “faces” assentes em lógicas nem sempre determinadas *a priori* (Ellström,1983), o que significa que “a adaptação aos ambientes em mudança envolve uma acção recíproca entre a racionalidade e a irracionalidade” (March, 1981, p. 563).

Na esteira do modelo das quatro faces de Ellström (1983), no panorama de investigação educacional português Lima (1998) apresenta uma análise da organização escolar a partir da articulação dos modelos burocrático (da conexão) e anárquico (da desconexão). Este autor, partindo da ideia de que “a escola não será exclusivamente, burocrática ou anárquica. Mas não sendo exclusivamente uma coisa ou a outra poderá ser simultaneamente as duas” (1998, p. 163), mostra que a ação organizacional apresenta “um modo de funcionamento que poderá ser simultaneamente conjuntivo e

disjuntivo” (1998, p. 163). Este fenómeno designa de “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (Lima, 1998, p. 163). Ao conceptualizar este modo de funcionamento da escola, o autor procura abarcar as diversas perspetivas de análise organizacional da escola defendendo assim, no funcionamento da organização escolar, a coexistência da ordem burocrática e da ordem anárquica, as quais constituem os dois extremos de um *continuum*, sendo possível ainda a combinação de outras “ordens”, nomeadamente, a política e a cultural (conforme Figura 2).



Fonte: Lima (2003, p. 48)

Figura 2. Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional).

Segundo Lima (2003) a conceção de modo “díptico” pretende representar um modo de funcionamento da escola:

dobrado em dois a partir de um eixo constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações para a acção, ora exibindo mais um lado, ou face (...), ou outra face (...), ora ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença /ausência face ao observador. (Lima, 2003, p. 47)

Com este entendimento, a análise organizacional da escola exige, de acordo com o autor, que se tenha em conta o *plano das orientações para a ação organizacional* e o *plano da ação organizacional*.

No *plano das orientações para a ação*, o autor chama a atenção para a coexistência das estruturas formais e das estruturas informais. Nas palavras de Lima (2003, p. 50), as estruturas formais “representam a face oficial da organização, mas não a sua única face ou, necessariamente, a face real”. Estas estruturas localizadas a um nível *superficial* são reguladas por regras formais legais que assumem um carácter impositivo, atribuem um significado normativo à ação organizacional, instituem uma hierarquia formal e distribuem atribuições e competências. Acrescenta o autor que: “As regras formais obrigam a um *desempenho* em conformidade, tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controlo e de fiscalização” (2003, p. 51). Logo se a análise organizacional da escola estiver centrada exclusivamente nas estruturas formais, assumirá apenas uma “focalização normativa, mais dependente do estudo do que *deve ser* (do ponto de vista da administração central), do que propriamente daquilo que os actores possam entender que *deve ser* e, ainda daquilo que *é*” (Lima, 2003, p. 51). Estamos perante um tipo de focalização que elege o modelo burocrático ou de sistema social e que toma por referência uma racionalidade *a priori* (do sistema) onde no plano da ação organizacional se “procuram identificar os desempenhos em conformidade ou os eventuais *desvios* e *disfunções*” (Lima, 2003, p. 51). Porém Lima (2003) advoga que, não obstante a importância deste nível de análise, em relação ao *plano das orientações para a ação* o estudo sociológico das organizações tem como foco sobretudo outro tipo de estruturas e de regras menos visíveis - “as estruturas informais” - as quais designa por “*ocultas* (ou cripto-estruturas)” assumindo sobretudo um “tipo de *focalização interpretativa (stricto sensu)*” (p. 52). Estas estruturas, localizadas a um *nível intermédio* e a um *nível profundo*, são produzidas no interior da organização tratando-se por isso de estruturas em construção/desconstrução. Ao nível intermédio, o autor aponta para a importância da existência de regras *não-formais* e a um nível mais profundo de regras *informais*. Estes dois tipos de regras são caracterizadas pela sua natureza não oficial, pela existência marcadamente circunstancial e pela sua produção organizacionalmente referenciada e contextualizada. Trata-se de regras produzidas no seio da organização, que emergem das interações dos indivíduos e dos grupos, e que resultam dos interesses comuns ou em conflito na organização, e do poder e da

influência dos atores sociais, atribuindo desta forma significados sociais e simbólicos à ação organizacional. Estamos assim perante um tipo de focalização que toma por referência as racionalidades dos atores, ou seja, o estudo “daquilo que os atores possam entender que *deve ser*” (Lima, 2003, p. 53), ao invés da racionalidade do sistema, própria das estruturas e regras formais.

Todavia, no quadro do modelo proposto por Lima, a análise organizacional da escola só estará completa com a consideração do *plano da ação organizacional* efetiva, ou seja, com o estudo “das suas estruturas *manifestas*, das regras *atualizadas* e do desempenho dos atores” (Lima, 2003, p. 55). Nas palavras do autor: “Este plano, ao contemplar as acções na organização, não é, portanto, um plano de simples reprodução das diversas orientações consideradas e, muito menos a expressão hegemónica de um único tipo de orientação, designadamente da forma-legal” (Lima, 2003, p. 55). Deste modo, no plano da ação organizacional passamos “do domínio do que deve ser, qualquer que seja a sua referência e o tipo de regras que toma como base, para o domínio daquilo que *é*, ou seja, para o domínio das regras *efectivamente actualizadas*” (Lima, 2003, p. 55). Estamos assim perante um tipo de *focalização descritiva* que ao se centrar na ação organizacional efetiva permite transitar de uma racionalidade *a priori*, própria do modelo racional-legal, para um tipo de racionalidade *a posteriori* mais heurística para a compreensão dos fenómenos organizacionais.

O estudo sociológico da escola como organização, embora se concentre predominantemente no plano da ação organizacional, obriga a que se esteja atento aos diferentes planos estruturas e regras organizacionais. Com efeito, na análise organizacional da escola a multidimensionalidade dos fenómenos organizacionais remete para a importância, da opção por uma focalização diversificada, o que nas palavras do autor implica, “uma focalização normativa (estruturas e regras formais), uma focalização interpretativa (estruturas ocultas e regras-não formais e informais) e uma focalização descritiva (estruturas manifestas e regras efectivamente actualizadas)” (Lima, 2003, p. 56). Com esta opção, para além da ordem burocrática da conexão e das orientações formais legais, admite-se “a existência de outras *ordens* concorrentes e a produção organizacionalmente localizada de outros tipos de regras” (Lima, 2003, p. 56).

Daqui se infere que a proposta teórico conceptual de Lima (1998), ao opor a ordem burocrática da conexão à ordem anárquica da desconexão, sem *a priori* conceder o exclusivo a nenhuma delas, admitindo mesmo que ambas possam ter expressão, e ao admitir a coexistência de diferentes planos estruturas e regras organizacionais que

remetem para a necessidade de uma focalização diversificada, constitui uma abordagem com elevado interesse para a análise organizacional da escola, e em concreto para o presente estudo.

Todos os contributos teóricos aqui expressos mostram que a leitura sociológica e organizacional da escola, como organização social complexa, demanda para a necessidade de explicitação de um quadro teórico de análise que permita gerar imagens organizacionais que correspondam à multiplicidade de faces da organização escolar. É precisamente isso que procuraremos explorar no próximo capítulo, no qual iremos desenvolver um quadro teórico-conceitual que nos permita analisar as lógicas e os sentidos da avaliação da organização escolar, assim como os diferentes tipos de resposta às pressões ambientais. Para isso optámos por nos centrarmos apenas nos modelos teóricos que, a nosso ver, melhor permitem a compreensão da vertente empírica deste trabalho. Porque o nosso estudo se centra nas respostas das escolas às pressões ambientais para o desenvolvimento de processos de avaliação e de melhoria da escola daremos também particular realce a um quadro conceptual que nos permita analisar os diferentes tipos de respostas a essas pressões.

Capítulo II- Modos de olhar a organização escolar: sentidos e racionalidades da avaliação da escola

Tendo em conta que a avaliação institucional, em contexto escolar, se realiza “necessariamente por referência, implícita ou explícita, a concepções, imagens ou representações da organização escolar” (Lima, 2011, p. 22), a compreensão e interpretação dos sentidos, das estruturas, dos processos de decisão, dos discursos e das ações organizacionais implícitas nos processos avaliativos impõe uma *démarche* metodológica que tenha em conta a multiplicidade de faces da organização escolar. Efetivamente, de modo a conseguirmos obter uma visão mais holística das *démarches* avaliativas consideramos que,

o estudo das concepções organizacionais de escola mais influentes nas políticas e nas práticas de avaliação educacional permite não apenas articular analiticamente as modalidades e as tecnologias de avaliação com as lógicas de acção organizacional, mas também esclarecer que quadros de racionalidade, que valores, que objectivos e interesses são perseguidos pelas políticas educativas, também em função dos níveis de análise ensaiados pelo investigador, dos diferentes lugares, da diversidade dos atores e dos processos envolvidos. (Lima, 2002, p.17)

Por conseguinte, tendo em conta a complexidade e a especificidade das organizações escolares optámos por convocar como quadro estruturante da nossa reflexão acerca das organizações escolares, os modelos burocrático, da ambiguidade, político e (neo)institucional, na certeza de que a consideração de vários “olhares” nos permite obter uma visão mais compreensiva do nosso objeto de estudo.

Na nossa escolha tivemos a preocupação de encontrar um quadro conceptual que permitisse a descrição analítica do contexto organizacional e dos dados recolhidos, no que se refere aos processos de interação, à tomada de decisões, aos comportamentos dos atores, quer em contextos estáveis, quer em situações de conflitos, incertezas e ambiguidades que caracterizam a situação organizacional das escolas. Procurámos, ainda, atender à influência dos fatores socioculturais e políticos do contexto macro, em que a escola se encontra inserida, nas configurações miméticas da sua estrutura e processos organizacionais. Acreditamos que os modelos organizativos escolhidos possibilitam uma análise das diferentes dimensões da escola – a dimensão racional (verdade); a dimensão política (poder); a dimensão anárquica (insensatez) e a dimensão institucional

(legitimidade) – permitindo assim o acesso a uma leitura explicativa de imagens distintas da organização, privilegiando os aspetos formais e os informais e desocultando algumas das faces mais ocultas da organização escolar.

Trata-se assim de olhar a organização escolar através de uma abordagem de natureza caleidoscópica (Estevão, 1998; Lima, 1998; Sá, 2004), reconhecendo, porém, que outros modelos poderiam estar na base da conceptualização do presente estudo e que os modelos escolhidos traduzem visões incompletas ou difusas da realidade organizacional, na medida em que existem aspetos não contemplados, ou ignorados. Todavia e na esteira de Ellström (1983), partimos do pressuposto que, embora cada um dos modelos enfatize diferentes aspetos da realidade organizacional, estes modelos representam dimensões da mesma realidade que, mais do que alternativas ou exclusivas, só podem ser interpretadas como complementares superando assim as visões parcelares produzidas.

Assim sendo, ainda que a nossa apresentação remeta para a uma análise simplificada trataremos de apresentar de seguida as principais características dos modelos: burocrático, da ambiguidade, político e (neo)institucional. Importa, contudo, referir que não atribuímos, neste trabalho, o mesmo espaço de análise a cada um destes modelos. Isso deve-se ao facto de, ao tomarmos em conta o contexto organizacional e os dados recolhidos, termos optado por considerar alguns modelos mais importantes do que outros para a compreensão do nosso objeto de estudo.

2.1. A organização escolar à luz do modelo burocrático

O modelo burocrático tem origem na teoria de Weber e assenta na convicção de que a burocracia nas organizações formais representa o modo mais eficaz de gestão. Estes modelos enfatizam os elementos formais e estruturais da organização, destacando a congruência entre os meios e os fins, entre as intenções e as ações, o que faz realçar o lado racional, rígido e previsível da organização.

Bush (1996) aponta como características principais da burocracia a importância da estrutura hierárquica de autoridade legal inerente ao cargo hierárquico; a orientação da organização para a consecução de objetivos os quais são estabelecidos de forma clara no vértice da pirâmide; a divisão e a especialização do trabalho; as decisões e os comportamentos como resultado de regras e regulamentos; a existência de relações impessoais e a progressão na carreira em função do mérito.

Na análise desta perspectiva Estevão (1998) advoga que o modelo burocrático assenta nos pressupostos de que as organizações: existem acima de tudo para a prossecução de metas pré-estabelecidas; beneficiam de uma estrutura adequada às metas, ao meio, à tecnologia e aos participantes; a eficiência organizacional apresenta-se tanto maior quanto maior for o constrangimento das organizações por normas de racionalidade; a especialização permite altos níveis de desempenho individual e de *performance*; o exercício da autoridade e as regras impessoais permitem que a coordenação e o controlo sejam realizados de forma mais fácil.

O modelo burocrático mostra assim uma imagem predeterminada da organização, assente na previsibilidade dos comportamentos através da existência de regras e no planeamento prévio, o que nas palavras de Estevão (1998) faz com que “a noção de racionalidade burocrática emerja assumindo os contornos de racionalidade funcional intrinsecamente ligada à eficiência instrumental ou à adequação de meios aos fins” (p. 179).

É nesta linha de pensamento que Lima (2003), citando Weber (1964), defende que a racionalidade não é exclusiva do modelo racional e que a burocracia, no sentido apontado por Weber apresenta-se como “o modelo mais racional, aquele que afasta erros, afectos, sentimentos (considerados irracionais) – *desvios em relação ao curso racional da acção*” (p. 21). Com este entendimento o autor considera o modelo burocrático, ou da organização burocrática, como o tipo mais puro do modelo racional. Para Lima, no modelo burocrático, de inspiração weberiana, a clareza e a consensualidade dos objetivos e também a existência de uma tecnologia relativamente certa e estável fazem emergir a tomada de decisão racional. O que significa que é possível “decidir intencionalmente de forma a alcançar certas finalidades, através de meios técnicos e de conhecimentos. Neste sentido, a racionalidade burocrática é uma *racionalidade instrumental*, uma *racionalidade técnica*” (Lima, 2003, p. 24).

Silva (2004) citando Merton (1968), reconhece, na esteira de Weber, a superioridade técnica da burocracia relativamente a outras formas organizativas, na medida em que “quase tudo está previsto e a estrutura está de tal modo montada que consegue assegurar a perícia, a continuidade, a prescrição e o rendimento” (p. 61). Segundo o autor, em consequência das normas e dos controlos, a burocracia permite gerar estabilidade, previsibilidade e eficiência “fazendo com que a acção organizacional decorra supostamente segundo os padrões normativos e as regras legais estabelecidas” (Silva, 2004, p. 61). Entre as características do modelo burocrático, o autor ressalta a

questão da racionalidade que se caracteriza pela conformidade entre os meios e os fins, de tal modo que a ação organizacional está sujeita a normas e regras que garantem a uniformidade de procedimentos e a estrutura da organização é montada de modo a garantir a conformidade³³ entre as orientações e as ações numa ordem estável e não contestada, o que permite assegurar a eficiência na concretização dos objetivos. Deste modo, uma característica importante da organização burocrática e que resulta da existência de regras, normas e regulamentos é, nas palavras de Silva (2004),

o comportamento conformista dos seus membros como expressão da estandardização da acção organizacional. A acção dos membros é incentivada por dispositivos que eles aceitam naturalmente³⁴ adaptando-se às expectativas e aos padrões da organização. Acontece que eles agem de acordo com as normas e regras instituídas sem procurar questioná-las ou alterá-las, estabelecendo-se quase um consenso quanto às finalidades da sua acção. (p. 64)

Na lógica burocrática os atores organizacionais são percecionados como “executantes de papéis”, na linha de um “determinismo normativo” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 101), agindo em conformidade com a prescrição de tais papéis, na medida em que estes definem o comportamento aceitável. Assim sendo, no modelo burocrático, os atores organizacionais são geralmente considerados passivos, não se reconhecendo a sua liberdade estratégica de intervenção na organização. A ação organizacional está assim sujeita a regras legais que conduzem à uniformidade de procedimentos, o que facilita a realização de objetivos. Nesta lógica a *uniformização*, *cooperação* e *coesão* apresentam-se como elementos característicos da dimensão burocrática (Silva, 2006).

No campo da educação e no que respeita ao estudo dos fenómenos organizacionais, a utilização do modelo burocrático racional tem sido dominante entre os vários estudiosos, não obstante as críticas à sua inadequação ou à sua insuficiência, uma vez que muitos dos indicadores weberianos da *administração burocrática*, se encontram presentes na escola como organização.

Hughes (1985, citado por Bush, 1996, p. 58) salienta que,

³³ Silva (2004, p. 59) citando Scott (1995) refere que “esta é uma condição importante para gerar uma ‘conformidade institucional’ que pode ser definida como o conjunto das ‘respostas’ que se traduzem em discursos, decisões, e acções congruentes com as regras, normas, os valores e sistemas de crenças dominantes no ambiente institucional”. Dada a relevância desta questão ela será aprofundada adiante aquando da caracterização do modelo (neo) institucional.

³⁴ Segundo o autor este facto deve-se à institucionalização das normas por interiorização (Berger & Luckmann, 1999, p.72).

as escolas e as universidades, sobretudo se são de grande dimensão, enquadram-se facilmente na definição de Weber acerca da burocracia, na medida em que estão presentes a divisão do trabalho, a estrutura hierárquica, as regras e os regulamentos, os procedimentos impessoais e as práticas de recrutamento com base em critérios técnicos. (Hughes, 1985, p. 8)

No panorama de investigação educacional português, Formosinho (1985), citado por Costa (1998, p. 50), destaca como características da burocracia que se encontram presentes na escola: o legalismo, a uniformidade, a impessoalidade, o formalismo, o centralismo e a hierarquia.

Já Muñoz Sedano e Roman Perez (1989) salientam que o modelo centralizado de administração escolar tem conduzido a uma regulamentação minuciosa das escolas, o que reduz as margens de autonomia instituinte, e fomenta a imagem burocrática da organização escolar. Os principais indicadores da imagem burocrática da escola são, segundo estes autores: o exagerado apego aos regulamentos, a regulamentação minuciosa, o excessivo formalismo das relações pessoais, o predomínio das normas escritas, o crescente escalonamento dos graus hierárquicos na tomada de decisão, o desempenho mínimo generalizado, a fragmentação da escola em unidades e a forte resistência à mudança.

Sáenz Barrio (1995), ao considerar a escola como uma organização formal em sentido estrito, enquadra-a também no modelo burocrático no sentido weberiano e enumera um conjunto de nove características presentes na organização escolar que a identificam com esse modelo: a composição por grupos de pessoas; a existência de finalidades explícitas; a divisão do trabalho; a pretensão de racionalidade e ação eficaz; a regulação das competências de cada membro; a hierarquização das funções; a ordenação das relações interpessoais; a existência de uma estrutura independente dos indivíduos que a compõem e a possibilidade de determinar os comportamentos individuais reduzindo assim a incerteza.

Por sua vez, Costa (1998, p. 39) tendo como base o quadro conceptual desenvolvido pelos teóricos do modelo burocrático propõe, entre outras, a imagem da “escola como burocracia” e aponta como características mais significativas desta imagem: a centralização das decisões nos órgãos de cúpula dos ministérios da educação; a regulamentação pormenorizada de todas as atividades atendendo à divisão do trabalho; a previsibilidade de funcionamento, tendo como base uma planificação minuciosa da organização; a formalização, hierarquização e centralização da estrutura

organizacional na base de um modelo piramidal; a obsessão pelos documentos escritos; os comportamentos estandardizados, tendo como base o cumprimento de normas escritas e estáveis; a uniformidade e impessoalidade nas relações humanas; a uniformização da pedagogia com iguais conteúdos disciplinares, as mesmas metodologias para todas as situações e a conceção burocrática da função docente.

A aplicação do modelo burocrático ao estudo das organizações escolares vai colocar em relevo, segundo Lima (1998, p. 73), “a importância das normas abstractas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisões, a consistência dos objectivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o carácter *predictivo* das acções organizacionais”. Na verdade, o estudo da escola como organização burocrática vai concentrar-se sobretudo, no estudo do “esquema oficial de organização” (Berger, 1983), ou seja:

desde a rigidez das leis e regulamentos (assinalada por Robert Merton), passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização (assinaladas por Philip Selznick), até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstractas (assinalados por Alvin Gouldner), considerando muito menos, ou não considerando, a importância dos conflitos, organizacionais, a definição problemática dos objectivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais. (Lima, 2003. p. 28)

Assim sendo, não obstante a relevância analítica do modelo burocrático para o estudo da escola como organização este não tem sido isento de críticas, nomeadamente, no que respeita à sua inadequação ou insuficiência face às especificidades da organização escolar (Crozier, 1963; Estevão, 1998; Lima, 1998; Wise, 1982, entre outros).

Wise (1982), citado por Lima (2003, p. 25), advoga que os decisores ao nível das políticas educativas agem como se as escolas funcionassem de acordo com o modelo racionalista, ou seja, seleccionando objetivos educacionais como se fossem consensuais, procedendo à implementação de programas que permitem o alcance destes objetivos e efetuando a avaliação da sua realização. Todavia, como acrescenta o autor,

o que pode estar errado com o modelo racionalista é que aqueles que tentam mudar ou controlar as escolas, por referência a esse modelo, estejam implicitamente a basear as suas acções num conjunto de assunções que podem ser diferentes das assunções, opiniões e teorias sob as quais as escolas realmente operam. (Wise, 1982, p. 79)

Crozier (1963), na análise desenvolvida acerca do sistema educativo francês, salienta que este apresenta “todos os traços característicos do modelo de organização burocrática” (p. 130), ou seja, a existência de regras impessoais, a centralização das decisões, a hierarquização de categorias, a resistência à mudança, entre outros aspetos, o que lhe confere o carácter de uma “pesada máquina” que favorece a conformidade e a inércia.

Para Lima (1998, p. 77) o modelo burocrático, ao ter como referência apenas os padrões normativos das “versões oficiais da realidade” ignora toda a “rede informal” existente na organização escolar e apenas possibilita obter uma visão determinista da organização. Reconhecendo a existência de “um certo grau de desconexão ou disjunção” (p. 77) entre o modelo burocrático racional e a realidade escolar, este autor, advoga que o estudo daquilo que acontece na escola exige que, para além “das estruturas formais de poder” (p.77) se considere também “a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objectivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais” (Lima, 1998, p. 76). Com efeito, ao acentuar a universalidade e a previsibilidade dos comportamentos organizacionais, o modelo burocrático ignora a especificidade da *racionalidade* presente nas escolas.

Para Estevão (1998) a convocação do modelo burocrático para caracterizar as organizações educativas, embora revele algumas potencialidades compreensivas, não pode ser considerada suficiente, sobretudo, quando se constata a situação de grande dependência política e administrativa da escola relativamente às autoridades externas. Nas palavras deste autor,

este modelo pouco nos informa (...) sobre os processos dinâmicos das organizações educativas, sobre a eventualidade e a normalidade da ocorrência de conflitos, sobre as lógicas diferenciadas de interacção dos actores, sobre os seus jogos estratégicos, sobre outras dinâmicas de poder dos actores, sobre a permeabilidade das organizações aos seus meios. (Estevão, 1998, p. 183).

Isto demonstra que este modelo “enquanto visão unitária da estrutura organizacional que não dá conta do carácter complexo e pluridimensional das estruturas é, por si só, analiticamente insuficiente (...) para a explicação sociológica da estruturação e funcionamento das organizações educativas” (Estevão, 1998, p. 183).

Todavia, a visão de escola enquanto organização burocrática racional vai permitir sem dúvida analisar e compreender as dinâmicas que decorrem no seu interior

influenciadas por lógicas de natureza burocrática, as quais impõem padrões³⁵ de conformidade e de hierarquização da autoridade. No caso concreto do objeto de estudo em análise na presente investigação, a avaliação das organizações educativas, ao ter inerente uma certa racionalidade *a priori*, assume uma dimensão burocrática, baseada na formalização e monitorização que decorre da especificação de objetivos previstos e tornados públicos, da regulamentação legal e normatividade do processo, da existência de procedimentos técnicos e metodológicos devidamente documentados, da hierarquização e da distribuição e especificação de tarefas. Acresce ainda que a avaliação das organizações educativas, enquanto fenómeno definido externamente de “cima para baixo”, se apresenta como uma obrigação, o que releva a imagem burocrática da escola como organização, na medida em que faz emergir o caráter instrumental de controlo burocrático e de sancionamento inerente ao poder dos órgãos centrais. A burocracia, aliás, através da padronização, da homogeneização e da conformidade³⁶, que à partida contribuem para promover uma certa consistência entre as intenções e as ações e elevar a coesão organizacional, apresenta-se como uma estratégia política interna de proteção das organizações face às pressões externas, resultantes da imposição dos processos avaliativos pela administração central, percecionadas na maioria das vezes como uma ameaça (imposição e penalização).

Sem negar a lógica burocrática inerente às *démarches* avaliativas que decorrem no interior das organizações escolares, mas reconhecendo que na essência da ação organizacional existem outras lógicas que a burocracia não consegue explicar, não podemos deixar de recorrer a outros modelos teóricos de análise da organização escolar de modo a conseguirmos a compreensão dos processos avaliativos à luz de outros pressupostos, racionalidades e sentidos.

³⁵ Para Castro (2012) “a padronização responde a duas grandes necessidades internas das organizações: a de controlar os processos desde a sua origem, determinando documentalmente ‘como se faz’ e a de criar uma imagem de competência organizacional para o meio externo” (p. 32). Daí que assumam sobretudo dois objetivos, por um lado, o de controle e de coerção da ação (burocrático) e, por outro lado, o de institucionalização (institucional). Assim sendo, nas palavras da autora, “a burocracia está ao serviço da institucionalização dos processos e das organizações sociais” (p. 32).

³⁶ Para Terrén (1999), citado por Silva (2006, p.39), a burocracia através da padronização, da homogeneização e da conformização realiza um papel de unificação forçada. Em resultado destes mecanismos eleva-se a coesão organizacional ao gerar-se um “espírito de corpo” no seio dos funcionários, o que, à partida, é favorável à preservação da estabilidade e da rotina. Através do recurso à institucionalização das regras, normas e condutas expectantes, a burocracia reduz os conflitos e promove a harmonização e a cooperação convergente, que são condições ideais para a manutenção da ordem instituída.

2.2. A organização escolar à luz dos modelos de ambiguidade

As abordagens da ambiguidade³⁷ desenvolvidas a partir dos anos setenta do século passado por estudiosos como Cohen, March e Olsen (1972), Cohen e March (1974)³⁸, Weick (1976), onde se integram diferentes imagens e metáforas organizacionais, vêm chamar a atenção para o valor do simbolismo e da ambiguidade nas organizações escolares, em detrimento da imagem racional da organização produzida pelo modelo burocrático.

As organizações escolares, de acordo com os teóricos da ambiguidade, nem sempre apresentam mecanismos estruturais formais com grande conexão entre si, para além de que os sistemas de controlo apresentam-se com frequência mais débeis na ação do que o previsto, nomeadamente, no modelo burocrático racional (Estevão, 1998).

Bush (1996) designa por modelos de ambiguidade³⁹ “todas as abordagens que enfatizam a incerteza, a imprevisibilidade, a instabilidade e a complexidade das organizações” (p. 139). Para este autor a maioria dos dados empíricos mostra que a ambiguidade é uma componente fundamental das organizações complexas, como é o caso das organizações escolares, as quais são caracterizadas pela variedade de objetivos inconsistentes, bem como pela falta de clareza na sua definição, pela existência de tecnologias pouco claras e pela participação fluída dos seus membros nos processos de decisão (Bush, 1996).

Na descrição das principais características dos modelos ambíguos, Bush (1996) refere que, contrariamente ao modelo burocrático, nestes modelos os objetivos são considerados problemáticos, sendo difícil para a organização estabelecer prioridades em função dos mesmos. No caso das organizações escolares os objetivos são, na maioria das vezes, pouco claros e conflitantes, sendo percecionados de modo diverso pelos diferentes atores. Cada docente pode definir e interpretar os seus próprios objetivos

³⁷ Os modelos da ambiguidade integram diferentes imagens e metáforas: Cohen, March e Olsen (1972) apresentam a metáfora da *anarquia organizada* com aplicação às universidades; o modelo de *garbage can* (caixote do lixo) desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) e Cohen e March (1974) tornou-se na abordagem mais conhecida dos modelos da ambiguidade; Weick (1976) apresenta a metáfora da débil articulação.

³⁸ A obra original dos autores constitui esta edição de 1974: “Leadership and ambiguity. The american college president. New York: McGraw-Hill”, a obra utilizada neste trabalho diz respeito à 2ª edição da mesma.

³⁹ Bush (1986) propõe a designação genérica de *ambiguity models* para abranger os diferentes modelos que colocam a ênfase na incerteza, na imprevisibilidade, na instabilidade e na complexidade das organizações.

didáticos e desenvolver a sua ação sem dificuldades, ao que acresce a capacidade de ação autónoma na sala de aula.

A este propósito Bell (1989), citado por Bush (1996, p. 141), salienta que:

nem sempre é fácil perceber quais são os objectivos de uma escola. Diversos professores apresentam objectivos diferentes, ou atribuem um peso diferente aos objectivos comuns ou, até mesmo, não são capazes de conseguir definir os objectivos que têm relevância a nível operacional. (Bell, 1989, p. 134)

Outra das características identificadas por Bush (1996) diz respeito ao carácter problemático das tecnologias. Segundo este autor “as organizações complexas são caracterizadas por apresentarem *tecnologias problemáticas*” (1996, p. 141), sendo estas, na maioria das situações, ambíguas e incertas ou pouco compreendidas pelos membros da organização. Esclarece o autor que, no caso das organizações escolares, é difícil compreender os seus processos internos e o modo como se obtêm os resultados, na medida em que não se consegue saber como cada aluno desenvolve a sua aprendizagem e adquire competências. Em consequência, os processos de ensino são percecionados como ambíguos e incertos. As estratégias utilizadas decorrem, na maioria das vezes, de procedimentos improvisados, ou na sequência de situações de tentativa e erro, sendo pouco compreendidas pelos membros da organização (Bush, 1996).

Para os teóricos da ambiguidade também a tomada de decisão é caracterizada por se desenvolver, formal e informalmente, na base da *participação fluída*. Os membros da organização fazem parte de unidades que atuam e participam na tomada de decisão consoante o âmbito das mesmas e os seus interesses. Com efeito, na organização escolar verifica-se uma mudança constante na forma, tempo e esforço que os membros dedicam à participação, o que conduz a alterações regulares na composição real dos espaços de decisão (Bush, 1996).

A este propósito Cohen e March (1986) referem,

os membros da organização comportam-se de modo diverso no que respeita à quantidade de tempo e esforço que dedicam à organização; o mesmo indivíduo modifica o seu envolvimento de um momento para o outro. Nestas situações, não é possível que a teoria tradicional acerca do exercício do poder e sobre o processo decisional se apliquem. (Cohen & March, p. 3)

Também Bell (1989), citada por Bush (1996, p. 143), refere que a participação nos processos de gestão da organização escolar é considerada fluída, no sentido em que

“o sentimento de pertença à escola depende da vontade do individuo e pode variar com o tempo e de acordo com a natureza da actividade desenvolvida”.

Ao descrever a estrutura das organizações, à luz dos modelos de ambiguidade, Bush (1996) advoga que a estrutura é caracterizada como uma das componentes problemáticas das organizações. As organizações são descritas sobretudo como um conjunto de unidades desconexas, sendo constituídas por subunidades que se apresentam como ambíguas e instáveis. Esta situação conduz a que o poder efetivo dos diferentes componentes da organização se apresente como pouco claro, na medida em que face à diversidade de comissões e grupos de trabalho o poder efetivo dos diversos componentes no interior da estrutura está dependente da participação dos seus membros nos assuntos em causa e no processo de decisão. Segundo o mesmo autor nas escolas quanto mais complexa é a estrutura maior é o seu potencial de ambiguidade em termos de decisão. Com efeito, nas organizações escolares as orientações para a tomada de decisão têm origem em diversas estruturas (grupos disciplinares, departamentos, conselhos de turma, entre outros) e grupos de trabalho, constituindo estes a verdadeira estrutura da organização (Bush, 1996). É neste sentido que os teóricos da ambiguidade destacam que as organizações complexas, como a escola, são caracterizadas pela existência de fragmentação e débil articulação entre as diversas subunidades, verificando-se a ausência de coerência entre valores e objetivos comuns.

Outra das fontes de ambiguidade, apontada por Bush (1996), deriva da influência do ambiente externo sobre a organização escolar. Para os teóricos da ambiguidade o ambiente externo é interpretado como uma das fontes da incerteza e da instabilidade que caracterizam as organizações. Efetivamente, como refere Bell (1980, pp. 186-187),

para muitas escolas é impossível, neste momento, ignorarem as pressões que vêm do ambiente externo em sentido amplo. E, sobretudo, já são capazes de responder à incerteza externa tentando proteger ou controlar a fonte de incerteza. Actualmente as pressões externas são quase sempre muito fortes.

As organizações escolares são vulneráveis às pressões exercidas pelos diversos atores do ambiente externo como, por exemplo, os pais, a comunidade, a administração central, e a inspeção, dos quais depende a sua sobrevivência. Daí que, de modo a conseguirem dar resposta às suas exigências, a ambiguidade na organização escolar

tende a aumentar. Acresce ainda que face à emergência de um “quase-mercado” da educação, e às pressões exercidas sobre as organizações educativas para a melhoria dos resultados escolares, as respostas às necessidades dos seus “clientes” quer atuais, quer potenciais, têm de ser desenvolvidas de forma rápida. Neste contexto, em épocas de rápida mudança e face às conflitantes exigências do ambiente externo a ação organizacional tende a gerar a ambiguidade

As três características, ou os três tipos de ambiguidade (March & Olsen, 1976), relacionadas com os “objectivos pouco claros”, as “tecnologias ambíguas e incertas” e a “participação fluída” conduziram Cohen, March e Olsen, (1972), no âmbito da investigação empírica efetuada em instituições do ensino superior, a criarem a metáfora da *anarquia organizada*. Segundo estes autores à luz desta metáfora, as organizações distinguem-se por apresentarem uma variedade de objetivos inconsistentes e mal definidos, pela tecnologia pouco clara baseada nos procedimentos de ensaio e erro e pela participação fluída dos membros (Cohen, March & Olsen, 1972). Estas características tornam “a estrutura das organizações essencialmente problemática” (Estevão, 1998, p. 198) e introduzem a ambiguidade na ação organizacional, nomeadamente, nos processos decisórios e nas dinâmicas de participação dos atores, uma vez que os objetivos não se apresentam claros, consistentes e partilhados e as tecnologias são ambíguas e pouco compreendidas pelos atores organizacionais (Cohen, March & Olsen, 1972).

Neste modelo, onde as linhas de autoridade e de responsabilidade são indefinidas e a desarticulação estrutural e funcional está presente, assume-se que a ação organizacional obedece a um mínimo de racionalidade. Os defensores desta abordagem, ao admitirem a inexistência nas organizações escolares de uma conceção hierárquica das decisões e da autoridade vão colocar em causa os pressupostos da ordem e da racionalidade do “modelo bem instalado da burocracia racional” (Lima, 1998, p. 84). Na verdade, ao evidenciarem que nas organizações escolares a ação organizacional está profundamente condicionada pelos três tipos de ambiguidade, os teóricos da anarquia organizada vão chamar a atenção para as dificuldades de definir de forma clara relações de causalidade, de avaliar os resultados da ação e de estabelecer uma subordinação clara dos meios aos fins. Com efeito, esta abordagem ao desmontar a ideia de que as organizações, e especialmente as organizações educativas, ao nível da sua estrutura organizacional, se apresentam como organizações coesas e coerentes vai desafiar a

racionalidade própria dos modelos burocráticos, que assenta na conformidade entre os meios e os fins e na uniformização dos procedimentos.

É atendendo a estas diferentes formas de racionalidade presentes, simultaneamente, na análise das organizações que Lima (1998), na esteira de March e Olsen (1976), advoga que: “Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico⁴⁰ opõe a ‘loucura sensata’ ou o ‘disparate razoável’”(p. 84). Embora, este modelo coloque a sua ênfase em pressupostos organizacionais distintos dos que até aí prevaleciam, não pretende sobrepor-se ao modelo burocrático, mas apenas “competir com ele na análise de certos fenómenos e certas componentes da organização” (Lima, 1998, p. 84). Assim sendo, o modelo de anarquia organizada ao colocar a ênfase nos três tipos de ambiguidade procura sobretudo realçar o carácter experimental e heurístico do processo de tomada de decisões. É neste sentido que Friedberg (1995) fazendo referência à tomada de decisão nas “anarquias organizadas” advoga que:

as decisões devem ser consideradas menos como fruto de um encadeamento causal entre as intenções e os recursos de um actor e seus comportamentos, do que como o da ‘conjunção simultânea’ de um certo número de factores. As decisões são mais fruto de um acaso do que de uma vontade aparente de qualquer um dos participantes: a ordem aparente das organizações esconde uma grande desordem⁴¹. (Friedberg, 1995, p. 75)

Nas organizações caracterizadas por se apresentarem como anarquias organizadas, face à grande ambiguidade organizacional que caracteriza a sua dinâmica interna, os processos de tomada de decisão não resultam de um sistema racional de tomada de decisões, mas assumem sobretudo um carácter aleatório. Na análise desta perspectiva, Bush (1996) salienta que, “as escolhas emergem de um modo aleatório através do confronto um pouco ‘caótico’, entre problemas, soluções e participantes na discussão” (p. 144).

⁴⁰ Nas palavras de Lima (1998, p. 80), “a imagem de anarquia organizada não envolve um juízo de valor ou uma apreciação negativa, embora a expressão possa à primeira vista sugerir-lo, não pretende caracterizar situações de excepção, nem sequer se assume como modelo explicativo de todas as organizações, e de todas as partes e componente de uma organização”.

⁴¹ O que não significa que o funcionamento das organizações não obedeça a uma ordem, que pode não ser desordem. A atividade organizacional obedece a uma ordem, mas trata-se sobretudo de uma ordem completamente diferente da ordem racionalista e que desafia as explicações lineares da racionalidade do “modelo bem instalado da burocracia racional” (Lima, 98, p. 84).

Segundo os teóricos do modelo de anarquia organizada, os processos de tomada de decisão decorrem num contexto situacional caracterizado pela desconexão entre os problemas e as soluções, sendo a decisão consequência “de vários fluxos relativamente independentes dentro da organização” (Cohen, March & Olsen, 1972, p. 2). A este processo Cohen, March e Olsen, (1972)⁴² apelidaram de *garbage can*. Na metáfora do modelo de “caixote do lixo” (*garbage can*) a decisão organizacional emerge, assim, como resultado ou interpretação de quatro variáveis, relativamente independentes, como sejam, os problemas, as soluções, os participantes e as oportunidades de escolha (Cohen & March, 1986). As decisões, no processo de decisão como *caixote do lixo*, são frequentemente “aleatórias” contrariando, deste modo, a visão analítico-racional do modelo burocrático baseada na sequencialidade lógica entre a identificação dos problemas e as soluções encontradas no processo de tomada de decisão.

Cohen e March (1989, pp. 114-115) apontam para oito propriedades do processo de decisão como caixote do lixo: (1) a maioria das decisões não conduz à resolução de problemas; (2) trata-se de um processo aberto e inconstante; (3) o processo passa por uma sucessão de escolhas; (4) a relação entre os problemas e as decisões apresenta-se como desarticulada; (5) trata-se de um processo interativo; (6) através do processo de decisão resolve-se os problemas importantes, mas persistem outros considerados de menor importância; (7) é provável que as decisões mais importantes resolvam menos eficazmente os problemas que as menos importantes; (8) um grande número de decisões acaba por falhar.

Assim sendo, no processo de decisão como *caixote do lixo* em consequência da inexistência de objetivos gerais claros, as decisões tendem a ser confusas e inapropriadas, existindo uma desarticulação entre os problemas e as escolhas/decisões (objetivos e estratégias). Deste modo, a ação aparece desajustada do plano das intenções, e em consequência a intencionalidade da ação torna-se problemática.

Referindo-se ao *gap* entre os programas ministeriais do *National Curriculum*, em Inglaterra e no País-de-Gales, e à sua implementação na realidade escolar, Bush (1996, p. 145), citando Becher (1989), chama a atenção para a natureza ambígua da relação entre o processo de decisão e a aplicação das decisões. Com efeito, a realidade das organizações escolares mostra que nem sempre se verifica o pressuposto de que na sequência da decisão segue-se a implementação. Nas palavras de Bercher (1989, p.54),

⁴² Também Cohen e March (1974) utilizam esta designação.

a coerção parece uma modalidade rápida e eficaz para realizar um projecto, mas as pessoas que devem implementar as normas não sentem o projecto como “próprio” e, na maioria das situações, acabam por as ignorar ou, em alguns casos, por as interpretar de acordo com os seus interesses.

Segundo Costa (1998) a imagem da escola como *anarquia organizada* e o processo de decisão como *caixote do lixo* não significam, que o funcionamento das organizações escolares “seja basicamente desorganizado ou completamente sujeito à desordem” (p. 96), uma vez que a atividade organizacional se desenvolve com ordem, contudo trata-se “de uma ordem diferente que não se compraz com as explicações lineares da racionalidade dos modelos tradicionais” (Costa, 1998, p. 96).

A metáfora do caixote do lixo vem colocar em evidência a falta de harmonia e a desconexão entre os componentes humanos, estruturais e processuais de uma organização, e entre estes e os resultados obtidos. Esta perspetiva de desarticulação e de conexão débil entre os vários componentes organizacionais é apresentada por Cohen e March (1974) através da expressão “*loose coupling*” e retomada por Weick (1976) no estudo das organizações escolares.

A imagem da escola como um sistema debilmente articulado (*loosely coupled systems*) vai chamar a atenção para a fragmentação e articulação débil que caracterizam as estruturas, os elementos, as orientações e as ações das organizações escolares. Nas palavras de Weick (1976, p. 3):

por articulação débil, o autor pretende transmitir a imagem de que os eventos articulados são reactivos, mas cada evento preserva também a sua própria identidade e alguma evidência da sua separação física ou lógica. Assim numa organização educativa pode dar-se o caso de o gabinete de assessoria estar debilmente articulado com o gabinete de direção. A imagem é a do director e do assessor que se auxiliam no desempenho das suas funções, mas cada um mantém a sua identidade e separação e a sua conexão pode ser limitada, pouco frequente, débil na sua relação mútua, pouco importante e de resposta lenta.

Através desta metáfora, a escola é caracterizada como uma organização em que não existe uma forte articulação e uma coordenação eficiente e racional, entre as diversas estruturas, órgãos e acontecimentos, mas pelo contrário verifica-se “uma conexão frouxa ou mesmo uma desarticulação entre os diferentes elementos que,

embora aparentemente unidos, estão separados e preservam uma identidade própria” (Costa, 1998, p. 98).

Ao propor a visão da escola como um “sistema debilmente articulado”, Weick (1976) identifica uma lista de possíveis situações escolares que podemos apelidar de *loosely coupled*, nomeadamente a débil conexão existente entre:

- *a intenção e a ação*: na maioria das situações escolares as intenções acompanham a ação em vez de a precederem, e as intenções e as ações apresentam entre si uma articulação débil;
- *os meios e os fins*: nas organizações escolares constata-se que, muitas vezes, diferentes meios conduzem à obtenção do mesmo resultado. Isto denota que existem processos alternativos para se alcançar o mesmo fim, o que mostra a débil articulação entre qualquer meio e o fim;
- *o ontem e o amanhã*: na medida em que o sucedido ontem pode estar debilmente articulado com o que ocorrerá amanhã;
- a estrutura hierárquica da organização: a fraca articulação entre o topo e a base, a linha e o *staff*, os professores e os administradores.

A estas situações, o autor acrescenta ainda outros exemplos de elementos debilmente articulados existentes ao nível do sistema educacional, designadamente: “professores-materiais, eleitores-conselho de escola, administradores-sala de aula, processo-resultado, professor-professor, pai-professor e professor-aluno” (Weick, 1976, p. 4),

Em trabalho posterior Orton e Weick (1990)⁴³ apontam como oito tipos mais significativos de “*loose coupling*” nas organizações: “a articulação débil entre indivíduos, entre subunidades, entre organizações, entre níveis hierárquicos, entre organizações e ambientes, entre ideias, entre actividades e entre intenções e acções” (p. 208).

Segundo Tyler (1991), o modelo do caixote do lixo/anarquia e o modelo de sistema debilmente articulado abrem novas possibilidades de observar a escola, e constituem contributos teóricos importantes para estudo da escola como organização.

⁴³ No seu artigo intitulado “Loosely Coupled Systems: a reconceptualization”, editado em 1990, os autores rejeitam a interpretação unidimensional a que o conceito de *loosely coupled systems* tinha sido sujeito e apelam para a necessidade de uma reconceptualização deste conceito, propondo uma interpretação dialética que combine a racionalidade e a indeterminação, a interdependência e a individualidade no estudo da organização.

Porém, na opinião deste autor, embora o modelo de sistema debilmente articulado proposto por Weick, se apresente como alternativa ao modelo “hiper-racional” continua a ser apenas uma forma de se observar a realidade através de uma abordagem funcionalista⁴⁴.

Torna-se evidente que o modelo da anarquia organizada ao colocar a ênfase na ambiguidade das percepções dos atores em relação aos objetivos, na imprevisibilidade da ação humana e na incerteza quanto aos efeitos das decisões mostra-se bastante adequado para explicar a ação dos atores nas organizações educativas. Na verdade, como escreve Silva (2004), fazendo referência aos trabalhos desenvolvidos por March (1980), acerca da aplicação do modelo da anarquia organizada às instituições educativas,

a acção dos actores desenrola-se, geralmente, em direcções diferentes, sem coordenação e, em consequência, as decisões surgem de uma conjugação de factores em que existem diferentes interesses em jogo e onde geralmente se confrontam recursos desiguais de poder. Devido à natureza ambígua dos objectivos interpretados, portanto, de maneira diversa e graças à divergência de interesses e, acima de tudo, da ambiguidade do contexto e da incerteza face aos resultados, não se pode saber ao certo para onde marcha a organização. (Silva, 2004, p. 72)

Não obstante a importância do contributo dos modelos de ambiguidade para o estudo da realidade escolar, Bush (1996) aponta quatro limitações: (1) É difícil conciliar a perspectiva dos modelos de ambiguidade com a representação clássica da estrutura e dos processos existentes na escola; (2) estes modelos tendem a sobrevalorizar o papel e o peso da incerteza nas organizações educativas, no entanto em todas as escolas existem aspetos que são previsíveis; (3) os modelos de ambiguidade são inadequados para explicar a realidade organizacional em períodos de estabilidade; (4) os modelos de ambiguidade não proporcionam informações úteis para a orientação dos líderes das organizações escolares.

Todavia, se atendermos ao objeto de estudo da presente investigação, a visão da escola através das perspectivas da ambiguidade mostra-se bastante adequada de modo a conseguirmos compreender e interpretar a natureza das dinâmicas, racionalidades e

⁴⁴ Assim sendo, este autor apela para a importância da consideração de um “modelo de ligação articulada” que procure conjugar as interpretações do modelo de sistemas com as perspectivas interpretativas assentes no simbolismo das organizações e na importância das formas míticas e cerimoniais de legitimação (Tyler, 1991, pp. 79-93).

sentidos das práticas de avaliação presentes nas escolas em estudo. A investigação mostra que, em algumas situações, as práticas de avaliação das organizações educativas revelam uma dimensão anárquica em que as intenções e os objetivos emergem como inconsistentes e mal definidos, as tecnologias se apresentam como pouco claras e, frequentemente, mal dominadas, a participação dos atores decorre de forma fluída, e os processos de tomada de decisão são desordenados, imprevisíveis e improvisados, prevalecendo, por vezes, a imagem do “caixote do lixo”. Acresce ainda a existência de uma fraca ligação entre as intenções e ações em torno dos processos avaliativos, entre as atividades técnicas (práticas de sala de aula) e os processos de avaliação da escola, ou ainda a falta de conexão necessária entre os processos de avaliação institucional.

Sem podermos ignorar, a importância dos contributos destes modelos importa também considerar outras “lentes” teóricas, nomeadamente, aquelas que privilegiam o olhar dos interesses que mobilizam a ação dos atores e que os faz reproduzir, interpretar e recriar as regras do jogo (Alves, 1999). Com efeito, ainda que os modelos da ambiguidade contribuam para explicar aspetos da ação organizacional difíceis de compreender à luz de outros modelos, tende a não considerar outros aspetos como a ação individual, as estratégias dos atores, os conflitos de interesse, as interações grupais e os “jogos de poder”, o que remete, desde logo, para uma visão incompleta da realidade organizacional onde, como escreve Silva (2004, p. 84) “o protagonismo individual (e grupal) e as interações sociais não deixam de desempenhar um papel de destaque”.

2.3. A organização escolar à luz do modelo político

Na linha de um paradigma crítico, o modelo político ao procurar ultrapassar as limitações inerentes às abordagens racionalistas emerge como um dos modelos alternativos ao estudo das organizações escolares, enquanto realidades sociais complexas. Segundo este olhar, as organizações são definidas como “sistemas políticos” (Baldrige, Curtis, Ecker & Riley, 1978; March, 1991), “organizações ou entidades políticas complexas” (Bacharach, 1988), “arenas de luta e liberdade” (Estevão, 1998), ou “arenas políticas” onde os atores ou grupos, dotados de interesses próprios, desenvolvem estratégias, mobilizam poderes e influências, desencadeiam situações de conflito, negociação e coalizão na procura de objetivos políticos particulares.

Para os teóricos do modelo político, as organizações são consideradas como arenas, ou “campos de batalha”, onde os atores desenvolvem uma “ação política” tendo

em conta a consecução dos seus objetivos. Neste cenário, a análise organizacional está focalizada na distribuição do poder, nas relações entre grupos de interesse, nos conflitos e nas negociações.

Ao partir do pressuposto que em qualquer organização existe uma diversidade de interesses e que os caminhos seguidos pelos atores para os alcançar nem sempre são coincidentes, o modelo político assume que “a actividade política é uma dimensão essencial das organizações”, ao mesmo tempo que torna evidente que a “autoridade formal é apenas uma das fontes de poder” e que os “conflitos são normais” na atividade organizacional (Estevão, 1998, p. 184). Neste ambiente político admite-se que a participação dos atores, como esclarece Estevão (1998) “pode ser intensa, mas simultaneamente inconstante” (p. 184), na medida em que as metas organizacionais emergem sobretudo de “processos de negociação, pactos e lutas” (p.184) sendo consideradas “ambíguas e sujeitas a interpretações políticas nem sempre coincidentes” (p. 184) podendo também ser concretizadas por condutas diferentes. A tomada de decisão emerge assim de “processos complexos de negociação, propiciando aos atores a mobilização estratégica dos seus recursos de poder no sentido de reverterem os seus valores e metas em influência efetiva” (Estevão, 1998, p. 184).

No modelo político, as organizações são concebidas como contextos de confrontação ou competição onde cada ator social, tendo em conta os seus interesses ou as preferências geradas pelas contingências da ação individual ou grupal, procura utilizar, de forma estratégica, a sua “margem de liberdade” explorando em seu proveito as “zonas de incerteza” com o intuito de concretizar os seus objetivos e até mesmo de “bater o sistema” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 42).

É com este entendimento que Crozier e Friedberg (1977), ao realçarem a importância da análise dos comportamentos estratégicos e dos mecanismos de relações de poder desenvolvidos pelos atores nas organizações, se destacam como pioneiros nas críticas à conceção homogénea, racional e consensual do comportamento dos indivíduos no seio das organizações, própria dos modelos burocráticos. Para estes dois autores, nas organizações cada “actor organizacional” emerge como um “agente autónomo capaz de cálculo e de manipulação, que se adapta e inventa em função das circunstâncias e das reacções dos seus parceiros” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 45). Daí que, enquanto detentor de uma certa “margem de liberdade”, e no uso de uma “racionalidade limitada”, procure prosseguir uma estratégia racional ou um “jogo” de modo a concretizar os seus objetivos pessoais (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1988).

Nesta ordem de ideias, para Crozier e Friedberg (1977) são os jogos de influência e de poder autónomo, desenvolvidos de forma estratégica pelos atores, que constituem os mecanismos básicos da ação coletiva e das dinâmicas organizacionais. Neste cenário a ação individual e/ou coletiva é apenas parcialmente definida pelas regras formais da organização, na medida em que prevalece sempre na organização uma “zona de incerteza” onde os atores desenvolvem a sua ação estratégica. A participação dos atores na ação organizacional decorre através de uma negociação sistemática entre os limites oficiais do jogo organizacional e as margens de liberdade relativa de cada indivíduo ou grupo (Friedberg, 1988). A “margem de liberdade e de negociação” ao permitir ao ator controlar as “zonas de incerteza” vai assegurar-lhe, dentro da incerteza, a possibilidade de jogar o “jogo de poder”⁴⁵ e, deste modo, conquistar e alargar o seu poder sobre os outros (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1988). Como diz Friedberg (1988) “este poder será tanto maior quanto a fonte de incerteza que ele controla afectar de forma substancial a capacidade de jogar dos outros membros” (p. 51).

O poder assume assim, neste “jogo político”, uma dimensão central e emerge como um dos fatores determinantes das estratégias e dos objetivos dos indivíduos e grupos, que se assumem como “atores políticos” capazes de influenciar o curso dos acontecimentos movidos por “um tipo específico de racionalidade - a racionalidade política” (Lima, 1998, p. 66).

Os trabalhos de Crozier e Friedberg ao realçarem que o uso do poder pelos indivíduos e grupos nas organizações se desenvolve através de “jogos de poder” e “jogos de relações de poder” vieram possibilitar outras visões sobre o conceito de poder, apresentando-se assim como um importante contributo para o modelo político.

Se para os teóricos do modelo burocrático o poder, nas organizações, é concebido como poder legítimo ou dominação no sentido weberiano⁴⁶, para os

⁴⁵ Crozier e Friedberg (1977, p. 113) definem o jogo como “um mecanismo concreto através do qual as pessoas estruturam e regularizam as suas relações de poder deixando-lhes – ou deixando-se a si próprias – a sua liberdade. (...) é o instrumento que os homens elaboraram para regular a sua cooperação. É o instrumento essencial da ação organizada”.

⁴⁶ No seu conceito clássico de poder Max Weber (1967) apresenta o poder como distinto do conceito de autoridade/dominação legítima, na medida em que a autoridade implica um poder legitimado, o qual designa de “dominação legítima”, enquanto o poder é exercido “ainda que contra a resistência” de outros. Para Weber (1993, p. 43) o poder é definido como “a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade”. A autoridade, por sua vez, é distinta do poder, sendo denominada por Weber de “dominação legítima”, na medida em que implica a legitimação do poder. Nas palavras de Weber (1993,

defensores do modelo político o poder emerge como uma “relação de troca ou negociação” assumindo um carácter eminentemente relacional⁴⁷. No quadro do modelo político, ainda que as decisões organizacionais resultem das preferências dos indivíduos ou grupos que detêm maior poder e/ou influencia nas organizações, o processo normal de decisão não resulta de uma imposição unilateral, mas de um processo baseado em procedimentos de *negociação* e de *compromisso* onde os processos de troca, dependência e poder emergem nas relações sociais.

É nesse sentido que Crozier e Friedberg (1977) destacam o carácter relacional do poder e propõem uma concepção do poder como uma relação de *reciprocidade*, contrariando assim as análises associadas à concepção tradicional do poder não só como “dominação legítima” mas também como “controlo, hierarquia e assimetria entre quem detém a autoridade (...) e quem a considera legítima e, por isso, se submete a ela” (Rocha, 2005, p. 274).

Segundo Crozier e Friedberg (1977), “agir sobre o outro é entrar em relação com ele, e é nesta relação que se desenvolve o poder de uma pessoa A sobre uma pessoa B. O poder é então uma relação e não um atributo dos actores” (p. 65). Para estes dois autores, o poder é assumido como uma “relação de troca” e, portanto, de “negociação”, entre duas pessoas, mas para além de se assumir como uma “relação recíproca” é também uma relação “desequilibrada”, na medida em que apenas se pode designar por uma relação de poder os processos de troca em que A e B se encontram em situação de desigualdade (Crozier & Friedberg, 1977).

p. 170 “deve entender-se por ‘dominação’ (...) a probabilidade de encontrar obediência a ordens específicas (ou a todas as ordens) por parte de um dado grupo de pessoas. Não pois a todo o género de probabilidade de exercício de ‘poder’ ou ‘influência’ sobre outros homens. Esta dominação (‘autoridade’), neste sentido, pode assentar nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até aquilo que são considerações puramente racionais em relação a fins”. Partindo da legitimidade como elemento central da expressão da autoridade, (ou “dominação legítima”) Weber admite a existência de três tipos de “autoridade” ou “dominação legítima”: a dominação da autoridade racional- legal; a dominação da autoridade tradicional-patriarcal; e a dominação da autoridade carismática. Apresentando a autoridade racional- legal como a forma de “poder mais decisivo da nossa vida moderna” que emerge “em virtude da legalidade, em virtude da crença na validade de um estatuto legal e de uma competência positiva fundadas em regras estabelecidas racionalmente” (ibidem, p. 172 e ss.).

⁴⁷ Michel Crozier e Erhard Friedberg (1977) estão entre os principais autores que, a partir dos anos setenta do século passado, levantam críticas à concepção tradicional de poder legítimo ou dominação no sentido weberiano e que chamam a atenção para a necessidade de se proceder à reformulação e alargamento conceptual deste conceito.

Deste modo, na análise política das organizações, o poder “é um equilíbrio de forças em que um pode ceder mais que o outro, mas onde nunca é completamente impotente face ao outro” (Crozier & Friedberg, 1977, p. 69). Reconhece-se assim que todos os atores possuem mais que não seja “um mínimo de poder” que podem convocar “procurando maximizar os seus ganhos” (Crozier, 1963, p. 10).

Nesta linha de análise, de acordo com Crozier e Friedberg (1977), “o poder está na margem de liberdade que cada parceiro dispõe numa relação de poder” (p. 69), ou seja, “na maior ou menor possibilidade que cada parceiro tem de recusar aquilo que o outro lhe exige” (p.70). Assim sendo, o poder de um ator social, individual ou grupal, é acima de tudo função da importância da “zona de incerteza” que este seja capaz de controlar face às necessidades dos seus parceiros. Não é, contudo, suficiente existir o controlo de uma “zona de incerteza”, mas é também necessário que essa zona de incerteza seja pertinente para os parceiros envolvidos na relação de poder, ou seja que ela os afete na capacidade de prossecução dos seus objetivos próprios. Segundo Crozier e Friedberg, (1977, p.79) “quanto mais a zona de incerteza controlada pelo indivíduo ou pelo grupo seja *crucial* para o êxito da organização, mais ele disporá de poder”. Daí que a existência de “zonas de incerteza” nas organizações se torne uma condição da existência de poder por parte dos atores organizacionais.

Com esta abordagem do poder como uma relação torna-se evidente que nas organizações as relações de poder emergem quer através da estrutura formal, quer através do “jogo” informal de estratégias desenvolvidas pelos atores. Reconhece-se assim que, para além do poder formal proveniente da posição hierárquica e das funções desempenhadas pelos indivíduos na estrutura da organização, estão presentes nas diversas relações de poder outras fontes, ou bases de poder, que se traduzem na existência de um poder informal.

É neste sentido que Crozier (1963) aponta para dois tipos de poder que os atores, em situações de incerteza em contextos ambíguos, podem acionar de modo a concretizar os seus objetivos: o “poder do perito”, que deriva de uma determinada qualificação ou *skills* e está relacionado com as capacidades pessoais dos atores para controlar uma fonte específica de incerteza e o “poder funcional hierárquico” que advém das funções desempenhadas pelos indivíduos e dos cargos ocupados na estrutura da organização.

Crozier e Friedberg (1977) ao apresentarem os vários tipos de poder existentes nas organizações, não omitem o poder proveniente da estrutura formal legitimada, mas alertam para os poderes provenientes da existência de “zonas de incerteza”. Assim, ao

se referirem a quatro tipos de incerteza existentes nas organizações, apontam para quatro tipos de poder organizacional que os atores tendo em conta os seus interesses podem acionar: o “poder de especialista” que deriva da posse de uma competência, ou de uma especialização funcional dificilmente substituível; o “poder das relações com o meio” que assume a forma de um poder estratégico que os atores utilizam para adaptar os seus conhecimentos às relações que umas organizações estabelecem com as outras; o “poder das redes de comunicação” que advém dos fluxos de informação e comunicação e que dá a possibilidade aos atores dotados de informação de agir sobre aqueles que não a possuem; e o “poder das regras organizacionais” relacionado com a possibilidade de utilização das regras e dos dados formais, ou seja os atores detêm tanto mais poder quanto mais conhecerem as regras organizacionais e as utilizarem em seu proveito.

Nesta linha de análise do uso de poder nas organizações, Morgan (1996) advoga que “as fontes de poder são ricas e variadas”⁴⁸ (p. 163) sendo que a sua análise pode ajudar “a compreender a dinâmica do poder dentro de uma organização e a identificar as maneiras pelas quais os membros da organização podem tentar exercer a sua influência” (p. 163).

No contexto das organizações escolares Bush (1996), ao fazer referência às fontes de poder existentes nas organizações educativas, define o conceito de poder “como a capacidade de orientar o comportamento de outros e de determinar o resultado de um conflito” (p. 105). Nas organizações escolares, de acordo com este autor, existem dois tipos de poder que se distinguem quanto às suas fontes: a autoridade e a influência. A autoridade é um poder formal, assente na legitimidade legal, cuja fonte se situa na estrutura hierárquica formal da organização, enquanto a influência, por sua vez, consiste num poder informal, que não depende de processos de legitimação legal, e resulta de diversas fontes como, por exemplo, o conhecimento, ou o carisma (Bush, 1996).

Na mesma esteira, Hoyle (1982, p. 90) defende que “a influência difere da autoridade uma vez que, ao invés de se resumir a uma fonte estrutural, provem de um maior número de fontes, está presente nas relações entre os grupos não se apresentando

⁴⁸ Este autor considera o poder, em si mesmo, como fonte de poder e apresenta outras fontes de poder que podem ser utilizadas no alcance e exercício do poder organizacional: autoridade formal; controlo de recursos escassos; uso da estrutura organizacional, regras e regulamentos; controlo dos processos de decisão; controlo de conhecimento e informação; controlo das fronteiras; capacidade para lidar com as incertezas; controlo da tecnologia; alianças interpessoais, redes e controlo da “organização informal”; controlo de contra organizações; gestão do significado; gestão da relação entre sexos; e fatores estruturais que definem o estágio da ação (Morgan, 1996).

como fixa, mas variável e age por meio da negociação, manipulação e troca, entre outros”⁴⁹. Fazendo uma descrição das principais fontes de poder nas organizações escolares Bush (1996) identifica seis formas de poder: o poder de *posição oficial*; o poder de *especialista*; o poder *pessoal*; o poder de *controle de recompensas*; o poder *coercivo*; e o poder de *distribuição de recursos*. De entre essas formas de poder, Bush reconhece que os diretores têm à sua disposição diversos tipos de autoridade, contudo não se trata da posse de um poder absoluto, pois perante situações de conflito e de tomada de decisão existem outros profissionais da escola que poderão utilizar o seu poder de influência (Bush, 1996).

Do que antecede compreende-se que para os teóricos do modelo político a análise do poder e das relações de poder nas organizações assuma um papel central. Ao se analisarem as relações de poder focalizam-se os sentidos, os meios, as estratégias pelas quais os atores organizacionais desenvolvem relações de confrontação, de competição e de cooperação tendo em vista a satisfação de interesses próprios.

Ao reconhecer a importância do modelo político para a interpretação e descrição das especificidades da organização escolar, Bush (1996) aponta, entre as principais características deste modelo, a tendência para a “focalização na *atividade dos grupos*” (p. 99), como unidade de base, secundarizando a importância da organização como entidade. No caso das organizações escolares, o foco da análise política centra-se na atividade de grupos como, por exemplo, os departamentos, as equipas de projetos, ou outros grupos informais enquanto centros de influência/poder. As diferenças em termos de valores e objetivos, entre os diversos grupos de interesse, remetem para a fragmentação das organizações em grupos que, através de processos de negociação, desenvolvem e formam, entre si, alianças e coligações, no sentido da consecução dos seus objetivos.

É neste contexto, que Estevão (1998) apresenta as organizações como “coligações de interesses” com racionalidades plurais que, embora possuam diferentes metas, valores, crenças e percepções da realidade, acabam por se intersectar na luta pelo poder através de processos de negociação.

⁴⁹Referindo-se aos diretores de escola na Grã-Bretanha, este autor reconhece que o exercício da autoridade dos diretores pode ser colocado em causa com o aumento das fontes de influência dos professores. O que também pode conduzir a uma maior abertura ao diálogo e a concessões por parte dos diretores (*ibidem*, p. 90).

Os *interesses e os grupos de interesse* são apresentados por Bush (1996, p. 99) como outra das características dos modelos políticos. Hoyle, (1986) ao estabelecer a distinção entre interesses pessoais e interesses profissionais, salienta que os interesses profissionais, se tivermos em conta as estratégias utilizadas para os alcançar, têm a ver com as dinâmicas micropolíticas, enquanto os interesses pessoais, por sua vez, dizem respeito a aspetos como a reputação, as promoções, as condições de trabalho. Num outro trabalho o autor sustenta que a formação de grupos de interesse acontece, porque estes constituem a forma mais eficaz de alcançar interesses pessoais (Hoyle, 1982).

Também Bacharach (1988, p. 288) advoga que, não sendo a estratégia individual a forma mais eficaz para alcançar os interesses de cada um, os indivíduos tendem a formar coligações no sentido de melhor conseguirem os seus objetivos.

Para os defensores do modelo político, não obstante a existência nas organizações de coligações e alianças temporárias, a diversidade de interesses inerentes aos diversos grupos tende a gerar *conflitos*. No modelo político o conflito é assumido como uma característica do processo de decisão das organizações. É nesse sentido que, nas palavras de Bacharach (1988), o processo de tomada de decisão, emerge como “a primeira arena do conflito político” (p. 282).

No caso concreto das organizações educativas, o conflito é apresentado por Baldrige Curtis, Ecker e Riley (1978) não só como inevitável, mas também como positivo. Analisando esta questão os autores referem que,

num sistema fragmentado e dinâmico o conflito é natural e não representa necessariamente um sintoma de ruptura na comunidade académica. De facto o conflito é um factor que favorece o desenvolvimento de uma saudável mudança organizacional. (Baldrige et al., 1978, p.35)

Ball (1989) define as escolas como “campos de luta” e aponta para a necessidade de compreensão dos conflitos de modo a se conseguir compreender a natureza das escolas como organizações.

Segundo Bush (1996) uma característica importante do modelo político “é que considera o conflito como um aspecto endémico e natural à organização e não apenas como uma situação excepcional de qualquer organização complexa” (p. 100).

Ainda que os conflitos decorram da divergência de interesses e surjam através do “jogo político” desenvolvido pelos diversos atores, a sua origem não se situa apenas no interior da organização. O modelo político torna evidente que as pressões e

exigências oriundas de entidades e indivíduos externos à organização escolar, nomeadamente da administração central, vão condicionar fortemente o “jogo político” e os conflitos políticos internos, ainda que estes sejam, por vezes, mediados por elementos internos à organização.

Baldrige et al. (1978) ao se referirem à importância dos interesses externos, sublinham que “os grupos de interesse externo exercem uma grande influência sobre os mecanismos de escolha e contribuem de modo determinante na orientação da vida interna da organização” (p. 36).

A influência do ambiente externo no processo de tomada de decisão é também apresentada por Bush (1996) como um dos aspetos relevantes do modelo político. Segundo o autor, as pressões introduzidas por grupos de interesse externos à organização “vão influenciar os factores internos tornando complicado e ambíguo o processo de decisão” (Bush, 1996, p. 114). Estabelecendo uma relação entre o modelo político e as teorias de sistemas abertos, Bush (1996) chama a atenção para o modo como as pressões externas se refletem nos processos de decisão da escola, podendo estas “ser introduzidas não só pelo director, mas também por grupos de interesse” (p. 114).

Na arena política as decisões não resultam de um processo racional, tendo como base os objetivos formalmente definidos para a organização, e a existência de consenso em torno dos mesmos, tal como se verifica no modelo burocrático. Pelo contrário, de acordo com esta abordagem, o processo normal de decisão resulta de complexos procedimentos de *negociação* e de *compromisso*, refletindo as preferências dos indivíduos e grupos que detêm maior poder relativo (Bush, 1996). Os processos de tomada de decisão não resultam de uma imposição unilateral da vontade dos grupos mais fortes, mas emergem de um processo baseado sobretudo na negociação, onde as relações de troca entre os diversos grupos ou atores assumem particular importância. Hoyle (1986) aponta como bens de troca ao dispor dos directores e professores num processo de negociação: a distribuição dos recursos materiais, a promoção dos professores, a estima, a autonomia e a aplicação discricionária das regras. Por sua vez, os professores, embora, aparentemente em desvantagem em termos de poder, têm a sua disposição: a estima ao diretor, o apoio, a influência na opinião sobre a liderança, a conformidade e a contribuição para a reputação da escola.

Do ponto de vista da perspectiva política, as organizações são caracterizadas por apresentarem *objetivos instáveis, ambíguos e sujeitos a contestação*, uma vez que estes

resultam da luta política entre grupos de interesse. Segundo Bush (1996) “o desacordo acerca dos objetivos é uma característica fundamental e permanente da dinâmica dos processos de decisão das organizações complexas” (p. 101).

Bolman e Deal (1984) consideram que os objetivos organizacionais emergem através do processo de negociação pois, se atendermos aos diferentes propósitos e interesses dos diversos membros da organização, cada membro vai procurar influenciar a decisão acerca dos objetivos da organização. Como o processo de negociação é contínuo, se tivermos em conta as capacidades estratégicas e o jogo dos atores, os objetivos estão permanentemente sujeitos a ajustamentos e alterações.

Para Gonzalez (1998) no seio das organizações escolares desenvolvem-se lutas, por vezes, contínuas acerca dos objetivos a prosseguir e dos meios disponíveis para os alcançar, de tal modo que frequentemente se funciona com objetivos múltiplos e por vezes contraditórios e nem sempre partilhados.

Tal como os objetivos e a decisão organizacional, nos modelos políticos também a *estrutura* da organização, emerge de um processo de troca e negociação e está sujeita a mudanças sempre que se alteram os interesses predominantes. A estrutura é deste modo considerada um dos elementos instáveis e conflituais da organização.

Segundo Bush (1996), se nos modelos formais e colegiais a estrutura se apresenta como um elemento estável, para os teóricos dos modelos políticos a estrutura apresenta-se como uma componente da organização sujeita a alterações, na medida em que os diversos elementos da estrutura se assumem como “campos de batalha” com interesses conflitantes. Nas palavras de Bush (1996) no modelo político,

a estrutura reflecte os interesses dos grupos e dos indivíduos dominantes, sendo que alguns elementos da estrutura, como as comissões e os grupos de trabalho, apresentam-se como potenciais focos de conflito entre grupos de interesse que pretendem promover os seus próprios objectivos. (*ibidem*, pp. 177-178)

Nesta perspetiva, a estrutura não visa facilitar o desenvolvimento da atividade da organização, mas a prossecução dos interesses dos grupos e dos indivíduos dominantes.

É neste sentido que, para Morgan (1986), a estrutura é frequentemente usada como instrumento político. Para este autor, para além do desenho e da montagem da estrutura da organização estarem repletos de aspetos políticos, também a rigidez e a inércia das estruturas, e a resistência à sua mudança, revelam um conteúdo político, pois

as pessoas, frequentemente, tendem a perpetuar as estruturas existentes a fim de proteger o poder que daí possa derivar.

Ao se referir à organização escolar, como uma organização política, também Gonzalez (1998), advoga que a estrutura formal da organização não se apresenta tanto como um instrumento racional que possibilita a concretização das atividades e o alcance dos objetivos, mas deve ser interpretada como produto e reflexo de uma luta pelo controlo político.

Hoyle (1986, p. 171), por sua vez, defende que as organizações escolares, dada a “flexibilidade” da sua estrutura, constituem o contexto ideal para o desenvolvimento da atividade micropolítica, pois a autonomia relativa dos professores e a sua autoridade baseada na competência profissional limita o poder efetivo do diretor, tendo este de recorrer a estratégias micropolíticas para impor o seu poder.

A leitura política das organizações e, particularmente, das estruturas organizativas, vem assim colocar em causa as teorias estruturais da contingência, é nesse sentido que Pfeffer (1978, citado por Gonzalez, 1998, p. 218), ao defender uma conceção política do desenho organizativo, salienta:

se considerarmos efectivamente a conceptualização das organizações como coligações, a questão crítica que se coloca não é tanto quais são as consequências das várias disposições estruturais, mas sobretudo quem ganha e quem perde com tais consequências. A estrutura, nesta situação, não é tanto o resultado de um processo de gestão, no sentido em que se procura construir os desenhos que melhor maximizam os benefícios. Em vez disso, a estrutura é o resultado de um processo mediatizado por interesses conflituosos, pelo que as decisões emergem em função dos critérios que a organização procura satisfazer. As estruturas organizativas podem ser entendidas como o resultado de uma luta pelo controlo e influência que ocorrem dentro da organização.

Nesta ordem de ideias, e referindo-se às organizações escolares, o mesmo autor advoga, que as estruturas definitivas ou os arranjos estruturais nem sempre são o resultado de um processo racional, em que se procura o melhor desenho organizativo de modo a alcançar as metas, mas resultam de um processo mediatizado por interesses, conflitos e lutas pelo controlo e influência na organização. Relativamente ao sistema educativo, e às medidas de política educativa, este autor salienta que quando se estabelece uma determinada estrutura para as organizações escolares, as propostas relativamente à distribuição das tarefas, à relação dos órgãos, à autonomia, são o reflexo

de posições ideológicas e têm associados interesses relacionados com o poder, de modo a legitimar posições de autoridade.

De acordo com a perspectiva política, as *lideranças*, assumem um papel crucial nas organizações participando ativamente nas negociações dos processos de decisão. Segundo Bush (1996), no modelo político os líderes assumem-se como uma figura-chave nos processos de negociação, possuindo valores, interesses e objetivos próprios que procuram promover nas diversas reuniões. Nestes modelos, os líderes dispõem de um poder considerável que podem utilizar para alcançar quer os seus interesses pessoais, quer os da organização. Deste modo, assumem um papel fundamental no processo de decisão e exercem uma forte influência sobre os subordinados (Bush, 1996). Para além deste aspeto, também a questão da responsabilidade dos líderes na dinamização do funcionamento da organização e no desenvolvimento de uma estrutura que permita a implementação de diversas políticas, bem como na obtenção da adesão dos diversos grupos de interesses se apresenta como crucial. De modo a obterem os resultados desejáveis, compete às lideranças assumirem um papel de mediadores que lhes permita realizar as coligações necessárias á implementação de determinadas ações políticas. Assim, nestes modelos os líderes devem ter a disponibilidade necessária para o confronto com os vários representantes dos grupos de interesse, o que pode remeter para a necessidade de compromisso e de concessões com os grupos de interesse dominantes em troca do seu apoio político (Bush, 1996).

A consideração das organizações escolares como *loci* especialmente propensos ao desenvolvimento da atividade micropolítica tem sido evidenciada por diversos autores, de entre os quais, investigadores como Bacharach e Mitchell (1987), Ball (1989), Blase (1987a, 1987b, 1991) e Hoyle (1986, 1988), apresentaram importantes contributos para a compreensão da atividade micropolítica da escola.

Para Hoyle (1986) a micropolítica aparece associada ao lado informal e implícito da vida organizativa, o “lado obscuro” que todos reconhecem e no qual todos participam. Na definição do conceito de *micropolítica*, Hoyle (1988) advoga que esta compreende as estratégias através das quais os indivíduos e os grupos existentes na organização escolar procuram utilizar os seus recursos de poder e influência para promover os seus interesses. Acrescenta o autor que, para além da organização formal, cuja estrutura e processos associados ao poder e tomada de decisão constituem o foco da teoria administrativa, podemos distinguir um “outro” mundo organizativo independente dos processos convencionais de gestão. Esse mundo engloba as estruturas e os

processos micropolíticos, sendo “mais caracterizado por coligações do que por departamentos, mais por estratégias do que por regras promulgadas, mais pela influência do que pelo poder, mais pelo conhecimento do que pela posição” (Hoyle, 1988, p.257).

Por sua vez, Ball (1989) especifica e limita o conceito de micropolítica através da conexão de três esferas essenciais da atividade organizativa relacionadas entre si: 1) os interesses dos atores; 2) a manutenção do controlo da organização; 3) os conflitos em torno da política. Este autor considera “as escolas, como praticamente todas as outras organizações sociais, *campos de luta*, divididas pelos conflitos reais ou potenciais entre os seus membros, escassamente coordenadas e ideologicamente diversas” (Ball, 1989, p. 35). Assim sendo, a compreensão da natureza da escola como organização exige a compreensão dos conflitos inerentes às mesmas. Todavia o autor afasta a ideia de que a vida escolar esteja dominada pelo conflito, na verdade “os conflitos podem permanecer implícitos e ocultos, transparecendo apenas em certas ocasiões” (p.36), sendo a vida organizativa quotidiana caracterizada pela existência de uma “ordem negociada” que funciona como suporte para a acção concertada (Ball, 1989).

Blase (2002)⁵⁰, embora reconheça o importante contributo dos estudos pioneiros para a compreensão da micropolítica da escola, considera que esses trabalhos apenas focam: a) o “lado obscuro” das políticas educativas, b) o comportamento a nível de grupo e c) os processos de decisão formal. De modo a obviar essas limitações, e tendo em conta a extensa produção teórica, o autor propõe uma definição inclusiva de micropolítica,

a micropolítica diz respeito ao uso do poder formal e informal pelos indivíduos e pelos grupos com a finalidade de alcançarem as suas metas nas organizações. Na maioria das situações, as acções políticas resultam das diferenças que se fazem sentir entre os indivíduos e os grupos, em simultâneo, com a motivação para usarem o poder para exercer influencia e/ou proteger. Ainda que tais acções sejam motivadas conscientemente, qualquer acção, consciente ou inconscientemente motivada, pode ter uma relevância política face a uma dada situação. Tanto as acções como os processos cooperativos e conflituosos fazem parte do domínio das micropolíticas. (Blase, 1991a, p. 11)

Nesta definição o autor considera que a micropolítica diz respeito a todos os tipos de estruturas e processos inerentes à tomada de decisão nas escolas, tanto a nível

⁵⁰ Trata-se da tradução espanhola do texto original do autor: Blase, J. (1998). The micropolitics of educational change. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan & D. Hopkins (Eds.). The International Handbook of Educational Change, pp. 544-557. Dordrecht: Kluwer.

dos indivíduos e dos grupos, como do formal e informal ou ainda das ações cooperativas e conflitantes (Blase, 2002). Assim, nas organizações escolares a micropolítica “engloba todos os aspectos relacionados com os processos de influência e com a distribuição de recursos simbólicos e tangíveis”, sendo “a tomada de decisão considerada apenas como um dos aspectos do âmbito das micropolíticas” (Blase, 2002, p. 3).

Saenz Barrio (1995), fazendo apelo a Ball (1990), defende que a micropolítica, comparativamente às teorias convencionais da organização, se apresenta como uma “melhor” teoria para a análise dos fenômenos educativos, tanto em termos de complexidade como de validade empírica. Ao apresentar a imagem da escola como espaço micropolítico, o autor considera que o objetivo da micropolítica é, ao invés de justificar, interpretar e explicar os processos de luta e os conflitos que surgem nas organizações escolares, de modo a controlar: a) o acesso a recursos materiais; b) a definição dos objetivos e finalidades da instituição (Saenz Barrio, 1995). A micropolítica traduz-se assim nos processos de negociação e nas operações que fazem sobressair o exercício de poder nas organizações escolares. Para o autor, a micropolítica nas organizações escolares pode ser reforçada ou limitada pelas políticas governamentais ou pelas micropolíticas do contexto local, sendo que a sua incidência depende mais da cultura de escola e das formas de interpretação e construção da realidade escolar pelos seus membros, do que dos normativos legais (Saenz Barrio, 1995).

A leitura das organizações escolares através da metáfora da *escola como arena política* (Bolman & Deal, 1984) tem permitido explicar e interpretar a dimensão mais micropolítica do funcionamento interno das escolas, bem como aquilo que se passa na sua relação com o contexto social e político mais vasto a nível meso e macro sistémico.

Costa (1998) ao apresentar a imagem da “escola como arena política” destaca alguns dos indicadores do modelo político que permitem caracterizar a organização escolar: a escola é um sistema político em miniatura; existe uma heterogeneidade de indivíduos e de grupos com objetivos próprios poderes e influências diversas e posições hierárquicas diferenciadas; os conflitos de interesse e a luta pelo poder estão presentes, sendo que os interesses internos e externos influenciam a atividade organizacional e as decisões ocorrem através da negociação entre os grupos. Para o autor a imagem da “escola como arena política” é clarificada através dos conceitos: *interesses, conflito, poder e negociação* (Costa, 1998, p. 81).

Embora as escolas devido às suas características e peculiaridades se apresentem como espaços organizacionais privilegiados para a aplicação dos modelos políticos, Bush (1996) assinala cinco críticas principais a este modelo: (1) estão demasiado embrenhados na linguagem do poder, do conflito e da manipulação e tendem a descurar outros aspetos organizativos; (2) colocam demasiada ênfase na influência dos grupos de interesse no processo de decisão, ignorando quase por completo a organização; (3) ao valorizar demasiado o conflito esquecem a possibilidade de existir cooperação e colaboração entre os professores na prossecução dos objetivos; (4) são sobretudo descritivos e não conseguem explicar de modo eficaz o processo de decisão; (5) explicam adequadamente como as escolas são geridas mas, na maioria das vezes, têm dificuldade em separar os comportamentos políticos da atividade tipicamente burocrática ou colegial.

Não obstante as críticas, os modelos políticos, à semelhança de outros modelos, são um importante instrumento para a análise e compreensão da realidade escolar. No caso concreto do objeto de estudo da presente investigação, a avaliação das organizações educativas revela uma dimensão política, na medida em que pode ser usada como instrumento de poder, de controlo e sancionamento. Na esteira de Rocha (1999) acreditamos que a avaliação das escolas “é uma tarefa tendencialmente conflituosa” (p. 38), na medida em que, dada a sua natureza política, vai interferir nos interesses, nas motivações e objetivos dos atores educativos, que se apresentam não apenas como conflitantes, mas, por vezes, até como opostos. A existência de diferentes interesses em “jogo” e o facto das normas estabelecidas para regular a avaliação não permitirem acomodar todos esses interesses, remete para a persistência de “zonas de incerteza” que os atores exploram de modo a viabilizarem os seus interesses. No contexto da avaliação, face ao estatuto que os atores assumem – avaliador e avaliado – emergem pontos de tensão que resultam de um certo “poder” do avaliador de aferir a qualidade e tomar decisões que afetam os avaliados. Os aspetos conflituais da avaliação transparecem ainda na titularidade da avaliação por parte da administração central e na sua utilização enquanto instrumento de controlo sobre as escolas, o que a converte num cenário onde os atores a confrontam tendo em conta os seus interesses e objetivos (Silva & Mendes, 2012).

Embora o modelo político se apresente como um importante contributo para explicar alguns aspetos da ação organizacional difíceis de compreender à luz de outras perspetivas, outros aspetos como a influência das regras e padrões racionalizadores,

advindos dos múltiplos meios institucionais externos, nos processos internos da ação organizacional deixam de ser compreendidos, tornando incompleta a visão da organização escolar, onde a procura da legitimidade organizacional e da aceitação social não deixam de assumir um papel de destaque. Assim, de modo a se obter uma visão holística da organização escolar torna-se necessário recorrer a abordagens que valorizem as dimensões de natureza institucional e simbólica.

2.4. A organização escolar à luz do modelo (neo)institucional

Para além do contributo das abordagens teóricas apontadas anteriormente, o modelo (neo)institucional na sua vertente sociológica⁵¹ pode oferecer contributos importantes à compreensão de algumas das dimensões da organização escolar, e no nosso caso concreto à desocultação das dinâmicas e lógicas de ação organizacional que se desenvolvem em torno dos processos avaliativos das organizações escolares. É neste sentido que, na abordagem das organizações escolares, Per-Erik Ellström (1992) apresenta a perspetiva institucional como alternativa às abordagens racionais dominantes, assentes no que designou de “suposições racionalistas”⁵², às quais contrapõe três teses institucionais alternativas: a *tese da institucionalização*, a *tese da racionalidade contextual* e a *tese da legitimidade contextual*⁵³. Segundo Sá (2004) estas três teses proporcionam o que se pode considerar os três pilares centrais da perspetiva institucional, que de forma sintética se resumem no seguinte:

as estruturas não são meros instrumentos técnicos, podendo assumir um valor intrínseco que as autojustifica, independentemente da sua adequação aos objetivos formais; as acções organizacionais não são necessariamente o produto de decisões marcadas pela intencionalidade; as estruturas os processos e

⁵¹ O (neo)institucionalismo tem emergido de diferentes campos do saber, como a economia, a ciência política ou a história, para além do domínio da sociologia das organizações.

⁵² Segundo Sá (2004, p. 194), Ellström (1992) sintetiza a abordagem racional dominante em torno de três ideias nucleares que designou de “suposições racionalistas”: i) a ideia de que as estruturas e as atividades organizacionais constituem instrumentos deliberadamente desenhados para alcançar objetivos previamente definidos (suposição de instrumentalidade); ii) a ideia segundo a qual os processos e os eventos organizacionais constituem o produto de intenções, planos e decisões (suposição da intencionalidade); iii) a presunção de que os líderes políticos e os gestores possuem poder para determinar o curso da ação no nível operacional (suposição do controlo hierárquico).

⁵³ Todavia Ellström (1992, p. 20) adverte que: “a perspetiva institucional tem sido contrastada com uma perspetiva racionalista. Contudo tal não quer dizer que as duas perspetivas sejam mutuamente exclusivas. Pelo contrário, uma perspetiva institucional pode ser vista como complementadora e contextualizadora de uma perspetiva racionalista das organizações educativas.”

as culturas organizacionais tendem a tornar-se isomórficas em relação ao seu ambiente institucional. (Sá, 2004, p. 195)

Na caracterização desta perspectiva, Ferreira, Casaca e Jerónimo (2011) salientam que nos modelos do institucionalismo sociológico “é sublinhada a importância da cultura como garante de legitimação e sobrevivência das organizações” (p. 168) tornando-se evidente que “o conjunto de mecanismos e práticas que fazem parte da estrutura de uma organização, não constitui simplesmente uma resposta às exigências técnicas e económicas” (p. 169), na medida em que o ambiente, paralelamente a estes requisitos, “obriga a uma conformidade a valores crenças, regras e normas, à qual as organizações acedem gerindo simbolicamente a sua acção e mantendo as aparências” (p. 169). É nesse sentido que Scott (1995, p. 19) advoga que “as organizações não são as criaturas racionais que elas pretendem ser, mas são veículos de incorporação de valores (por vezes sub-reptícios)”.

Embora diversas abordagens percecionem as organizações como sistemas abertos, que influenciam e são influenciadas pelo ambiente, a teoria institucional traz para primeiro plano a importância do ambiente sociocultural, centrando a sua análise na atuação dos sistemas de conhecimento, crenças e regras na estrutura e ação das organizações. Assume-se que ação organizacional está condicionada pela atribuição de significados por parte dos atores, onde as instituições concebidas como processos cognitivos e sistemas de conhecimento adquirem um papel fundamental na orientação e na determinação da ação dos atores. Esta perspectiva coloca assim o seu enfoque nos símbolos, nas crenças, nos ritos e na forma como os ambientes contribuem para os construir e reconstruir. Para Bernoux (1995, p. 105) esta análise partilha com a “análise culturalista” algumas características, “distinguindo-se dela pela tónica posta na legitimação”.

A abordagem (neo)institucional tem a sua emergência a partir dos finais dos anos setenta do século passado⁵⁴ com os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e também

⁵⁴ A teoria institucional tem as suas raízes, entre outros, nos trabalhos de Phillippe Selznick (1957) que se apresenta como precursor desta perspectiva ao defender que as organizações não são só arranjos estruturais e que, quando “são preenchidas com valores”, estas se tornam em instituições. Scott (2001) ao apresentar as abordagens institucionalistas anteriores a Meyer e Rowan (1977) destaca os contributos de Selznick, Parsons e de Simon e March na abordagem das organizações através de uma perspectiva institucionalista. Segundo Scott (1995, p. 18) “a concepção de Selznick sobre os processos institucionais foi fortemente influenciada pelos trabalhos de Merton”. DiMaggio e Powell (1991) salientam ainda o contributo de Berger e Luckman para o desenvolvimento da teoria institucional, através da publicação na década de 60 da sua obra “The Social Construction of Reality” na qual destacam as instituições como construções

de Zucker (1977)⁵⁵, como reação às limitações dos modelos racionais, assumindo-se mesmo como uma alternativa a essas abordagens ao valorizar o papel das instituições concebidas sobretudo como regras culturais (*cultural accounts*) que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações. Não obstante a diversidade de abordagens presentes no modelo (neo)institucional⁵⁶, o que permite justificar o caráter multifacetado desta perspectiva teórica, optamos na nossa análise por convocar os contributos de autores⁵⁷ como Jonh Meyer, Brian Rowan, Paul DiMaggio, Walter Powell, Lynne Zucker, W. Richard Scott, entre outros, dada a relevância das suas abordagens para o desenvolvimento do novo institucionalismo sociológico⁵⁸. Para os

cognitivas. Sá (2004) apresenta o modo como estes autores contribuíram para o desenvolvimento da perspectiva institucional.

⁵⁵ Sá (2004, p. 193) salienta que a expressão “novo institucionalismo” surge pela primeira vez em 1984, com J. March e J. Olsen num artigo intitulado “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, publicado na *American Political Science Review*, nº 78. Todavia o (neo)institucionalismo emerge associado ao artigo de J. Meyer e B. Rowan intitulado “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, publicado em 1977, no nº 83 do *American Journal of Sociology*, assim como ao artigo de L. Zucker com o título “The Role of Institutionalization in Cultural Persistence” publicado no mesmo ano no nº 42 da *American Sociological Review*.

⁵⁶ Nos estudos organizacionais a utilização da expressão “(neo)institucionalismo” e em particular o uso do prefixo “neo” tem a sua origem na necessidade de distinguir as abordagens de Meyer e Rowan (1977) das anteriores abordagens institucionalistas. Com a publicação em 1977 dos artigos “The Effects of Education as an Institution” e “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” são lançadas as bases daquilo que na década de oitenta se passou a designar por teoria neoinstitucional passando a existir um *velho* e um *novo* institucionalismo. DiMaggio e Powell (1991) advogam que no campo dos estudos organizacionais embora o *velho* e o *novo* partilhem características comuns, dadas as próprias raízes do *novo* estarem inseridas no *velho*, existem contudo diversos pontos de divergência que justificam a designação de (neo)institucionalismo. Para análise das características comuns e das divergências entre o “velho” e o “novo” institucionalismo ver Sá (2004, pp. 195-199).

⁵⁷ Cleg (1998) reduz as abordagens da teoria institucional de base sociológica a duas correntes, uma associada aos trabalhos de DiMaggio (1988) e DiMaggio e Powell (1983) que enfatiza o ambiente institucional das organizações como detentor de exemplos culturais que podem vir a ser adotados na estruturação das organizações, o que justifica a homogeneidade organizacional enquanto produto das diversas pressões institucionais. E outra variante (ou modelo) associada aos trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1977; 1983; 1988) que centra a análise no modo como os atores organizacionais individuais ou coletivos se envolvem em processos cognitivos de construção da realidade, tendo por base não só as redes relacionais, mas também a partilha e a adesão cerimonial a mitos racionalizados e institucionalizados. Para Cleg (1998, p. 94) “enquanto Zucker se concentra na análise dos significados comuns que podem estar culturalmente incorporados pelas organizações, Meyer e Rowan estão mais preocupados em traçar o *locus* dos ‘mitos racionais’ institucionalizados”.

⁵⁸ No contexto português a aplicação do modelo (neo)institucional na abordagem sociológica das organizações escolares pode ser encontrada nos trabalhos de autores como Araújo (1996) em que a perspectiva (neo)institucional suporta o quadro teórico para a interpretação das mudanças resultantes da implementação do regime de avaliação dos alunos aprovado pelo Despacho Normativo 98-A/92; Sá (1997), cujo trabalho intitulado “Racionalidade e Práticas na Gestão Pedagógica. O caso do diretor de turma” constituiu uma das primeiras aplicações da perspectiva (neo)institucional à análise das organizações educativas. O recurso a esta perspectiva permitiu ao autor interpretar as racionalidades e os sentidos das orientações e ações do diretor de turma, enquanto estrutura de gestão pedagógica da organização escolar; Estevão (1998) em que a perspectiva (neo)institucional constitui um dos referentes

teóricos institucionalistas os conceitos de instituição e de processos de institucionalização emergem como centrais para a análise das organizações e para a compreensão da realidade organizacional.

Embora o conceito de instituição se apresente como um conceito multifacetado em consequência da diversidade de abordagens das teorias (neo)institucionais, os autores que colocam a ênfase na vertente sociológica do modelo (neo)institucional fundamentam a definição de instituição tendo como suporte uma base cultural.

Para Meyer, Boli e Thomas (1994, p. 10), instituições são “regras culturais que, fornecendo significado colectivo e valor a entidades e actividades particulares, integram-nas a sistemas mais amplos”. O que remete, conforme defende Jepperson (1999, p. 195), para uma noção de instituição como “uma ordem ou um padrão social que conseguiu alcançar um determinado estado ou propriedade” e que assume um carácter de reprodução. Denota-se assim que as instituições representam padrões sociais, ou regras culturais, de uma determinada ordem social que, ao se reproduzirem de forma crónica, adquirem um estatuto, e devem a sua sobrevivência a processos sociais que se ativam por si próprios (Jepperson, 1999), o que implica que as instituições sejam entendidas como sistemas com grande durabilidade temporal, com estabilidade e com legitimidade.

Para Scott (2001) as instituições são estruturas sociais que perduram no tempo, sendo compostas por elementos culturais/cognitivos, normativos e reguladores que no seu conjunto fornecem estabilidade e sentido ao comportamento social; e apresentam como características: a resistência à mudança⁵⁹; a tendência para serem transmitidas às diversas gerações e para serem mantidas e reproduzidas⁶⁰. De acordo com o autor, estas características resultam do efeito das regras, normas e crenças culturais que se apresentam como os três elementos fundamentais das instituições (Scott, 2001).

Enquanto o conceito de instituição tem inerente a ideia de resultado, o conceito de institucionalização remete para o processo e para os mecanismos através dos quais resultam a construção e reprodução das regras culturais. A institucionalização

para a construção do quadro teórico subjacente ao estudo da escola provada como organização; Sá (2004) em que convocando a abordagem (neo)institucional o autor constrói um quadro teórico que lhe permitiu interpretar a participação dos pais na escola pública. Libório (2005) em que a perspectiva (neo)institucional suporta o quadro teórico para a interpretação dos processos de avaliação das escolas.

⁵⁹ Esta característica é também assinalada por Jepperson (1999) sendo reiterada por Scott (2001).

⁶⁰ Esta característica é subsidiária do pensamento de Zucker (1999).

representa assim o processo através do qual se conseguiu alcançar e reproduzir esses padrões sociais, ou regras culturais.

Para Zucker (1999), a institucionalização representa o processo através do qual os atores individuais transmitem o que socialmente se estabelece como adequado. Em simultâneo, a autora define os atos institucionalizados como elementos dados como adquiridos da realidade social, sendo deste modo caracterizados pela sua “objectivação” e “exterioridade”⁶¹. Na opinião da autora os atos institucionalizados assumem o carácter de “objectivos” quando “são potencialmente repetíveis por outros atores sem alterar o entendimento comum do ato” (p. 129); para além de que assumem o carácter de “exteriores” quando “o entendimento subjectivo dos actos é reconstruído como entendimentos intersubjectivos, de tal modo que os actos são vistos como parte do mundo externo” (p.129).

É partindo da forma institucional das organizações que Estevão (1998), referindo-se ao sentido atribuído ao conceito de instituição, pela vertente sociológica da abordagem (neo)institucional, advoga que,

contrariamente ao sentido vulgar deste conceito, as instituições não se definem como organizações socialmente orientadas, mas antes, como unidades sociais e ao mesmo tempo como “*cultural accounts*”, ou regras culturais, que modelam e dão sentido a entidades e actividades particulares de tal modo que as formas organizacionais assumidas, mais do que decorrerem de respostas a problemas concretos, não passam afinal de “jogos rituais”, de ideologias sociais sancionadas socialmente, ou de teorias que assumem compromissos rituais de prescrições culturais mais amplos. (Estevão, 1998 p. 205)

Isto denota que nesta conceptualização, as organizações são,

constituídas e moldadas por regras, classificações, esquemas e rotinas que assumem um papel simbólico na estrutura formal e que decorrem do hábito e das tipificações socialmente definidas e partilhadas num contexto abrangente:

⁶¹ Os (neo)institucionalistas em geral concentram a sua análise a um nível macro e fazem sobressair o papel dos ambientes institucionais (Estado, leis, regras) na legitimação das organizações, enquanto Zucker (1999, p. 150), por sua vez, concentra a sua análise a um nível micro e enfatiza o papel dos atores organizacionais nos processos de institucionalização, fazendo depender o nível de institucionalização dos contextos em que ocorrem, assim como da construção que os atores fazem dos atos que protagonizam por referência a regras culturais. A autora coloca o *locus* de institucionalização não nos atos em si, mas no exterior, isto é, a institucionalização depende dos contextos, mas também dos papéis socialmente atribuídos aos atores organizacionais.

no campo organizacional⁶², no sector de actividade e na sociedade em geral. (Ferreira *et al.*, 2011, p. 168)

Nesta ordem de ideias, as instituições são definidas como o conjunto de hábitos, rotinas e regras, normas e leis que regulam as relações entre os indivíduos e moldam as interações entre os mesmos. As instituições definem assim as “regras do jogo” enquanto as organizações se apresentam como os contextos onde as instituições se materializam e exercem os seus efeitos. Por conseguinte, as barreiras entre organizações e instituições são muitas fluídas, na medida em que estas condicionam e limitam a autonomia das organizações.

Para os defensores do modelo (neo)institucional, os meios institucionais assumem uma particular relevância, na medida em que definem as “lentes” através das quais os atores organizacionais veem o mundo, assim como as categorias que permitem estruturar a sua ação e pensamento (DiMaggio & Powell, 1999). Com este entendimento, nos pressupostos do modelo (neo)institucional, as organizações são condicionadas por uma multiplicidade de meios institucionais (organizacionais, interorganizacionais, sociais e mundiais)⁶³ que, através de múltiplas pressões e formas de dominação e de poder, exercidas por diferentes agentes institucionais (no caso das organizações escolares, os pais, alunos, inspetores, o Estado, e os organismos internacionais), as induzem “a integrar na sua estrutura formal estruturas socialmente construídas de sentido, mitos institucionalizados e regras racionalizadoras da sociedade” (Estevão, 1998, p. 206). Assim, através de regras e padrões racionalizadores legitimados e positivamente julgados pelos agentes institucionais, os meios institucionais vão modelar e interpenetrar as organizações passando estas a agir em conformidade.

⁶² DiMaggio e Powell (1999, p. 106) consideram que o “*campo organizacional*” engloba as “organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional, como sejam, os fornecedores-chave, consumidores de produtos e recursos, as agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos semelhantes”. Segundo Ferreira *et al.* (2011, p. 170) trata-se de um conceito que procura abranger a totalidade dos atores e entidades envolvidas na vida institucional, atendendo às transações que estabelecem uns com os outros, ou da posição semelhante que ocupam na rede. Engloba por assim dizer todos os participantes organizacionais (*stakeholders*) relevantes á produção de um produto ou serviço.

⁶³ Estevão (1998) a propósito da noção de “meio” (environment) chama a atenção para a diversidade de entendimentos e definições que vão desde aquelas “que o identificam com o ambiente de tarefa, com o campo ecológico, com a comunidade envolvente, até às que o consideram como stocks de informação e de recursos, ou ainda, na linha (neo)institucional, como meios culturais ou simbólicos indutores de pressões isomórficas sobre as organizações” (p.205).

Neste contexto, para os teóricos institucionalistas, os meios institucionais são concebidos como fontes de *mitos racionais*⁶⁴ que as organizações de modo a garantir a legitimidade e a aceitação social e, conseqüentemente, a sobrevivência, integram de forma isomórfica⁶⁵. É com este entendimento que Meyer, Scott e Deal (1992), referindo-se às organizações educativas, advogam que estas mantêm elevados níveis de interpenetração com os seus meios, daí que frequentemente incorporem elementos provenientes desses meios como forma de se legitimarem. Acrescentam os mesmos atores que, perante a diversidade de pressões, oriundas dos diferentes agentes institucionais, as organizações educativas procuram dar respostas de igual modo diversificadas, o que remete para que se apresentem como “organizações *debilmente articuladas*” (Meyer, Scott & Deal, 1992, p. 63).

A questão da legitimidade organizacional e da aceitação social apresentam-se assim como fundamentais para os teóricos do modelo (neo)institucional. Defende-se que a forma institucional da organização reflete a forma cultural proeminente, na medida em que, mais do que a eficiência e a eficácia, é a conformidade com as regras culturais ou padrões socialmente estabelecidos que lhes garante a legitimidade⁶⁶. Assim sendo, as organizações, no sentido de obterem legitimidade social, procuram conformar as suas estruturas e práticas com os *mitos racionais* dominantes nos seus meios

⁶⁴ Scott (1999, p. 219) referindo-se à importância que Meyer e Rowan (1977) atribuem ao meio institucional, destaca que estes apontam para diversos e numerosos exemplos de fontes potenciais de *mitos racionais*, como sejam, a opinião pública, os sistemas educativos, as leis, os tribunais, as profissões, as ideologias, as tecnologias, as estruturas reguladoras, os prémios, os órgãos de certificação e acreditação, os requisitos e as aprovações governamentais, daí que não exista apenas um, mas vários ambientes institucionais.

⁶⁵ Para Ferreira *et al.* (2011, p. 176), a questão dos efeitos do isomorfismo institucional pode ser traduzida do seguinte modo: “na perspectiva dos autores, [referindo-se a DiMaggio e Powell] a adesão e incorporação de regras institucionalizadas evita que o ambiente questione as condutas da organização e o seu direito à sobrevivência, pois todos os domínios de atividade são codificados em profissões, programas e técnicas em ajustamento com as prescrições socialmente definidas e aceites. As organizações que não seguem estas regras são alvo de desconfianças, acusações, resistências, e vistas como negligentes, irracionais e desnecessárias. Os custos em termos de legitimidade e aceitação social, associados ao facto de não possuírem ou não executarem comportamentos comuns, são muito elevados e até mesmos de risco (...). Torna-se implicitamente exigível que as organizações adotem critérios externos de excelência não só para desenvolver relações com agentes internos e externos, mas também para mostrar que se ajustam adequadamente ao ambiente onde operam”.

⁶⁶ Ferreira *et al.* (2011, p. 174), ao referirem-se ao modelo defendido por Meyer e Rowan (1977, 1991), salientam que na perspectiva destes autores “a legitimação é mais determinante que o bom desempenho económico. Sucesso económico e sobrevivência não são obrigatoriamente faces da mesma moeda; uma organização eficaz pode ser afastada do mercado pela envolvente social e institucional (...). Por esta razão, mais do que a eficiência a necessidade de aceitação pública por parte da opinião em geral, dos agentes de financiamento, de clientes, etc., torna-se fundamental, senão mesmo vital, para o funcionamento e sobrevivência de uma organização”.

institucionais conseguindo, deste modo, obter maiores apoios e recursos, bem como assegurar a aceitação social e as suas possibilidades de sobrevivência (Meyer & Rowan, 1999).

A institucionalização assume-se então como um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas culturais socialmente aceites, em que o *isomorfismo* emerge como estratégia de resposta às pressões e solicitações do meio institucional. Efetivamente, para os defensores do (neo)institucionalismo, as organizações, através de mecanismos isomórficos, incorporam elementos legitimados externamente, garantindo, deste modo, o compromisso dos atores internos e externos, reduzindo as possibilidades de fracasso – ou de ilegitimidade – e aumentando as possibilidades de aceitação social (Libório, 2005; Meyer & Rowan, 1999).

DiMaggio e Powell (1999), retomando a metáfora da “gaiola de ferro”⁶⁷, advogam que as causas da mudança organizacional resultam, não tanto de um isomorfismo imposto pelas pressões competitivas de mercado em termos de eficiência, mas sobretudo de processos de “estruturação” desenvolvidos pelo Estado e pelas profissões, que se traduzem num isomorfismo institucional. As mudanças resultantes de isomorfismo institucional decorrem, de acordo com DiMaggio e Powell (1999), da influência de mecanismos *coercivos*, *normativos* e *miméticos*.

As mudanças resultantes de *isomorfismo coercivo* ocorrem na sequência de pressões formais e informais que umas organizações exercem sobre outras que estão sob a sua dependência e também das pressões que exercem as expectativas culturais da sociedade. Essas pressões são exercidas de forma impositiva por elementos fortes do campo organizacional e ainda, por persuasão, pelas expectativas culturais da sociedade.

Todavia, nem todas as mudanças isomórficas resultam de uma autoridade coerciva. Com efeito, perante a incerteza e flutuação das relações entre a organização e o respetivo ambiente o *isomorfismo mimético* apresenta-se como um mecanismo isomórfico de resposta à incerteza assente na imitação. Quando os objetivos são ambíguos, as tecnologias organizacionais incertas, ou quando as relações entre a organização e o seu ambiente são instáveis, as organizações tendem a incorporar os arranjos estruturais e os procedimentos levadas a cabo por outras organizações, que se reconhecem como credíveis e legitimadas (DiMaggio & Powell, 1999).

⁶⁷Segundo DiMaggio e Powell (1991, p. 104) a metáfora da “gaiola de ferro” foi utilizada por Weber para traduzir a homogeneidade organizacional como resultado da competitividade entre as organizações, numa lógica racional-burocrática.

DiMaggio e Powell (1999) sugerem mesmo a hipótese de que, nas organizações onde existe uma maior ambiguidade entre os meios e os fins, a tendência para seguir o modelo das organizações reconhecidas como mais legítimas e mais bem-sucedidas é maior. Esta adaptação mimética assume também um caráter de ritualização, na medida em que as organizações adotam as “inovações” mais como uma forma de reforçar a sua legitimidade, e não tanto por razões de eficiência, daí que copiem as organizações do seu campo organizacional que entendem como bem-sucedidas.

O *isomorfismo normativo* está associado à profissionalização e relacionado com as expectativas culturais do saber-fazer. Para DiMaggio e Powell (1999) existem dois aspetos da profissionalização que são fontes importantes de isomorfismo. Um desses aspetos é a padronização legitimada dos conhecimentos e práticas transmitidas através do sistema de ensino ou formação, encontrando-se normalmente associada à formação proporcionada por especialistas universitários; o outro dos aspetos tem a ver com o crescimento e a complexidade das redes profissionais. As universidades e as instituições de formação especializada são centros importantes para a difusão de normas organizacionais entre os gestores profissionais e os restantes atores organizacionais. As associações profissionais e as profissões são também um meio para a definição e divulgação de regras de conduta organizacional e profissional. A institucionalização organizacional resulta assim de “idênticos comportamentos profissionais e procedimentos decisoriais que conduzem a uma socialização organizacional também isomórfica na medida em que os especialistas reproduzem o comportamento profissional modelado e institucionalizado por outras instâncias” (Ferreira *et al.*, 2011., p. 171).

Na opinião de Meyer e Rowan (1999) o isomorfismo com o ambiente institucional remete para algumas consequências que se apresentam como relevantes para as organizações, nomeadamente:

(a) incorporam os elementos porque são legitimados externamente, mais do que pela eficiência, (b) utilizam critérios de avaliação externos ou cerimoniais para definir o valor dos elementos estruturais e (c) a dependência relativamente a instituições definidas exteriormente reduz a turbulência e mantém a estabilidade. Em consequência, assume-se que o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência das organizações. (Meyer & Rowan, 1999, p. 88)

Com DiMaggio e Powell (1999) o conceito de *isomorfismo* adquire uma particular relevância enquanto elemento explicativo da homogeneidade organizacional ao nível da estrutura e das práticas organizacionais. Estes autores, ao avançarem com a tese de que “as organizações por se encontrarem profundamente imbuídas no ambiente institucional são respostas e reflexo das regras e padrões legitimados e não apenas cálculos em termos de eficiência” (Ferreira *et al.*, 2011, p. 169), vão demonstrar que as mudanças que ocorrem nas estruturas organizacionais são sobretudo resultado de processos de legitimação, que se vão traduzir na existência de organizações semelhantes. Na sua opinião, o processo de institucionalização das organizações conduz à emergência de uma certa homogeneidade organizacional entre as organizações de um dado campo, na medida em que, se de modo a garantir a legitimação e aceitação social, as influências do meio se traduzem num isomorfismo com este, então as organizações têm tendência a serem similares.

Scott (2001) associa os mecanismos institucionais coercivos, miméticos e normativos, apresentados por DiMaggio e Powell (1999), às diversas variantes do modelo (neo)institucional⁶⁸ e reconhece a conveniência de distinguir três elementos que compõem as instituições, a que designa de pilares⁶⁹: o *pilar regulador*, o *pilar normativo* e o *pilar cognitivo*. Na opinião deste autor as instituições possuem a capacidade de limitar e restringir o comportamento das organizações através da imposição de pressões legais, morais e culturais. Essas pressões ou barreiras estão vinculadas a um dos mecanismos isomórficos que por sua vez se encontra associado a um dos pilares referidos anteriormente (conforme Tabela 2).

⁶⁸ Segundo Sá (2004) a relevância desta distinção assenta no facto de permitir discriminar as diferentes variações do modelo (neo)institucional, uma vez que os diferentes teóricos institucionalistas tendem a conferir diferentes graus de ênfase a cada um dos pilares. A maior ou menor importância atribuída a um ou outro pilar decorre dos diferentes significados atribuídos pelas diferentes escolas no seio da teoria institucional aos conceitos de instituição e de institucionalização.

⁶⁹ Para contrastar os três pilares Scott (1995, p. 35) fá-lo a partir de cinco dimensões de análise em relação às quais os três pilares apresentam diferenças significativas. Essas variáveis fundamentais são as seguintes:” i) a base de conformidade; ii) os mecanismos; iii) a lógica; iv) os indicadores; v) e a base de legitimidade” (Sá, 2004, p. 204).

Tabela 2. *Os três pilares das instituições*

	PILARES		
	Regulador	Normativo	Cognitivo
Base de conformidade	Oportunidade/Conveniência (<i>expediency</i>)	Obrigação Social	Dado como adquirido (<i>Taken for granted</i>)
Mecanismos	Coercivo	Normativo	Mimético
Lógica	Instrumentalidade	Adequa�o (<i>Appropriateness</i>)	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis, san�es	Certifica�o, acredita�o	Prevalência, isomorfismo
Base de Legitimidade	Legalmente aprovado	Moralmente aprovado	Culturalmente sustentado, conceptualmente correto

Fonte: Scott (1995, p. 35)

A vertente do (neo)institucionalismo que valoriza o *pilar regulador* das institui es atribui uma particular relevância aos sistemas de regras e às práticas de monitoriza o e de eventual aplica o de san es, assumindo estas um carater de controlo, de forma a garantir a conformidade e a influenciar futuros comportamentos (Scott, 1995). Assim, releva-se sobretudo os processos reguladores sendo que as institui es assentam em regras, normas, leis e san es que constituem a base da legitima o. Nesta situa o, ao se colocar em destaque a importância dos processos reguladores assentes na existência de regras e na necessidade de cumprimento dos requisitos legais, o mecanismo para garantir a conformidade com as regras   na tipologia proposta por DiMaggio e Powell (1999) o *isomorfismo coercivo*. A avalia o da legitimidade da organiza o advém assim da conformidade com as regras e as leis estabelecidas, ou seja, do cumprimento pela organiza o dos procedimentos formais-legais ou quase-legais previstos (Scott, 2001). Esta perspetiva tem sido privilegiada pelas análises no domínio da economia, na medida em que os indivíduos e as organiza es são apresentados,

como atores racionais que perseguem interesses próprios agindo de acordo com uma lógica instrumental e calculista, respeitando as regras, não tanto porque concordam com elas, mas porque no jogo dos custos e benefícios percebem alguma vantagem pessoal. (S , 2004, p.205)

O que permite afirmar que os atores fazem as suas escolhas na base de uma lógica racional utilitária de custo-benefício.

Por sua vez, a vertente do (neo)institucionalismo que se enquadra no *pilar normativo* segue uma lógica de conformidade orientada por uma dimensão moral fundamentada no contexto social. Nesta situação, releva-se o papel dos valores e das normas, os quais introduzem na vida social uma dimensão prescritiva, com base na avaliação e na obrigação moral. Os valores e as normas assumem-se assim como condicionantes do comportamento dos indivíduos e das organizações, transformando os atores organizacionais em executantes de papéis. Por conseguinte, os valores e as normas correspondem a “concepções de acções apropriadas para indivíduos particulares ou para posições específicas”, (Scott, 1995, p.38). Deste modo, reconhece-se o papel dos valores e das “expectativas normativas” como fonte de constrangimentos das escolhas dos atores e de legitimidade institucional, na medida em que ao prescreverem o comportamento aceitável limitam a ação dos atores aos padrões de conduta internalizados, ao mesmo tempo que os legitimam por agirem em conformidade com as normas socialmente instituídas. Na tipologia de DiMaggio e Powell (1999) este pilar está associado ao mecanismo isomórfico normativo. No quadro desta análise,

a tomada de decisão já não é produto da aplicação de uma lógica meramente instrumental, sendo antes mediatizada pelo sistema de normas sociais e valores sociais que marcam cada esfera particular e balizam o comportamento adequado para cada situação. (Sá, 2004, p. 206)

Por outras palavras, assume-se que os atores fazem as suas escolhas na base de uma “lógica da adequação (*appropriateness*)”. A base da legitimidade da organização advém de uma base moral, ou seja da conformidade com as “obrigações morais”, sendo valorizada sobretudo a componente ética da ação.

Por último, aqueles institucionalistas que destacam a centralidade dos elementos cognitivos das instituições, como é o caso das perspetivas de Meyer e Rowan e também de Zucker, apoiam-se no *pilar cognitivo*⁷⁰ das instituições. Segundo Scott (2001) as abordagens (neo)institucionais de pendor sociológico são as que colocam maior ênfase nos aspetos culturais e cognitivos. No quadro destas abordagens são enfatizadas sobretudo as variáveis representacionais e os esquemas cognitivos, assim como a

⁷⁰ Segundo Sá (2004), no campo dos estudos sociológicos e organizacionais a ênfase na dimensão cognitiva da instituições e dos processos institucionais apresenta-se como a principal diferença entre os primeiros institucionalistas para quem o pilar normativo assumia primordial importância e os (neo)institucionalistas que atribuem a centralidade aos “sistemas de símbolos” e às “regras culturais” na compreensão da realidade social e organizacional.

importância dos quadros intersubjetivos da ação humana, pelo que os sistemas de crenças e de modelos culturalmente partilhados ocupam uma posição relevante na compreensão da ação organizacional.

Nas análises sustentadas no pilar cognitivo releva-se os aspetos simbólicos das ações resultantes das interpretações e consequentes representações que os indivíduos fazem do ambiente (Scott, 1995). Tomando como ponto de partida uma conceção da realidade como “artefacto cultural” coloca-se em destaque o carácter “construído” da realidade. Assume-se assim que as organizações se encontram inseridas em ambientes constituídos por regras, crenças, valores e redes relacionais, criados e consolidados por meio da interação social.

Os fundamentos conceptuais em que se sustenta a lógica apresentada pelos defensores do pilar cognitivo assentam nos trabalhos de Berger e Luckman (1967) no âmbito da sociologia do conhecimento. Ao argumentarem que a realidade é socialmente construída através da interação social e que essa construção se institucionaliza, Berger e Luckman (1967)⁷¹ vão colocar em destaque os aspetos cognitivos das instituições,

⁷¹ Para Berger e Luckman, (2010) os indivíduos, quando confrontados com problemas recorrentes e com a necessidade permanente de decidir, respondem de forma padronizada, num processo que estes autores designam por *habituação*, limitando o leque de alternativas possíveis e dispensando a necessidade permanente de decidir (Berger & Luckman, 2010, p. 65). Esta fase de *habituação* precede, de acordo com os mesmos autores, a *institucionalização* a qual “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca, por tipos de atores de ações tornadas hábito. Dito de maneira diferente, qualquer uma dessas tipificações é uma instituição” (2010, p.66). Para os autores “As tipificações das ações tornadas hábito, que constituem as instituições, são sempre partilhadas” (p. 66), o que significa que estão “disponíveis para todos os membros do grupo social em questão, e a própria instituição tipifica os atores individuais assim como as ações individuais” (p. 66). Acresce ainda que as instituições são sempre produto de um determinado processo histórico, sendo impossível a sua compreensão sem o entendimento do processo histórico pelo qual foi produzida. Para além disso, as instituições implicam o controlo social, ou seja pelo facto de existirem controlam o comportamento dos indivíduos estabelecendo padrões de conduta pré-definidos, que condicionam os comportamentos (Berger & Luckman, 2010). Com este entendimento as instituições apresentam-se assim como realidades objetivas e externas aos indivíduos, sendo produzidas e construídas pelos mesmos. Neste contexto, de acordo com os autores, o processo de institucionalização desenvolve-se em três momentos articulados de forma dialética: *exteriorização; objetivação, e interiorização* (2010, p. 72). É importante ter em conta que as instituições são produtos exteriores à ação humana, daí que, para estes autores, o primeiro momento do processo de institucionalização se traduza pela exteriorização da instituição. A objetivação representa o processo através do qual os produtos exteriorizados da ação humana adquirem o carácter de objetividade. A institucionalização completa-se com a atividade de *interiorização* através da qual “o mundo social objectivado é reintroduzido na consciência no decurso da socialização” (Berger & Luckman, 1999; p.72). Segundo os autores estes três momentos “não devem ser considerados como ocorrendo numa sequência temporal”(ibidem, p.137). Por sua vez, Tolbert e Zucker (1999, p.205) ao retomarem estes três processos de institucionalização apresentam-nos como “processos sequenciais”.

proporcionando assim as bases do pilar cognitivo. É nesta linha que Meyer e Rowan com a publicação em 1977 do seu artigo intitulado “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” relevam a importância da influência dos ambientes, ou seja, das crenças, regras e funções institucionalizadas, enquanto elementos simbólicos capazes de afetar as formas e estruturas organizacionais, independentemente dos requisitos técnicos da eficiência e da eficácia. No seu conceito de institucionalização estes autores, na esteira de Berger e Luckman (1967), destacam que os sistemas cognitivos partilhados, apesar de serem criados na interação entre os indivíduos, chegam a ser considerados estruturas objetivas e externas que definem a realidade social (Scott, 1999). Defendem estes autores que sendo a realidade organizacional concebida como um “artefacto cultural”, as normas e padrões racionalizados entram nas organizações como factos objetivos e externos aos atores organizacionais, ou seja, como *mitos racionais*, na medida em que as organizações refletem a realidade socialmente construída (Meyer & Rowan, 1999, p. 86).

No quadro desta abordagem institucional, em que a ênfase está no pilar cognitivo, importa realçar não apenas a conceção da realidade como socialmente construída, mas também a “concepção de actor como uma construção social e da acção como instanciação de guiões também socialmente construídos” (Sá, 2004, p. 192). Desta conceptualização decorre que os atores individuais ou coletivos agem tendo em conta regras culturais pré-existentes, objetivas e externas, sendo eles próprios também realidades socialmente construídas. Neste caso, como afirmam Scott e Meyer (1994, p. 5), a influência dos fatores institucionais não se exerce sobre os atores, mas cria os próprios atores e a acção organizacional⁷². Daí que, “a adesão a certos modelos de comportamento e a opção por determinadas formas organizacionais ocorre, sobretudo, porque estas se apresentam como a forma correta de fazer as coisas (*taken for granted*)” (Sá, 2004, p. 211).

Do que antecede compreende-se que, para os teóricos do pilar cognitivo, a base da legitimação da organização advém da adoção de estruturas e procedimentos que, num determinado momento e contexto, são concebidas como o modo correto de fazer as coisas, ou seja, que exibem formas e atividades culturalmente aceites. Deste modo, a lógica subjacente à acção dos indivíduos e das organizações é a ortodoxia (Scott, 1995),

⁷² Segundo Sá (2004, p. 209) esta visão determinista dos atores e da acção social não é incompatível com uma concepção proactiva do ator social, na medida em que o carácter não unitário dos sistemas culturais deixa espaço para alguma discricionariedade e para um possível comportamento estratégico.

ou seja, procura-se não destoar do conjunto verificando-se a tendência para agir de acordo com os padrões convencionais, no sentido de obter a legitimação e a aceitação social. Nesta situação o mecanismo mais consistente para conduzir ao isomorfismo é o mimético.

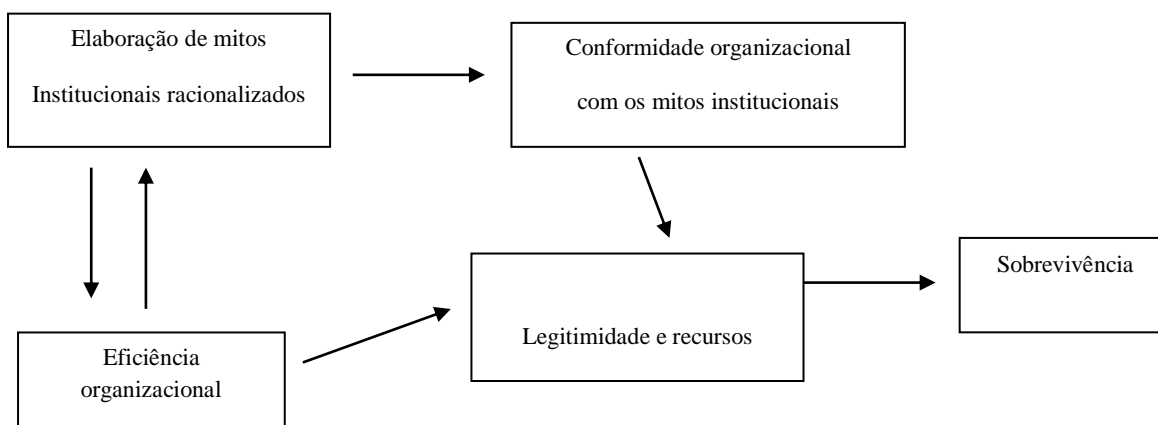
A institucionalização apresenta-se então como um processo condicionado pela lógica de conformidade aos procedimentos e às estruturas que são assumidos como o modo correto de fazer as coisas (*taken for granted*), constituindo estes parâmetros para a conceção da realidade dos atores sociais. Com efeito, perante a enorme pressão para a conformidade com os “mitos racionalizados” dominantes no seu ambiente institucional, as organizações tendem, independentemente dos níveis de eficiência técnica alcançados, a ritualizar o seu desempenho organizacional. Assim sendo procedem à adesão a um sistema de narrativas, crenças e práticas dominantes na sociedade, as quais mesmo que possam ser insuficientemente compreendidas, são culturalmente sustentadas.

Nesta ordem de ideias, em contextos marcados pela incerteza, a melhor forma das organizações garantirem a credibilidade e a aceitabilidade social e, conseqüentemente, a sobrevivência será através da imitação dos modelos que são reconhecidos pelo seu elevado estatuto ou imagem pública. Assim, os teóricos institucionalistas defensores do pilar cognitivo consideram que as organizações, através do recurso a mecanismos institucionais, como é o caso do mimético, adotam critérios externos de excelência, e moldam as suas próprias estruturas como “mitos” e “rituais”, conseguindo, deste modo, “manter a face”⁷³, ou seja, protegerem-se das dúvidas que possam existir relativamente à sua conduta, tornando-se mais credíveis (Meyer & Rowan, 1992; Meyer & Rowan, 1999).

Com este entendimento, o modelo (neo)institucional releva sobretudo “o papel simbólico da estrutura formal, ou seja, o irracional já alocado na própria estrutura formal” (Estevão, 1998, p.205). Na verdade, as organizações de modo a permanecerem socialmente legitimadas junto dos atores internos, do público e do Estado procedem à incorporação nas suas estruturas de um conjunto de elementos simbólicos, que assumem a forma de “rituais” e de “cerimónias” organizacionais, na medida em que o seu êxito depende, mais do que da eficiência e da eficácia, da confiança e da estabilidade obtida

⁷³ Segundo Estevão (1998) as organizações, nestas situações ao construírem de algum modo uma realidade que não corresponde ao “real” poderiam em certo sentido apelidar-se de “hipócritas” ou “fraudulentas”, no sentido definido por Nills Brunsson (1989) na sua obra *The Organizations of Hypocrisy, Talk, Decisions, and Actions in Organizations*.

através do isomorfismo com as regras institucionais. (Meyer & Rowan, 1992; Meyer & Rowan, 1999).



Fonte: Meyer e Rowan (1999, p. 94)

Figura 3. Sobrevivência Organizacional.

O modelo (neo)institucional torna assim evidente que a sobrevivência organizacional pode depender mais do isomorfismo estrutural com os mitos institucionalizados, do que da capacidade da organização para produzir trabalho de forma eficiente. Com efeito, a obtenção da legitimidade e a aceitação social vão possibilitar a apropriação de recursos, assim como o apoio externo e interno, o que assegura a continuidade da organização. Daí que, de um “modo cerimonial”, as organizações invistam na sua identificação com as definições institucionais, se estruturam a partir de rituais, mantenham uma alta discricção interna, minimizando a possibilidade de avaliações ou controlos externos que possam levantar dúvidas quanto à eficiência e eficácia da sua estrutura, promovam a “lógica da confiança” e “boa-fé” (Meyer & Rowan, 1999). É nesse sentido que, Estevão (1998) referindo-se às organizações educativas salienta que estas,

de um modo cerimonial, investem na identificação com as definições institucionais (de escola, de sucesso, por exemplo); estruturam-se com categorias rituais (de aluno, de professor, de turma, de ano de escolaridade); mantêm alta discricção interna evitando avaliações ou controlos externos que possam levantar dúvidas quanto à eficiência e eficácia da sua estrutura e das regras que definem o que é uma *educação adequada*; promovem a ‘lógica da confiança’ e da ‘boa fé’, a qual vai unir a acção à intenção e constituir-se no grande processo que mantém coesa a organização. (Estevão, 1998, p. 207)

Meyer e Rowan, (1999), referindo-se às inconsistências estruturais⁷⁴ a que as organizações institucionalizadas estão sujeitas, advogam que estas organizações, cuja continuidade depende da lógica institucional da legitimidade, perante a existência de conflitos entre as regras cerimoniais e a procura da eficiência, recorrem a duas estratégias interrelacionadas: a *separação* e a *lógica da confiança*.

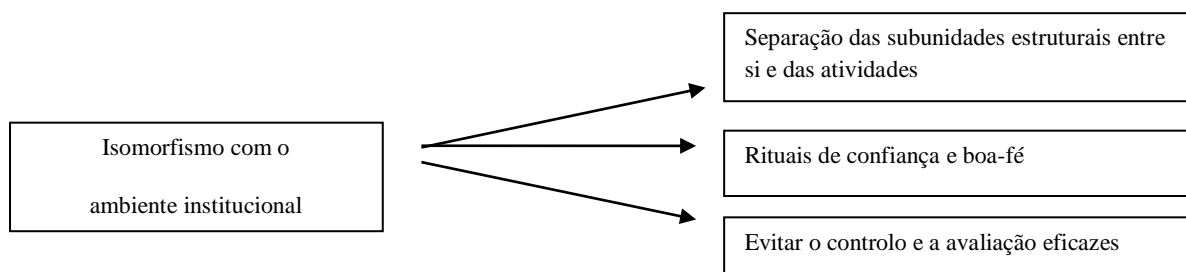
Para Meyer e Rowan (1999), nas organizações institucionalizadas a preocupação com a eficácia gera elevadas incertezas. Daí que, de modo a assegurar a continuidade com base na lógica institucional da legitimidade, as organizações optem pela separação entre as estruturas formais, concebidas com base nos mitos racionalizados, e o plano da ação organizacional, ou seja, da atividade técnica. Em termos operacionais, os esforços para coordenar e controlar a atividade técnica poderiam colocar em evidência determinadas ineficiências e inconsistências e conduzir à perda da legitimidade organizacional. Assim, através do recurso a táticas, como o reforço do profissionalismo, em que a atividade técnica é delegada com base na profissionalização de competências, a ambiguidade na definição dos objetivos e a minimização do controlo através da realização de inspeções e avaliações cerimoniais, as organizações evitam as incertezas da atividade técnica e preservam as estruturas formais, assumindo-se assim que estas funcionam de forma correta. Para além disso, ao se evitar a integração minimizam-se as disputas e os conflitos, o que favorece a obtenção de apoios e recursos por parte da organização. Nesta lógica, a separação permite às organizações manter formalmente estruturas standardizadas e legitimadas, enquanto a sua atividade organizacional procura atender às considerações práticas do plano da ação. Todavia, a separação só é

⁷⁴ Segundo Meyer e Rowan (1999) as organizações institucionalizadas, cuja continuidade depende da lógica institucional da legitimidade enfrentam dois problemas. Um primeiro problema emerge em consequência de conflitos entre a exigência de conformidade às regras institucionalizadas e a exigência de procura da eficiência e eficácia da sua atividade técnica. Esta conflitualidade torna problemático o interesse das organizações pela eficiência, pela coordenação e pelo controlo rigoroso e traduz-se, muitas das vezes, no desenvolvimento de atividades que se assumem como meros rituais, no sentido da legitimação interna e externa, não se traduzindo os seus efeitos necessariamente na eficácia. Outro dos conflitos resulta do alto nível de generalização das regras institucionalizadas, as quais se aplicam a diferentes organizações enquanto a atividade técnica varia sob condições específicas e contextualizadas, e muitas vezes únicas das organizações, pelo que as regras institucionalizadas, muitas das vezes, são inadequadas para essas situações específicas. Um segundo problema resulta da incorporação pelas organizações de regras institucionalizadas provenientes de diferentes contextos do ambiente o que, no caso de incorporação de elementos estruturais incompatíveis, pode suscitar a existência de conflitos e inconsistências entre os elementos institucionalizados.

possível na medida em que no plano interno e externo da organização se desenvolvem rituais de confiança e boa-fé⁷⁵ (Meyer & Rowan, 1999).

Na perspectiva de Meyer e Rowan (1999) o apelo à lógica da confiança e boa-fé faz as organizações parecerem úteis, o que lhes garante a legitimidade, embora se possa verificar falta de validade técnica. Segundo os autores, a confiança nos elementos estruturais obtém-se através de três táticas utilizadas quer pelos participantes internos quer externos: o “evitar”, o ser “discreto” e o fazer “vista grossa” (Meyer & Rowan, 1999). Acredita-se que todos os atores desempenham de modo correto os seus papéis, agindo de boa-fé, e toda a atividade decorre como previsto, sendo importante para o prestígio da organização que os participantes individuais mantenham o seu prestígio, uma vez que tal justifica e dá sentido à lógica de boa-fé (Libório, 2005). A separação e a manutenção do prestígio são mecanismos que reforçam o pressuposto de que os atores agem de boa-fé. Ao se assegurar que os participantes internos mantêm o seu prestígio sustenta-se a confiança na organização, para além de que se elimina a incerteza da atividade técnica e se reforçam os mitos que racionalizam a existência da organização.

Para Meyer e Rowan (1999) todas as organizações, inclusive as que possuem altos níveis de confiança e boa-fé evitam ser sujeitas aos rituais racionalizados de inspeção e avaliação que podem debilitar a sua legitimidade social, na medida em que estas podem colocar em causa o pressuposto de que todos agem com competência e boa-fé. Daí que, “as organizações institucionalizadas procurem minimizar as práticas de inspeção e de avaliação internas e externas” (Meyer & Rowan, 1999, p. 101) e as tornem cerimoniais.



Fonte: Meyer e Rowan (1999, p. 101)

Figura 4. Os efeitos do isomorfismo institucional nas organizações.

⁷⁵ As organizações onde se verifica uma ausência de articulação entre as diferentes partes que a constituem tendem a ser consideradas anárquicas e de conflito, no entanto as organizações institucionalizadas, apesar da separação, são capazes de promover a imagem de um funcionamento organizado e coordenado, pois os atores internos e externos desenvolvem rituais de confiança e de boa-fé que possibilitam uma imagem positiva e funcional da organização (Ferreira *et al.*, 2011).

Do que antecede compreende-se que uma das proposições defendidas por Meyer e Rowan (1999) seja a de que as organizações fortemente institucionalizadas tendem a ser *sistemas debilmente articulados*, na medida em que a estrutura formal se encontra separada da ação⁷⁶, como forma de proteger a estrutura das incertezas da atividade técnica, funcionando a lógica da confiança e boa-fé como o elemento de ligação.

Para Meyer, Scott e Deal (1992) as organizações escolares apresentam-se sobretudo como sistemas debilmente articulados, na medida em que se verifica uma ausência de integração entre as estruturas organizacionais e as atividades de instrução, ou seja a atividade técnica da escola. Segundo os autores, o controlo ou a avaliação das atividades de ensino e aprendizagem poderia introduzir incerteza e ambiguidade na organização e comprometer as bases da legitimidade da organização. Assim, através da separação, ou seja, da descoordenação entre as estruturas e a atividade técnica, as organizações escolares mantêm invisíveis as atividades de ensino e aprendizagem e asseguram a credibilidade, utilizando como recurso a lógica da confiança e boa-fé e o mito do profissionalismo docente (Meyer, Scott & Deal, 1992).

A tendência de alguns teóricos institucionalistas (Meyer & Rowan, 1992) de considerarem como alternativas dicotómicas das organizações as questões da preocupação com a eficiência e as pressões para o isomorfismo institucional, dada a preocupação com a legitimidade, têm sido objeto de críticas por parte de alguns autores. São contestadas as distinções conceptuais entre por um lado a face técnica e, por outro lado, a face institucional das organizações (Powell, 1999; Scott, 1999) e remete-se para a sua reconceptualização “como extremos de um *continuum* no interior do qual cada organização concreta poderá ser localizada” (Sá, 2004, p.230).

Powell (1999) mostra-se particularmente crítico a esta visão dicotómica, de que resulta uma visão simplista da realidade, e demonstra que a separação entre ambientes técnicos e institucionais pode ser problemática e artificial. Também Scott (1999) e Scott e Meyer (1992) ao se referirem aos ambientes institucionais e técnicos das organizações destacam que estes não devem ser entendidos como estados dicotómicos mas como dimensões em que os ambientes variam, sendo que ambos exercem pressões sobre as organizações, a que estas devem responder com o fim de sobreviverem.

⁷⁶ Estevão (1998, p.206) refere que este “fenómeno de desarticulação a que se referem J. Meyer & B. Rowan (1977) não coincide com a noção de *loosely coupled* da K. Weick (1976), uma vez que aquele se enquadra numa perspectiva de institucionalização e de lógica de confiança, ao passo que este tende a adquirir um sentido mais amplo e a aplicar-se a contextos mais homogéneos e estáveis”.

Ainda no campo das críticas, também a concepção das organizações como entidades que respondem às pressões do ambiente institucional para a conformidade limitando-se a incorporar na sua estrutura formal, de um modo mais ou menos passivo, os valores, as normas e os requisitos institucionais tem sido objeto das críticas feitas aos teóricos (neo) institucionalistas, sobretudo, pela marginalidade que a problemática do poder assume na compreensão das decisões e ações organizacionais (Sá, 2011).

É nesse sentido que Powell (1999) ao referir-se à reprodução institucional advoga que a compreensão da reprodução de certas práticas e estruturas obriga a que se tenha em conta: “1) o exercício do poder; 2) a complexidade das interdependências; 3) o que se supõe como adquirido; 4) e os processos de desenvolvimento dependentes do percurso” (p. 247).

Por sua vez, Scott (1995, p. 132) advoga que, “as organizações são criações do seu ambiente institucional, mas muitas organizações modernas constituem-se como jogadores activos, não peões passivos”. Logo, se tivermos em conta a diversidade dos ambientes institucionais e a concorrência entre os mesmos é de esperar que, como defende Scott (1999), “as organizações efectuem uma ‘eleição estratégica’ ao se relacionarem com os seus ambientes institucionais” (p.223), e não se assumam apenas como atores passivos e conformados aos padrões culturais.

Para Sá (2004) o modelo dos três mecanismos de mudança isomórfica de DiMaggio e Powell ao colocar em destaque que “as organizações não mudam todas ao mesmo ritmo, nem respondem todas às mesmas pressões” (p. 226) vai permitir “reequacionar as questões do poder na análise organizacional” (p. 226). Efetivamente, ao explicarmos como se reproduzem certas práticas não podemos ter apenas em linha de conta “a importância dos *mitos racionais* e das práticas cerimoniais (...), sendo também necessário saber como se instituíram esses mitos e essas práticas cerimoniais e, sobretudo, que interesses servem” (Sá, 2004, p. 227).

É nesse sentido que diversas abordagens mais críticas à perspectiva da conformidade institucional têm chamado a atenção para os comportamentos estratégicos que as organizações e os indivíduos podem adotar nas respostas organizacionais às pressões dos processos institucionais (Oliver, 1991; Sá 2004). Transita-se assim de uma concepção macro da teoria institucional, que ignorava o contexto organizativo como fonte determinante da mudança e do comportamento organizacional (DiMaggio & Powell, 1999; Meyer & Rowan, 1999), para perspectivas da teoria institucional que, a nível micro, consideram que a mudança está frequentemente relacionada com as

dinâmicas das organizações e que grande parte do comportamento organizacional pode ser explicado pelas tensões entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde estão inseridas (Greenwood & Hinings, 1996; March & Olsen, 1997; Oliver, 1992; Tolbert & Zucker, 1996; entre outros).

A abordagem (neo)institucional oferece contributos importantes para análise da dimensão institucional das organizações educativas. Na verdade, as organizações educativas, enquanto *atores* (Estevão, 1998), para não serem questionadas quanto ao sentido da sua existência e, conseqüentemente, obterem a legitimidade organizacional e a aceitação social, integram nas suas estruturas processos, padrões, valores, significados, rituais e crenças que permitem projetar socialmente a sua imagem. Os “mitos racionalizadores”, enquanto construções sociais, socialmente reconhecidas, ao serem interiorizados e institucionalizados reforçam a sua credibilidade social, o que possibilita a obtenção de apoios e recursos (Meyer & Rowan, 1992). No caso concreto do objeto da presente investigação, o processo de avaliação das organizações educativas, ao se assumir como um instrumento que permite avaliar a eficácia e traduzir a qualidade da ação educativa, expressa uma imagem de credibilidade que de *per si* induz à naturalização dessa imagem e conseqüentemente à institucionalização dessa prática. O processo de avaliação da escola configura-se como um exercício simbólico que não só contribui para tornar visíveis os “rituais” escolares como, em contextos de emergência de “mercados educativos”, aparece como fator alicerçador da imagem de instituição credível, contribuindo para a legitimação interna e externa da organização e dos seus atores, servindo assim, na base dos resultados produzidos, para apresentar os méritos e atrair os “clientes” nela interessados.

2.5. Respostas organizacionais à influência do ambiente institucional

Embora as organizações educativas estejam sujeitas à influência do ambiente institucional sobre a sua estrutura organizacional, os processos de mudança e as respostas destas organizações às pressões/expetativas ambientais não são idênticos. O que significa que na compreensão dos processos de mudança é necessário que se tenha em conta a proatividade na relação dialética que se estabelece entre as organizações educativa e o seu ambiente (Oliver, 1991; Sá, 2004). Na verdade, os atores e, em concreto, os seus líderes podem assumir comportamentos estratégicos que se traduzem

em respostas estratégicas ou “soluções organizacionais”, que lhes permitem gerir as pressões/expetativas ambientais e obter legitimidade e aceitação social.

Neste trabalho, e na esteira de diversos estudos, reconhecemos que a resposta das organizações educativas às pressões/expetativas ambientais para a conceção e implementação de processos de avaliação e de melhoria da escola não tem a ver apenas com uma conformidade passiva. Face às múltiplas relações de poder e às pressões conflituantes a que as organizações educativas, enquanto “campos organizacionais” (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 1994, 1995) em constante interação com outros campos de (re) institucionalização, estão sujeitas são diversas as “soluções organizacionais” que lhes permitem gerir as respostas às pressões/expetativas ambientais e ainda assim cumprir os requisitos necessários à produção de ação eficiente. Apesar dos comportamentos dos atores individuais ou coletivos serem condicionados pelas expetativas, normas, valores e sistemas de crenças amplamente difundidos pelos seus ambientes, consideramos que estes assumem também, em determinadas situações, um carácter estratégico em função dos interesses e dos objetivos individuais e organizativos.

Com este entendimento, na nossa tentativa de compreensão do modo de funcionamento das organizações educativas, não podemos deixar de convocar o contributo de autores que, apontam para a *debilidade da conformidade* das organizações e para o recurso por parte destas, a respostas ou “soluções organizacionais”, que podem variar da conformidade passiva à resistência ativa, sem com isso comprometer a sua legitimidade organizacional.

Nesse sentido, de entre os autores de referência, afigura-se-nos como um contributo particularmente relevante as diferentes “soluções” apontadas por Brunsson (1989)⁷⁷, no âmbito dos seus trabalhos sobre a teoria da “hipocrisia organizada”, na medida em que nos permitirá explicar o modo como as organizações educativas gerem as exigências do ambiente acerca da avaliação da escola e, sobretudo, para a interpretar o sentido das respostas das escolas aos seus processos avaliativos.

Ainda no âmbito das respostas das escolas às pressões expetativas ambientais, o “despertar” para as questões do poder na análise institucional e, conseqüentemente, para os comportamentos estratégicos que as organizações e os indivíduos podem assumir tem levado alguns investigadores, como Oliver (1991) e Sá (2004), ao desenvolvimento de

⁷⁷ A obra original do autor faz parte da edição de 1989 da obra intitulada “*The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*”, a obra utilizada neste trabalho diz respeito à tradução portuguesa da segunda edição em língua inglesa.

propostas teóricas que se traduzem respetivamente num conjunto de “respostas estratégicas” (Oliver, 1991) ou numa pluralidade de “respostas institucionais” (Sá, 2004), que as organizações podem adotar face às pressões e expectativas institucionais. São as respostas/táticas apresentadas por estes autores que face ao objeto da presente investigação iremos, ainda que sucintamente, abordar nos pontos seguintes.

2.5.1 A hipocrisia organizada como resposta às pressões para avaliação da escola

A partir de uma abordagem polifacetada, Brunsson propõe uma interessante análise acerca do modo como as organizações gerem a problemática das inconsistências entre as normas institucionais e os requisitos necessários à produção de ação de forma eficiente. Através da articulação das principais teses (neo)institucionais com as contribuições das abordagens da ambiguidade e com alguns aspetos do modelo político, Brunsson (2006)⁷⁸ procede à conceptualização de dois *tipos ideais*⁷⁹ de organização: a “organização para a ação” e a “organização política”.

Subjacente a cada um dos *tipos ideais* de organização está a capacidade de obtenção dos dois argumentos centrais do modelo (neo) institucional – a legitimidade organizacional e a aceitação social. Sendo certo que a sobrevivência de uma organização concreta obriga à obtenção de uma dupla base de legitimidade – produção de ação de forma eficiente e, ao mesmo tempo, capacidade de refletir na organização as inconsistências ambientais- os dois *tipos ideais* propostos por Brunsson, ao assentarem a sua legitimidade em bases distintas, vão permitir interpretar com mais clareza as formas como as organizações criam os dois tipos de legitimação.

É no quadro da recorrência aos dois *tipos ideais* de organização que Brunsson (2006) apresenta a *hipocrisia organizacional* como uma forma de lidar com as inconsistências entre discursos, decisões e ações, próprias das organizações políticas,

⁷⁸ Trata-se da tradução portuguesa, a partir da segunda edição em língua inglesa, datada de 2002 da obra do autor : Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy – Talk, decisions and actions in organizations* (2nded.). Chichester: John Wiley & Sons.

⁷⁹ De acordo com Brunsson (2006, p. 36), “as organizações no mundo real não ocorrem nestes estados puros, Normalmente, estas organizações têm de ser boas a produzir acção e ao *mesmo tempo*, a reflectir inconsistências”. Acrescenta o autor que ao observamos os dois tipos ideais “podemos ver com mais clareza as diferenças entre os dois tipos de legitimação” (p. 36), o que nos permitirá adquirir uma base conceptual para melhor discutir as condições das organizações no mundo real, no qual a ação e a política são cada vez mais importantes.

através de desarticulações mútuas, o que “facilita bastante a manutenção da legitimidade das organizações” (p. 20).

Ao conceptualizar o tipo ideal de “organização para a acção”, Brunsson (2006) apresenta uma organização na qual “a acção é o fundamento principal e o alicerce basilar para a legitimidade organizacional” (p. 36). Este tipo de organização procura a cooperação sistemática, o consenso e a supressão do conflito, assumindo a hierarquia como um instrumento importante para a coordenação das atividades dos seus membros de modo a gerar ação organizada. Nesta organização “as regras restringem a liberdade de acção dos membros, aumentando a probabilidade de que todos se comportem de forma a gerar uma acção organizada” (Brunsson, 2006, p. 37). As ideologias organizacionais apresentam-se fortes, ou seja, os seus membros apresentam ideias e valores idênticos, com tendência a serem complexas e conclusivas e a mostrarem um elevado grau de consistência interna. O elevado grau de concordância da ideologia diminui a necessidade de tomada de decisão, uma vez que, como refere Brunsson (2006), “a ideologia selecciona a acção sem ser necessário qualquer processo de selecção” (p. 39). Neste tipo de organização prevalece a consistência entre as ideologias e a acção. Segundo Brunsson (2006), “as ideologias organizacionais na organização para a acção são instrumentos de coordenação da acção” (p. 39), o que significa que a acção reflete os discursos e as decisões dentro da organização, sendo sobretudo “direccionada para soluções e não para problemas” (p. 40). Neste tipo de organização a acção assenta na especialização, sendo específica e exclusivamente direccionada para determinadas secções da realidade, na tentativa de satisfazer uma necessidade ou um interesse num dado momento.

A “organização política”, por sua vez, enquanto ideal antagónico da “organização para a acção”, não tem como objetivo produzir ação organizada, retirando a sua única base de legitimidade da capacidade de refletir as normas inconsistentes nas suas estruturas, processos e ideologias. Neste tipo de organização, as estruturas e os processos são diretamente orientados para o ambiente, de modo a demonstrar aos agentes externos “que a organização consegue responder e satisfazer as exigências inconstantes que lhe são feitas” (p. 42) e a criar um acordo simbólico com o seu ambiente. A incerteza, o dissenso, o conflito e o choque de racionalidades são algumas das características presentes neste tipo ideal. Nas palavras de Brunsson (2006), “o conflito entre os membros organizacionais é importante não só para a legitimidade da organização, mas também para a própria legitimidade dos membros individuais” (p. 43).

Este tipo de organização reflete um ambiente complexo composto por ideias inconsistentes integradas numa variedade de ideologias que se caracterizam também pela inconsistência. O conflito e a diversidade de ideologias apresentam-se assim como dois atributos da organização política que proporcionam a reflexão sobre os valores ambientais inconsistentes na estrutura organizacional, evidenciando-se ainda este papel reflexivo nos próprios processos da organização política (Brunsson, 2006). Na medida em que os conflitos e as ideologias se apresentam como uma fonte de legitimidade da organização perante o seu ambiente é necessário que os mesmos sejam demonstrados ao mundo exterior, ao mesmo tempo que se adotam técnicas que permitam manter o conflito e uma variedade de ideologias. A existência de várias ideologias obriga a que a organização dedique grande parte do seu tempo à tomada de decisão, sendo as escolhas solucionadas através de processos decisórios relativamente racionais de modo a evidenciar o conflito. A organização política está centrada nos problemas e não nas soluções tendo especial interesse nos problemas difíceis e insolúveis. À ideia da ação assente na especialização, a organização política contrapõe a generalização o que lhe permite refletir um número crescente de inconsistências, conseguindo desta forma obter o apoio do seu ambiente e aumentar a sua legitimidade. Neste tipo ideal a desconfiança, o ceticismo e a crítica mútua, assim como a depressão estão presentes.

Ao contrário da “organização para a acção”, a “organização política”, como defende Brunsson (2006), “tem uma enorme dificuldade em gerar produtos que exigem uma acção organizada” (p. 48), sendo os seus produtos sobretudo as “ideologias” e as “decisões”. O *discurso* emerge como uma das variantes das ideologias e assume uma grande importância nestas organizações, sendo produzido “não só com objetivos internos, mas também, e mais importante ainda, para o próprio ambiente” (Brunsson, 2006, p. 48). Os discursos e as decisões constituem assim produtos relevantes da “organização política”, uma vez que podem ser utilizados como meios de refletir na organização as inconsistências das normas ambientais. Em termos de comportamento organizacional é mais fácil refletir essas inconsistências nas ideologias e nas decisões do que nas ações.

À exigência de coordenação entre os discursos, decisões e ações presente no tipo ideal de “organização para a acção”, a “organização política” contrapõe a existência de desarticulação entre o discurso, as decisões e os produtos. Como refere Brunsson (2006), “o discurso, as decisões e os produtos são instrumentos mutuamente independentes utilizados pela organização política para obter a legitimidade e o apoio

do ambiente envolvente” (p. 49). Ou melhor, este tipo ideal de organização, de forma a refletir as inconsistências internas e externas no ambiente, e assim conseguir obter o seu apoio e a legitimidade, caracteriza-se por “utilizar inconsistências, não somente dentro de áreas isoladas de discurso, decisão ou produtos, mas também de forma mútua, entre si” (Brunsson, 2006, p. 49). Este tipo de comportamento fundamental na organização política é designado por Brunsson (2006) como *hipocrisia organizacional*. Enquanto opção estratégica para a resolução das inconsistências, assente na solução da *separação*, a hipocrisia traduz-se, nas palavras de Brunsson (2006) em “discursar de forma a satisfazer uma exigência, decidir de forma a satisfazer outra e fornecer os produtos que permitam ainda satisfazer uma terceira exigência” (p. 49).

As fontes da inconsistência organizacional, na opinião de Brunsson (2006), podem ser variadas. Segundo Brunsson (2006) as inconsistências organizacionais ao nível do discurso têm a sua origem no facto de existirem representantes de diversos interesses e ideias dentro da organização, sendo que “cada pessoa fala dos seus próprios interesses ou ideias” (p. 52). Assim como as inconsistências nas decisões e na produção “podem ser resultado de compromissos em que as exigências de cada lado são parcialmente, mas apenas parcialmente, satisfeitas” (Brunsson, 2006, p. 52). Mais ainda, as inconsistências mútuas ao nível do discurso, das decisões e da produção podem resultar do facto de “grupos diferentes interagirem com estas dimensões em alturas diferentes, sendo que a sua força e as situações externas podem também variar em diferentes ocasiões” (p. 52) Ainda a este nível as inconsistências podem resultar da diferenciação e independência organizacionais, ou seja, diferentes unidades na organização “podem ter de argumentar, decidir e produzir de forma independente uma das outras e, por conseguinte, com uma mútua inconsistência” (p. 52).

No caso das organizações educativas, Brunsson (2006) destaca que, embora raramente, ou nunca, as escolas consigam desenvolver ação coordenada, e também seja complicado de demonstrar quais são os seus produtos, estas “sobrevivem e atraem recursos oriundos dos seus ambientes” (p. 26). Isto demonstra que existem outras formas de obter apoio fora da organização, para além de terem de demonstrar ao seu ambiente técnico os seus produtos e resultados. Nas organizações educativas, as estruturas, os processos e as ideologias podem refletir as normas inconsistentes no ambiente, assim como podem de igual modo responder às exigências do ambiente externo. Na verdade, em ambientes marcados por inconsistências, as estruturas, os processos e as ideologias, mais do que simples formas de coordenar a ação, são algo que

deve ser explicitamente demonstrado ao ambiente envolvente com vista a obter o seu apoio. Assim evidencia-se que, as organizações educativas ao se estruturarem seguindo as normas reconhecidas pelos seus ambientes institucionais conseguem obter o seu apoio, assegurando a legitimidade e a sobrevivência (Brunsson, 2006; Meyer, 1983).

Todavia, ainda que as organizações reais, e em concreto as organizações educativas, se possam aproximar de cada um dos *tipos ideais*, nenhuma organização pode sobreviver assegurando a sua legitimidade exclusivamente através da *política* ou da *ação*. Brunsson (2006, p. 56) defende que “esta dupla base de legitimidade acaba por colocar um dilema às organizações”: satisfazer, em simultâneo, solicitações conflitantes. Ao responderem às exigências de ação essa situação implica adotar uma estrutura integrada, mas ao incorporarem as inconsistências ambientais as organizações são remetidas para a necessidade de fragmentação da estrutura. Esse dilema, de acordo com Brunsson (2006), é insolúvel e as organizações apenas podem gerir esses conflitos.

Na ótica do autor, a estratégia básica de gerir estas exigências divergentes da *ação* e da *política* “consiste em separar e isolar a política da ação” (2006, p. 56), o que *pode* ser feito através de quatro formas de separação, que Brunsson concebe como não mutuamente exclusivas: separação *cronológica*; separação por *assuntos*; separação por *ambientes* e separação por *unidades organizacionais*.

A separação *cronológica*, de acordo com Brunsson (2006) significa que a organização pode diferir no tempo a resposta a cada uma das solicitações, ou seja, “em certos períodos, a organização responde à exigência da política, enquanto noutros responde à exigência da ação”(p. 56). Nos períodos em que responde às exigências da política, as ideologias da organização deixam transparecer de modo claro as inconsistências. A organização valoriza as inconsistências entre as ideias e valores dos seus membros e procura demonstrar essas inconsistências ao exterior. Nestes períodos o importante é discutir os problemas, sendo a capacidade de produzir ação diminuta, enquanto, por sua vez, os discursos e decisões substituem a própria ação. Nos momentos em que a organização responde às exigências da ação procura manter uma ideologia comum e consistente de modo a se chegar a compromissos e se encontrar soluções.

A separação por *assuntos* trata-se de separar a política e ação em diferentes assuntos ou temas. Segundo Brunsson (2006) determinados assuntos exigem pouca ou nenhuma ação organizacional, ou o interesse em gerar ação não existe ou é reduzido, e como tal servem para dar continuidade ao modelo político, ou seja, são utilizados

apenas para fins políticos. Porém, outros assuntos têm uma orientação para a ação, sendo reconhecidos difíceis e complicados de se assumir em termos organizacionais, daí que se proceda à inclusão/exclusão de determinados participantes.

A separação por *ambientes* significa que a organização pode “optar pela política ou pela acção, dependendo do ambiente com o qual interage” (Brunsson, 2006, p. 59) num determinado momento. Em contextos marcados pela necessidade de demonstrar unidade e coesão interna a organização tenderá a criar grupos unidos pela defesa de uma mesma causa de modo a obter maior legitimidade. Contudo, quando se trata de lidar com contextos desorganizados é possível agir de uma forma mais desintegrada.

A separação por *unidades organizacionais* significa que certas unidades podem responder às exigências da política e, por isso, “são organizadas de forma a assemelhem-se ao modelo político ideal”, enquanto outras se organizam de modo a responder “às exigências da acção, sendo organizadas de modo a assemelhem-se ao modelo de acção organizada ideal” (Brunsson, 2006, p. 59).

2.5.2 Duas tipologias de respostas às pressões do ambiente institucional

Na nossa tentativa de compreensão e explicação dos sentidos e das respostas das escolas às pressões ambientais para o desenvolvimento de processos de avaliação e de melhoria da escola optámos por convocar a tipologia de Oliver (1991) das “respostas estratégicas” das organizações, bem como a “tipologia das respostas institucionais” desenvolvida e aplicada por Sá (2004) no contexto das organizações educativas. A opção pelo recurso aos trabalhos teóricos desenvolvidas por estes autores prende-se com o facto de, se atendermos à natureza política da avaliação da escola, as tipologias propostas por estes autores, ao admitirem que as respostas das organizações são variáveis em função do grau de proatividade das organizações e dos atores individuais ou coletivos, afiguram-se-nos como um importante instrumento de trabalho. Ao darem conta de graus variáveis de dependência das organizações e dos indivíduos relativamente às pressões ambientais, admitindo diferentes níveis de resistência perante as pressões/expectativas dos agentes institucionais, estas propostas permitem-nos valorizar a *face política* na análise da relação de dependência que envolve a organização e o ambiente.

Ainda que as propostas desenvolvidas por estes autores remetam para uma “bateria” (Sá, 2004) de respostas susceptíveis de serem mobilizadas no contexto da

relação da organização com o seu ambiente, neste trabalho tendo em conta o objeto de estudo e os dados recolhidos optámos por considerar algumas respostas mais importantes do que outras para a compreensão do nosso objeto de estudo. Daí que tenhamos optado por não atribuir a todas as respostas o mesmo espaço de análise.

2.5.2.1 Respostas estratégicas das organizações às pressões ambientais: da aquiescência à manipulação

Oliver (1991), através da combinação de proposições convergentes da perspectiva institucional e da teoria da dependência de recursos, propõe uma tipologia de respostas organizacionais às pressões e expectativas institucionais que, num *continuum*, pode variar de uma postura mais passiva até uma resistência mais ativa em função da natureza e do contexto dessas pressões. Na tipologia proposta a autora considera que a escolha organizacional é possível tendo em conta o contexto de limitações externas e que a ação organizacional está dependente do poder atribuído à organização. Deste modo tipifica cinco respostas estratégicas utilizadas pelas organizações face às pressões institucionais, as quais são apresentadas na Tabela 3 como sejam: aquiescência, compromisso, evitação, desobediência e manipulação⁸⁰.

Tabela 3. Respostas estratégicas a pressões institucionais

Estratégias	Táticas	Interpretação	Exemplos
Aquiescência	Hábito	Adesão inconsciente ou cega	Seguir normas invisíveis dadas como certas sem questionamento ou reflexão
	Imitação	Imitação consciente ou inconsciente	Imitar modelos institucionais
	Complacência	Obediência consciente da incorporação de valores, normas e procedimentos institucionais	Obedecer a regras e aceitar as normas intencionalmente
Compromisso	Equilíbrio	Alcançar paridade entre os múltiplos <i>stakeholders</i> e interesses internos.	Equilibrar as expectativas dos vários agentes envolvidos.

⁸⁰ Na opinião de Oliver (1991) cada uma destas respostas corresponde a graus diferenciados de resistência às pressões e expectativas dos constituintes institucionais. Assim a *aquiescência* representa a forma passiva de sujeição às pressões e expectativas dos constituintes institucionais; o *compromisso* representa o início da resistência das organizações às pressões institucionais; a *evitação* traduz-se na tentativa de anular a necessidade de conformidade; a *desobediência* é a forma mais ativa de resistência aos processos institucionais; a *manipulação* é a forma oportunista e propositada de cooperar, influenciar ou controlar as pressões institucionais.

	Pacificação	Tentativa de adequação mínima.	Conciliar e atender a determinadas condições de elementos institucionais.
	Negociação	Esforço para se extrair algumas concessões dos constituintes externos.	Negociar com <i>stakeholders</i> institucionais.
Evitação	Ocultação	Usar a concordância como fachada.	Disfarçar a não conformidade a regras.
	Amortecimento	Separação da atividade técnica do contatos externos à organização.	Enfraquecer os laços institucionais.
	Fuga	Abandonar domínios suscetíveis de pressões.	Alterar, metas, atividades, domínios.
Desobediência	Rejeição	Perante pressões fracas ou quando os objetivos internos divergem fortemente dos requisitos institucionais.	Ignorar normas e valores explícitos.
	Desafio	Enfrentar as regras consideradas inapropriadas irracionais ou inaceitáveis na visão da organização.	Contestar regras e requisitos.
	Ataque	Valores e expetativas institucionais não atendem aos interesses de todas as organizações.	Atacar as fontes de pressão institucional.
Manipulação	Cooptação	Neutralizar a oposição institucional e alcançar a legitimidade.	Submeter os constituintes influentes a uma coligação.
	Influência	Influenciar as normas pelas quais serão avaliados, fazer <i>lobby</i>	Definir ou ajustar valores e critérios convenientemente.
	Controle	Exercer domínio e poder sobre os constituintes externos de onde emanam as pressões	Dominar constituintes e processos institucionais.

Fonte: Oliver (1991, p. 152)

Oliver (1991) combina estas respostas estratégicas com um conjunto de “factores institucionais” (p. 160) que funcionam como elementos preditivos das respostas das organizações face às pressões para que estas se adequem às regras ou expetativas institucionais, concretamente: a *causa* (*porque é que existem essas pressões?*); os constituintes (*quem exerce as pressões?*); o conteúdo (*o que representam as pressões?*); o *controlo* (*como se exercem essas pressões?*) e o *contexto* (*onde se exercem as pressões?*). Ao propor as suas hipóteses, acerca do comportamento organizacional, de modo a explicar como cada um destes fatores influencia o tipo e o nível de resposta das organizações às pressões institucionais Oliver (1991) vincula cada

um dos fatores a duas “dimensões preditivas” (p. 160), cuja classificação numa escala de três níveis- baixo, moderado e alto - determina a probabilidade de ocorrência de uma “resposta estratégica” (p. 160) específica. Assim o nível de ocorrência de comportamento de resistência da organização para cada fator preditivo, que se reflete na adoção de uma determinada resposta estratégica, é função das seguintes dimensões preditivas:

- *Causa*: o grau de legitimidade social e/ou eficiência económica percebido pela organização como atingível se houver conformidade às pressões;
- *Constituintes*: o grau de multiplicidade dos constituintes institucionais que exercem pressões e manifestam expectativas em relação à organização e a dependência da organização por recursos provenientes desses constituintes externos⁸¹;
- *Conteúdo*: o grau de consistência dos requisitos e normas institucionais relativamente aos objetivos da organização, assim como o grau de constrangimentos discricionários impostos à organização;
- *Controlo*: o grau de coação legal existente em cada norma ou requisito institucional, bem como o grau de divulgação voluntária entre as organizações do campo organizacional das normas, práticas e valores institucionais.
- *Contexto*: o nível de incerteza ambiental e a interdependência da organização em relação ao ambiente em que está inserida.

Oliver (1991) propõe dez hipóteses, que estabelecem a probabilidade de adoção pelas organizações de comportamentos de resistência e de transgressão às pressões institucionais. Cada uma das hipóteses propostas está associada a uma das duas “dimensões preditivas” que integram cada um dos cinco “fatores preditivos”, as quais são sintetizadas na Tabela 4.

A capacidade das organizações para resistirem às pressões para o isomorfismo institucional está dependente da combinação das várias dimensões preditivas, das quais resultam determinados comportamentos estratégicos e táticas plurais. As respostas estratégicas vão ser delimitadas, em certo grau, pelos processos institucionalizados, sendo condicionadas pela percepção que as organizações e os indivíduos têm do ambiente em que atuam.

⁸¹ Para a maioria dos teóricos institucionais (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; Meyer & Scott, 1983; Zucker, 1987), os constituintes institucionais que exercem pressões e manifestam expectativas incluem não só o Estado e as profissões, como também os grupos de interesses, e a opinião pública.

Tabela 4. Probabilidade de adoção da resposta estratégica em função do fator preditivo

Fator preditivo	Respostas estratégicas				
	Aquiescência	Compromisso	Evitação	Desobediência	Manipulação
Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Constituintes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependência	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixo	Baixo
Constrangimento	Baixa	Moderado	Alto	Alto	Alto
Controlo					
Coação	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interdependência	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa

Fonte: adaptado de Oliver (1991, p. 160)

Para (Oliver, 1991) quando as organizações percebem que, ao agirem em conformidade, conseguem obter ganhos elevados em termos da legitimidade social e/ou da eficiência económica a resposta estratégica mais provável face às pressões institucionais será a *aquiescência*. Ao responder às pressões externas através do consentimento (concordância) a organização obtém a aprovação dos constituintes externos, o que reforça a sua legitimidade e, conseqüentemente, a sua estabilidade, para além de que sustenta a lógica da confiança e da boa-fé necessária à realização das atividades organizacionais (Meyer & Rowan, 1983) e reduz a vulnerabilidade da organização a uma avaliação negativa da sua conduta pelos constituintes externos.

Todavia, quando os benefícios esperados pela organização, em termos de legitimidade social e/ou eficiência, são baixos tende a desenvolver-se “o ceticismo da organização sobre a legitimidade social ou utilidade estratégica da conformidade e a percepção de que os objetivos institucionais são antagónicos com os interesses da organização” (Oliver, 1991, p. 161). Embora, face às prescrições institucionais, a *aquiescência* devido aos benefícios obtidos em termos de legitimidade e aceitação social por parte das organizações se traduza na resposta mais comum de conformidade, a diversidade de respostas propostas por Oliver (1991) envolve alternativas menos conformistas que admitem graus variáveis de resistência através dos quais as organizações podem de igual modo obter vantagens e assegurar a sobrevivência organizacional. Por conseguinte, quando o grau de legitimidade social e/ou eficácia

percecionado pelas organizações como atingível for reduzido estas tendem a comprometer os requisitos da conformidade, a evitar as condições que tornam necessárias a conformidade, a desafiar as exigências institucionais às quais se devem conformar, ou a manipular os critérios e as condições de conformidade (Oliver, 1991).

Acresce ainda que as organizações são, frequentemente, confrontadas com exigências institucionais oriundas de uma multiplicidade de constituintes externos, com agendas potencialmente conflitantes, ou com expectativas institucionais inconsistentes com os objetivos internos da organização. Segundo Pfeffer e Salancik (1978, citados por Oliver, 1991) quando as organizações são confrontadas com exigências concorrentes e incompatíveis do ambiente institucional a conformidade unilateral torna-se complicada, pois a organização ao satisfazer as exigências de um constituinte de pressão poderá estar a ignorar ou desafiar as exigências de outros. Deste modo, consoante o grau de multiplicidade dos constituintes que exercem as pressões assim será a adoção de cada resposta estratégica pela organização. Quando a multiplicidade dos constituintes, entendida esta como o grau de multiplicidade de expectativas conflitantes exercidas sobre uma organização, é alta o *compromisso*, a *evitação*, o *desafio* e a *manipulação* são respostas prováveis às pressões institucionais.

De acordo com as hipóteses de Oliver (1991), a probabilidade de resistência às pressões institucionais também está relacionada com a maior ou menor dependência organizacional por recursos provenientes dos constituintes institucionais. Quando a organização está demasiado dependente dos recursos provenientes dos seus constituintes externos a probabilidade de respostas mais resistentes às solicitações e expectativas institucionais será baixa. A *acquiescência* será a resposta estratégica mais provável quando a organização depende fortemente do constituinte dessas pressões. Como a dependência organizacional raramente é unidirecional, o *compromisso* pode também ser uma resposta nas situações em que as organizações desejam proteger ou promover os seus interesses. Segundo Scott (1995) a opção por uma estratégia de compromisso, através da negociação, surge sobretudo quando o ambiente institucional evidencia alguma fragmentação interna, o que facilita a consideração de racionalidades alternativas. Em contrapartida, quando a dependência dos constituintes que exercem a pressão é baixa, o que significa que o risco de salvaguarda dos interesses da organização é mínimo, a *desobediência* e a *manipulação* são as respostas mais prováveis.

Também o grau de consistência dos requisitos e normas institucionais relativamente aos objetivos da organização, na opinião de Oliver (1991), tende a

influenciar a adoção de cada resposta estratégica por parte da organização. Assim, a autora advoga que a probabilidade das organizações responderem em conformidade às pressões institucionais está dependente do grau de discrepância entre os objetivos organizacionais e as exigências institucionais. As organizações estão mais dispostas a serem conformes às pressões externas, quando essas pressões ou expectativas são compatíveis com os objetivos internos. Em contrapartida, nas situações em que a consistência dos objetivos da organização com as normas e requisitos externos é baixa a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais é maior, o que remete para o recurso às estratégias da *desobediência* e da *manipulação* como resposta por parte das organizações a essas pressões (Oliver, 1991).

Se a consistência dos objetivos das organizações com os requisitos institucionais influencia a resposta estratégica por parte das organizações também a perda da autonomia organizacional, implícita na conformidade da organização às normas e expectativas institucionais, condiciona a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais. Pfeffer e Salancik (citados por Oliver, 1991, p. 166) defendem que a conformidade, tendo em conta as restrições que coloca, acaba por ser uma perda ou limitação da autonomia da organização. Referindo-se a vários teóricos e pesquisadores que enfatizaram a importância da discricionariedade organizacional e da autonomia do processo decisório nas relações entre a organização e o seu ambiente, Oliver (1991) sugere que a probabilidade de resistência organizacional está dependente do grau de restrições à autonomia de decisão, sentida pelas organizações, face às pressões institucionais para a conformidade. Assim evidencia-se, que a capacidade de manter o controlo sobre os seus processos e resultados constituem motivos organizacionais que vão condicionar a vontade da organização para se conformar.

Em situações em que a discricionariedade dos constrangimentos impostos é alta as organizações tendem sobretudo a agir de acordo com uma lógica de conformidade cerimonial recorrendo à estratégia da *evitação*⁸² de modo a dissimular a sua não conformidade. Nesta lógica, através de uma fachada ritualizada de aceitação simbólica das normas e dos requisitos institucionais, as organizações ocultam a sua não

⁸² Contrariamente à *aquiescência* e *compromisso* que constituem respostas estratégicas das organizações com o objetivo da conformidade total ou parcial, os processos institucionais que englobam a *evitação* são motivados pelo desejo de contornar as condições que fazem da conformidade o comportamento necessário para a obtenção da legitimidade organizacional.

conformidade recorrendo a táticas como, por exemplo, a utilização da aquiescência como fachada, a desarticulação entre as estruturas formais e a atividade técnica, ou o abandono de domínios suscetíveis de pressão. Trata-se sobretudo de uma resposta ritualizada às pressões ambientais. Esta estratégia é também subscrita por autores como Brunsson (1989) e Meyer e Rowan (1977) ao colocarem em evidência o pressuposto da existência de uma inconsistência entre as exigências da conformidade institucional e os requisitos necessários à produção de ação de forma eficiente.

Todavia de acordo com Oliver (1961, p. 168), os fatores *causa* e *constituintes* são susceptíveis de interagir com os constrangimentos discricionários impostos à organização. As organizações estão dispostas a trocar a sua autonomia e ação discricionária pelos ganhos de uma maior legitimidade e eficiência económica, também em termos dos constituintes, as organizações são menos propensas a resistir às pressões institucionais que limitam a sua ação discricionária quando são fortemente dependentes da fonte dessas pressões.

Para Oliver (1991) a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais está ainda dependente do aparelho legal que suporta as normas e requisitos institucionais e da natureza voluntária de difusão entre as organizações do campo organizacional dos valores, normas e práticas institucionais. Assim, quando as organizações atuam sob pressão de normativos legais as consequências de não conformidade poderão ser mais sentidas, daí que seja menos provável a resistência a essas pressões⁸³. Todavia se o grau de coerção legal existente em cada norma ou requisito institucional, face à não conformidade, for moderado, ou reduzido as organizações tendem a adotar comportamentos de maior resistência, apresentando-se a evitação, o desafio e a manipulação como respostas prováveis às pressões institucionais. Segundo Oliver (1991) também o grau de divulgação voluntária de uma expectativa ou prática institucional num campo organizacional tenderá a influenciar a probabilidade da conformidade às expectativas institucionais. Quando as normas e regras institucionais são amplamente difundidas e entendidas como *taken-for-granted*, relativamente ao que se considera um comportamento legítimo ou racional, as organizações tendem a concordar com as pressões, uma vez que a sua validade social é inquestionável. Deste

⁸³ É o caso da avaliação da escola cujo suporte legal assenta na Lei n.º 31/2002 a qual legitima, pela primeira vez em Portugal, um sistema duplo de avaliação: a avaliação externa e a autoavaliação, estipulando o carácter obrigatório e sistemático da autoavaliação. Recentemente o Decreto-Lei n.º 137/2012 vem reforçar a valorização da avaliação institucional nas escolas ao subordinar o aprofundamento da autonomia das escolas aos processos de autoavaliação e avaliação externa.

modo, quanto maior o grau de difusão voluntária das normas e regras institucionais, maior será a tendência das organizações, através do efeito de contaminação, para procederem à imitação de outras organizações pelo contágio de legitimidade (Oliver, 1991).

As características do contexto ambiental no interior do qual são exercidas as pressões institucionais sobre as organizações são também apontadas por Oliver (1991) como determinantes das respostas das organizações às exigências institucionais. Para Oliver (1991) a incerteza e a interdependência ambiental são duas das dimensões do contexto ambiental com probabilidade de influenciar as “respostas estratégicas” da organização às pressões institucionais. Quando as organizações são influenciadas por ambientes institucionais onde prevalece a incerteza e a imprevisibilidade necessitam de grandes esforços para reestabelecer o controle e a estabilidade sobre os resultados organizacionais futuros⁸⁴. Por conseguinte, em contextos de incerteza as organizações são mais propensas a imitar outras organizações, na medida em que a conformidade institucional as protege das turbulências ambientais (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977). Assim a aquiescência e o compromisso evidenciam-se como as respostas mais prováveis face às pressões institucionais.

Para além da incerteza, também, a interdependência ambiental pode influenciar a estratégia da organização para resposta às pressões institucionais. As organizações são mais propensas a agir em conformidade com os valores e requisitos institucionais quando existe interdependência no ambiente institucional. Num contexto de interdependência ambiental, a existência de redes relacionais, através das quais se dá a difusão e a partilha das normas institucionais facilita a elaboração de mitos e valores coletivos (Meyer & Rowan, 1977) e promove o isomorfismo institucional e a conformidade (DiMaggio & Powell, 1983). Assim sendo, a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais será tanto menor quanto maior for o nível de incerteza e de interdependência no ambiente institucional (Oliver, 1991).

Em síntese, de acordo com as hipóteses de Oliver (1991), a probabilidade de ocorrência de respostas de resistência às solicitações e expectativas institucionais é elevada quando as organizações percebem que, ao agirem em conformidade, conseguem obter baixos benefícios em termos da legitimidade social e/ou da eficiência económica, que a dependência dos constituintes externos é baixa e a sua multiplicidade é alta, que a

⁸⁴ Este cenário é referido por alguns dos entrevistados em relação às constantes mudanças de políticas educativas, e ao seu impacto nos processos desenvolvidos pelas escolas.

consistência dos objetivos da organização com as normas e requisitos institucionais é baixa e a discricionariedade dos constrangimentos impostos é alta, que o suporte legal das normas e requisitos institucionais é baixo, e a difusão das normas e valores entre as organizações é reduzida e, por último, que o nível de incerteza e de interdependência no ambiente institucional são baixos. Todavia, quando a organização depende fortemente dos seus constituintes externos, quando o suporte legal das normas e requisitos institucionais é forte, ou quando as normas e regras institucionais já estão amplamente difundidas e são percebidas como a forma correta de fazer as coisas, a probabilidade de resistência às pressões institucionais será baixa.

2.5.2.2 Respostas institucionais das organizações às pressões ambientais: da conformidade ao endoutrinamento institucional

Para além da relevância da proposta de Oliver (1991) também a tipologia de respostas institucionais às pressões/expetativas ambientais desenvolvida e aplicada por Sá (2004), num estudo onde procurou problematizar a participação dos pais na escola pública portuguesa, se nos afigura como um valioso instrumento de trabalho.

Na sua “tipologia das respostas institucionais”⁸⁵ este autor reconhece a relevância do ambiente institucional como agente indutor de isomorfismo organizacional, mas admite, em simultâneo, graus variáveis de proatividade por parte das organizações e dos indivíduos quando confrontados com as pressões/expetativas ambientais (Sá, 2004). Através da articulação dos três “mecanismos isomórficos”, propostos por DiMaggio e Powell (1983, 1991), com diferentes tipos de “respostas institucionais”, Sá (2004) admite que, “no contexto de cada mecanismo isomórfico, é possível ocorrer qualquer uma das quatro respostas institucionais”, como sejam: “*conformidade institucional; hipocrisia institucional; infidelidade institucional; e endoutrinamento institucional*” (p. 248). No interior de cada resposta, com base no contributo da análise desenvolvida por Oliver (1991), o autor admite diferentes modalidades/graus de resistência relativamente às expectativas/pressões ambientais, o que configura diversas “táticas” capazes de serem mobilizadas no espaço de ação de cada “resposta” (conforme Tabela 5). Entre cada uma das respostas propostas o grau de

⁸⁵ Esclarece o autor que a “tipologia das respostas institucionais” proposta “visa dar conta quer da respostas das organizações, quer das respostas dos indivíduos ou grupos às pressões ambientais” (Sá, 2004, p. 248)

proatividade dos atores individuais e coletivo aumenta, o que tem como consequência o aumento do nível de transgressão relativamente às pressões do ambiente institucional para a conformidade.

Tabela 5. *Tipologia de respostas institucionais às pressões/ expectativas ambientais*

Tipo de Isomorfismo	Mecanismos isomórficos	Respostas institucionais	Táticas Institucionais
Isomorfismo Institucional	Coercivo	Conformidade institucional	Rotinas Imitação Convicção Negociação
		“Hipocrisia” institucional	Cronológica Ambiental Estrutural Temática
		Infidelidade institucional	Defensiva/Escondia Assumida/Explícita Ofensiva/Desafiante
		Endoutrinação institucional	Anulação Conversão Liquidação
	Mimético	Conformidade institucional	Rotinas Imitação Convicção Negociação
		“Hipocrisia” institucional	Cronológica Ambiental Estrutural Temática
		Infidelidade institucional	Defensiva/Escondia Assumida/Explícita Ofensiva/Desafiante
		Endoutrinação institucional	Anulação Conversão Liquidação
	Normativo	Conformidade institucional	Rotinas Imitação Convicção Negociação
		“Hipocrisia” institucional	Cronológica Ambiental Estrutural Temática
		Infidelidade institucional	Defensiva/Escondia Assumida/Explícita Ofensiva/Desafiante
		Endoutrinação institucional	Anulação Conversão Liquidação

Fonte: Sá (2004, p. 249)

A *conformidade institucional* é qualificada por Sá (2004) como o conjunto das "respostas" que remetem para "discursos, decisões e acções consistentes com as regras, as normas, os valores e sistemas de crenças dominantes no ambiente institucional" (p. 250). Isto significa que o isomorfismo institucional para além de cerimonial é também substantivo, o que faz supor um elevado grau de congruência entre discursos, decisões e acções. No "plano da acção organizacional" (Lima, 1998) a conformidade institucional pode ser concretizada através de táticas como *rotinas*, *imitação*, *convicção* e *negociação*.

As respostas em que "a conformidade com o ambiente institucional ocorre de forma não deliberada e não consciente" (p. 250) traduzem-se na opinião de Sá (2004) em *rotinas*. Neste subtipo de conformidade institucional o ajustamento dos atores individuais e coletivos ocorre de forma pacífica e passiva sendo que "as regras foram *naturalizadas* e deixaram de ser percebidas como tal e, portanto, não são objecto de disputa" (p. 250). Todavia, quando os atores individuais e coletivos se deparam com contextos de incerteza optam por atuar de "forma convencional imitando outros atores individuais e colectivos que representam como mais eficazes ou com mais prestígio" (Sá, 2004, p. 251). Neste cenário, as respostas de conformidade institucional ocorrem como resultado de processos miméticos, o que traduz, na opinião de Sá (2004), a tática da *imitação*. Nestas situações, as organizações e os indivíduos através da adoção de uma estrutura ortodoxa procuram obter "a legitimidade que decorre da consistência cognitiva" Scott (1995, p. 47).

Nas situações em que os atores têm como preocupação agir com base numa "lógica da adequação", ou seja, procurando responder, como refere Sá (2004), "às expectativas normativas" (...) dos papéis que os atores sociais são chamados a representar em cada momento" (p. 252), as respostas de conformidade institucional são determinadas pela *convicção*. Nestas situações a conformidade tem uma raiz normativa e moral.

Quando os atores individuais ou coletivos, embora agindo em conformidade com as pressões/expetativas ambientais, procuram perante as solicitações ambientais "negociar 'na especialidade' condições mais vantajosas" (Sá, 2004, p. 254) a *negociação* emerge como a tática mais plausível de ser mobilizada.

Cada um destes subtipos de conformidade institucional pressupõe, entre outras condições, como advoga Sá (2004), "pressões institucionais homogéneas e consistentes, expressas por agentes que falam a uma voz" (p. 254), o que acaba por limitar os

contextos em que estas respostas podem ser mobilizadas. Na verdade, no domínio empírico podemos observar que, na maioria das situações, as organizações e os indivíduos deparam-se com ambientes institucionais marcados por inconsistências internas, consequência das agendas incompatíveis e, por vezes, conflitantes impostas pelos diversos agentes de institucionalização. Neste cenário, os atores organizacionais procuram mobilizar estratégias de modo a “encontrar soluções que permitam acomodar essas normas, valores e expectativas inconsistentes e, eventualmente, contraditórias e, ainda assim, desenvolver acção organizacional” (Sá, 2004, pp. 254-255).

Na medida em que a sobrevivência das organizações está dependente da obtenção de uma dupla legitimidade, que obriga à necessidade de produzir acção de forma eficiente, de modo a responder aos requisitos da eficácia e, em simultâneo, conseguir incorporar as inconsistências ambientais, a *hipocrisia* é apontada por Sá (2004) como um tipo de resposta que permite responder aos dois requisitos.

A *hipocrisia institucional* é descrita por Sá (2004) como uma resposta institucional “em que a conformidade em relação às pressões ambientais é, sobretudo, de natureza ritual e cerimonial” (p. 258), ou seja, “a adesão às normas, valores e expectativas ambientais é apenas parcial e de natureza mais oportunística e instrumental” (p. 259). Enquanto solução baseada na desarticulação entre discursos, decisões e acções a *hipocrisia institucional* pode ser operacionalizada através de vários subtipos de desarticulação, que Brunsson (1989) concebe como não mutuamente exclusivas: *cronológica, temática, ambiental e estrutural* (p. 33).

Segundo Sá (2004) a *desarticulação cronológica* “traduz-se em responder às solicitações conflitantes da organização *acção* e da organização *política* em tempos diferentes” (p. 255). A *desarticulação temática*, por sua vez, traduz-se na inclusão/exclusão dos participantes consoante os assuntos em discussão, o que podemos designar de “hipocrisia temática”. Estamos em presença da “hipocrisia ambiental” quando “a organização produz discursos diferenciados (*double talk*) para lidar com públicos distintos, ou para segmentos diferentes do mesmo colectivo” (Sá, 2004, p. 255). A *desarticulação estrutural* consiste, como advoga Sá (2004) numa “forma alternativa de responder à heterogeneidade e inconsistência ambiental, satisfazendo simultaneamente os requisitos da acção e a pluralidade de valores, expectativas e interesses veiculados pelos diferentes públicos” (p. 256). Neste caso diferentes unidades organizacionais são concebidas a partir de princípios organizativos distintos, preservando cada uma delas uma relativa autonomia. Estes quatro modos de

desarticulação em que se pode traduzir a hipocrisia institucional, como advoga Sá (2004, p. 258), “não são mutuamente exclusivos”. Dai que, ao nível empírico, seja possível encontrar diferentes combinações destas desarticulações, as quais “não devem ser entendidas como disfunções organizacionais, mas antes como possíveis *soluções* para um conjunto complexo de dilemas com que as organizações se deparam, em particular as organizações educativas” (Sá, 2004, p. 258).

A *infidelidade institucional* é entendida por Sá (2004) “como um tipo de resposta institucional em que se verificam discursos e práticas de transgressão” (p. 259) em relação às normas e expectativas ambientais existentes num determinado momento⁸⁶. Nesta ordem de ideias, o autor admite a existência de três tipos de infidelidade institucional: *defensiva/escondida*; *assumida/explicita*; e *ofensiva/desafiante*, as quais variam em função do seu nível de visibilidade, frontalidade e agressividade.

No caso da infidelidade *defensiva/escondida*, a desobediência não é assumida publicamente. Existe por parte da organização e dos indivíduos “um ignorar tácito das normas e das expectativas ambientais” (Sá, 2004, p. 260). Na infidelidade *assumida/explicita*, os discursos e as práticas de transgressão em relação aos valores, normas e expectativas institucionais são aberta e publicamente assumidos. No entanto, a infidelidade não é assumida pelos atores como uma virtude, sendo antes reconhecido que, por várias razões, e na maioria das vezes fora do seu controlo, “não têm sido capazes de corresponder ao que também eles consideram a ‘forma certa’ de estar e/ou fazer” (Sá, 2004, p. 260)⁸⁷. Na infidelidade *ofensiva/desafiante* são questionados os valores, normas e expectativas instituídas, sendo estes denunciados como inconsistentes com outros valores, normas e expectativas que os atores consideram superiores. Este tipo de infidelidade, para além de ser assumida publicamente, é apresentada como uma virtude, sendo os seus detratores denunciados “como os verdadeiros *infieis*, porque a

⁸⁶ Sá (2004) toma o termo *infidelidade* de Lima (1992). Para este autor o conceito de *infidelidade* aplica-se às práticas desviantes em relação ao “normativismo burocrático”, por isso a classifica de *normativa*. Esta infidelidade, segundo o mesmo autor, pode ocorrer em relação ao *motivo* e ao *conteúdo*. No caso de Sá (2004), o conceito de *infidelidade institucional* “é utilizado num sentido mais abrangente, pois o quadro de referência não são apenas as regras formais-legais, mas também os valores e normas sociais que balizam as práticas organizacionais” (p. 259).

⁸⁷ Segundo Sá (2004), em algumas situações, esta infidelidade é justificada através da estratégia da “atribuição ambiental” (Brunsson, 1989) como forma de imputar ao “ambiente” a responsabilidade pelos desvios. A utilização da estratégia da “atribuição ambiental” poderá permitir, em simultâneo, “expressar concordância com a norma instituída, reconhecer a infidelidade em relação a essa mesma norma e não ter que suportar os custos da transgressão” (Sá, 2004, p. 260).

ordem social que promovem apenas de forma aparente é congruente com a ordem institucional que invocam” (Sá, 2004, p. 261).

O *endoutrinamento institucional* é entendido por Sá (2004) como um tipo de resposta mais radical que se traduz na tentativa de “fazer desaparecer” os agentes e as agendas que veiculam “versões alternativas” das práticas instituídas. Este tipo de resposta pode ser concretizada através de três táticas: *anulação*, *conversão* e *liquidação*. Através da tática da *anulação* a organização procura evitar que “o agente e/ou as agendas alternativas funcionem como um contrapoder em relação à ordem instituída” (Sá, 2004, p. 262). Daí que, através do recurso ao mecanismo da cooptação, proceda à sua assimilação nas estruturas de decisão política. Com efeito, ao compartilhar os encargos do poder mas sem uma transferência substantiva desse poder, a organização consegue evitar ameaças à sua estabilidade ou existência. Se este mecanismo permite, por um lado, neutralizar a oposição institucional e reforçar a legitimidade e respeitabilidade da organização, por outro lado, como alerta Sá (2004, p.263) pode existir “o risco dos elementos cooptados poderem escapar ao seu controlo e ‘imiscuírem-se’ em domínios mais sensíveis, anulando deste modo os ganhos inerentes àquela estratégia”⁸⁸. A tática da *conversão* permite superar esta ameaça uma vez que a organização cooptante, como complemento à anulação, pode procurar (re) educar os elementos cooptados nos valores, normas e sistema de crenças da sua estrutura, de modo a conseguir “catequizar os ‘infiéis’ para um desempenho em conformidade” (Sá, 2004, p. 263). Para Sá (2004) a tática da conversão pode também assentar no mecanismo da “legitimação situacional” descrito por Brunsson, (1989, p. 135). Em contextos onde dominados “pela incerteza da tecnologia e pela ambiguidade dos objectivos, o recurso à *conversão*, através do mecanismo de ‘legitimação situacional’⁸⁹ torna-se claramente facilitado” (Sá, 2004, p. 264). A tática da *liquidação* apresenta-se como uma modalidade mais radical de *manipulação*, cujo objetivo consiste em “exercer um controlo sobre as fontes, os agentes e as agendas veiculadoras de pressões e expectativas institucionais, impedindo que a transgressão adquira visibilidade pública” (Sá, 2004, p. 264). A estratégia da *liquidação* pode assumir duas variantes: *física* e *conceptual*. Segundo Sá (2004), a *liquidação física* engloba “as respostas que envolvem

⁸⁸ Sá (2004) refere que “os elementos formal e publicamente incorporados na estrutura da organização podem querer passar de ‘colaboradores’ (subordinados) a ‘co-decisores’ (autónomos)” (p. 263).

⁸⁹ O conceito de “legitimação situacional” é apresentada por Brunsson (1989, p. 135) como a *solução* que permite à organização assegurar a sua legitimidade devido ao fato de interferir ao nível das percepções, procurando influenciar o modo como a situação é avaliada pelos constituintes.

o recurso à coacção como forma de controlar a difusão de definições divergentes do instituído” (p. 264), enquanto a *liquidação conceptual* envolve “práticas que incluem a desmoralização, a ridicularização e a ostracização”, como meio de proceder à “morte cívica” do agente “subversivo” (p. 265).

Importa salientar que “no plano da acção organizacional” podemos encontrar combinações diversas dos tipos de resposta aqui apresentados, na medida estes não são mutuamente exclusivos. Na opinião de Sá (2004) a probabilidade de ocorrência de qualquer uma das quatro respostas institucionais não é completamente aleatória, uma vez que a especificidade do pilar em que se sustenta cada um dos mecanismos isomórficos (regulador, normativo, ou cognitivo) permite antecipar quais as combinações de respostas e táticas que mais se proporcionam. Contudo, como defende Sá (2004), “os factores que condicionam as respostas institucionais não se restringem ao mecanismo isomórfico implicado” (p. 250), na medida em que também os ‘factores preditivos’, apontados por Oliver (1991), “constituem dimensões relevantes para a leitura da diversidade das respostas institucionais, nomeadamente na compreensão das condicionantes dos comportamentos de resistência e de transgressão” (Sá, 2004, p. 250).

Capítulo III- A avaliação de escola no quadro dos novos modos de regulação das políticas educativas

3.1. Os novos modos de regulação e a avaliação de escolas

A partir da década de setenta, do século passado, assistimos em diversos países a um processo de recomposição do papel do Estado e das suas formas de governo no domínio da educação. Com a aceleração da globalização económica e o desenvolvimento do pós-fordismo, o mundo económico de modo a superar a incerteza e a concorrência de uma agenda económica global, partindo da necessidade de criação de uma economia baseada no conhecimento, vem reclamar dos sistemas públicos de educação uma maior eficácia e eficiência da ação pública. Além disso, a crise de legitimidade e de racionalidade do *Estado Providência*, bem como a emergência de referenciais políticos neoliberais vão colocar em causa “os modos burocráticos de gestão da acção pública e introduzir preocupações de gestão, até então, características do sector privado (como a preocupação pela eficácia, eficiência e prestação de contas - *accountability*)” (Maroy, 2007, p. 88).

É neste contexto que em resultado da influência exercida pelas estruturas políticas supranacionais (como é o caso da União Europeia) e pelos programas de apoio, investigação e desenvolvimento oriundos de organismos internacionais (como a OCDE, a UNESCO, ou o Banco Mundial), se tem vindo a proceder em diversos países, e também em Portugal, pela via do “empréstimo” de políticas educativas, à adoção de conceitos, políticas e medidas postas em prática noutros países (Barroso, 2002, 2003a, 2006b). Esse efeito de “contaminação” (Walford, 2001), ao constituir uma “externalização” das políticas nacionais, tem possibilitado, sobretudo nos países em que as políticas no domínio da educação assumem uma tendência centralizada, como é o caso de Portugal, a justificação e a “legitimação”, ao nível da argumentação política, de determinadas decisões no âmbito das medidas de funcionamento do sistema educativo (Schriewer, 2001, Barroso, 2003a, 2004a, 2006b).

É sobre este pano de fundo que, no contexto do sistema educativo português, é possível identificar nas políticas educativas atuais, por via da “regulação transnacional”, um conjunto de iniciativas que pretendem configurar um outro modo de coordenação, controlo e influência do Estado sobre o sistema escolar. É o caso, da desconcentração e

da descentralização, da contratualização da autonomia, da avaliação externa das escolas, da autoavaliação das escolas, da regulação pelos resultados (*accountability*), da territorialização, da mobilização local de estruturas comunitárias e da diversificação da oferta educativa.

A lógica dominante passa, no quadro das teorias do “*New Public Management*”, pela “modernização e requalificação da administração pública (...), com recurso a novas modalidades de relacionamento entre administradores e administrados (contratualização), ao reforço da democracia local, bem como ao estabelecimento de parcerias entre os vários agentes públicos e privados” (Barroso, 2013, p. 17).

É nessa lógica que em Portugal, a partir dos finais dos anos oitenta do século passado, se assiste à emergência de um novo modelo de regulação das políticas e da ação educativas. Ao modelo de regulação das políticas educativas designado por “burocrático-profissional” vem substituir-se uma “nova regulação” nomeada de “regulação pós-burocrática” (Barroso, 2005a, 2006b, Maroy, 2005, Meuret, 2007).

Se no modelo “burocrático-profissional” a regulação do sistema educativo passava pela “aliança” entre dois modos de coordenação - uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” e uma regulação “profissional corporativa e pedagógica” - no novo modelo de “governança” e “regulação pós-burocrática” procede-se à combinação de outros dois referenciais: o modelo do “Estado avaliador” e o modelo do “quase mercado” (Barroso, 2005a, 2006b). Estes dois novos modelos de regulação pós-burocrática “caracterizam-se, sobretudo, pelo facto de não se basearem, como no modelo burocrático, na legitimidade da racionalidade e da lei consideradas simultaneamente como formas de coordenação e fonte de valores” (Barroso, 2013, p. 17).

Na regulação pós-burocrática, a base da regulação assenta na valorização dos resultados, na procura da eficácia (chegando mesmo à obrigação de resultados) por comparação ao cumprimento das regras do direito. Passamos assim, como advoga Dale (1997, 2005)⁹⁰, de “uma *forma de regulação determinada por regras*, que opera a jusante do funcionamento através dos inputs (...) para uma *forma de regulação determinada por objetivos* que atua *a posteriori*, assente em determinadas realizações (outputs) do sistema”. Assiste-se, como referem Demailly e colegas (1998), à mudança “de uma legitimidade substancial (a cultura, a nação, a cidadania) para uma legitimidade

⁹⁰ Citado por Antunes e Sá (2010, p. 10).

processual: ser eficaz, saber controlar, saber organizar, saber gerir, saber comunicar, saber construir e vender a imagem da escola, saber produzir” (p. 65).

Ainda que a racionalidade seja valorizada, esta é, sobretudo, reduzida a uma racionalidade instrumental. “Entramos num regime de *performatividade*⁹¹ onde o que importa são os resultados tangíveis mensuráveis, justificáveis” (Maroy, 2006, p. 54). Como referem Antunes e Sá (2010), “os resultados requeridos do funcionamento dos sistemas educativos devem ser traduzidos em desempenhos/produtos/saídas imediatas exibidos pelas escolas e face aos quais estas serão avaliadas” (p. 10).

Qualquer um dos novos modos de regulação caracteriza-se por ser, cada vez mais, de “conhecimento intensivo” (Barroso & Afonso, 2011). É cada vez mais frequente a utilização de instrumentos de regulação baseado em conhecimento como “os indicadores, as avaliações, as auditorias, as boas práticas, as práticas baseadas em evidências que tendem a substituir ou a complementar a regulação mais tradicional baseada em normas ou incentivos” (Barroso & Afonso, 2011, p. 19).

Na regulação pós-burocrática o conhecimento gerado por estes novos instrumentos, vai possibilitar, como esclarece Barroso (2013), por um lado, a “legitimação de um poder político com défice de autoridade que tem de negociar com novos atores no quadro das novas formas de governança” (p. 19) e, por outro lado, como instrumento de regulação, vai substituir “as formas de controlo burocrático por formas mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas” (p. 19). No contexto deste tipo de regulação o conhecimento para além de ser válido para os políticos, como instrumento de legitimação do processo de tomada de decisão, atua também como instrumento de intervenção por parte dos atores na medida em que a sua produção e disseminação irá permitir a reformulação da ação pública.

No contexto dos diversos sistemas educativos, os novos modelos de regulação de “Estado avaliador” ou de “quase mercado” têm contudo vindo a assumir diferentes combinações. Na verdade, consoante a realidade dos diversos sistemas escolares e as políticas educativas de cada país, os modos de regulação adotados têm tido a tendência para valorizar mais os mercados ou, pelo contrário, valorizar a pilotagem do sistema através da avaliação e dos resultados (Maroy, 2006, Barroso, 2006b).

⁹¹ O autor utiliza a expressão “performatividade” pertencente a Ball (2004).

3.1.1. Quase-mercado, avaliação e regulação

No caso do modelo de “quase mercado”, amplamente difundido nos países anglófonos, a partir dos anos oitenta, como resultado das políticas neoliberais, a base de regulação assenta no mercado e envolve uma aliança do Estado com os pais. Parte-se do pressuposto que a pressão concorrencial entre as escolas, em resultado das escolhas dos pais, consegue fomentar a melhoria (Maroy, 2006).

Nos modos de regulação pós-burocrática, como esclarece Barroso (2013) “o principal objectivo consiste em reformular o papel do Estado na definição, provisão e controlo das políticas educativas” (p. 18). Na regulação de “quase mercado” o Estado, apesar de ter um papel importante na definição dos objetivos do sistema e nos conteúdos do curriculum, concede às escolas “uma autonomia que lhes permite escolherem os meios mais adequados para concretizarem esses objetivos. Além disso, de modo a melhorar a qualidade e responder às exigências dos seus utilizadores incentiva a criação de um sistema de quase-mercado” (Maroy, 2006, p. 52). É nesse sentido que procede à definição e implementação de medidas que permitem a “livre escolha da escola pelos seus utilizadores, conjuntamente com o financiamento das escolas em função do número de alunos que recebem (financiamento pela procura)” (Maroy, 2006, p. 52). Na prática, as escolas são colocadas em concorrência na realização da sua atividade educativa, admitindo-se que a pressão concorrencial vai estimular a melhoria.

Nesta ordem de ideias, os “bens” educativos passam a ser concebidos como bens mercadorizáveis, ou seja, “bens sujeitos à lei da oferta e da procura- quebrando assim a vinculação, historicamente estabelecida entre a educação como direito e bem colectivo e a obrigação do Estado de a prover e assegurar através do princípio da igualdade de oportunidades” (Afonso, 2001b, p. 22).

Neste contexto, de regulação da ação educativa pelo mercado, o Estado tende ainda “a disponibilizar aos clientes informação sobre as performances, a eficácia e a eficiência de cada uma das escolas, de modo a que a racionalidade das suas escolhas exerça pressão sobre as equipas escolares para a melhoria do seu modo de funcionamento” (Maroy, 2006, p. 52). Deste modo, o Estado reformula o seu papel, por meio de uma “lógica de controlo social da escola, com a promoção da avaliação externa e da responsabilização directa pelos resultados dos alunos, privilegiando dispositivos de

regulação centrados no ‘ajustamento mútuo’ resultante da contraposição e complementaridade das lógicas de acção” (N. Afonso, 2003, p. 53).

Em Portugal, a investigação tem mostrado que nas últimas duas décadas a “lógica de mercado” tem estado presente na fundamentação e nos modelos de referência de algumas medidas de política educativa, concretamente, nas relativas à autonomia das escolas, à gestão e administração das escolas e à avaliação das escolas. No entanto, apesar das influências das políticas neoliberais, a implementação da “livre escolha” da escola e da “privatização” do ensino público não tem passado do nível retórico e do plano das intenções (Barroso, 2003b). Segundo Afonso (2001b) “o Estado não deixou de reforçar o seu poder coercitivo e de exercer o seu papel de regulação social, ao mesmo tempo, em que, paradoxalmente, continuou a favorecer e a promover a expansão do próprio mercado e a sua própria retracção em termos de responsabilidades e âmbitos de actuação” (pp. 22-23).

3.1.2. O Estado avaliador, avaliação e regulação

No caso do modelo de “Estado avaliador”⁹² (Neave, 1988, 1998), admite-se que os objetivos e o curriculum são definidos pela administração central, contudo as instituições educativas detêm uma importante autonomia pedagógica e/ou financeira, procedendo o Estado a uma contratualização da autonomia com as escolas.

Segundo Maroy (2006), “o Estado negocia com as entidades locais (como as escolas) as ‘metas a atingir’ delegando-lhes responsabilidades e disponibiliza recursos para a sua concretização, atendendo à missão geral definida pela tutela, ao público e ao contexto local da escola” (p. 53). No seu novo papel o Estado “define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não alcançados” (Lessard, Brassard & Lusignan, 2002, citados por Barroso, 2006b, p. 50). É colocado assim em funcionamento um sistema de avaliação externa de modo a avaliar as *performances* das escolas, bem como um sistema de incentivos ou sanções simbólicas ou materiais, com a finalidade de incentivar a concretização ou a melhoria das *performances* contratualizadas entre o Estado e as escolas.

⁹² Este modelo admite diversas qualificações existindo autores que fazem referência aos conceitos de “governança por resultados” ou regulação baseada na “obrigação de resultados” (Demailly, 2001) ou ainda ao modelo de “governança” (Derouet, 2002).

Neste modelo, o Estado diminui a sua intervenção na provisão direta do serviço educativo, mas passa a definir objetivos e critérios de qualidade do produto final e a fazer incidir o seu controlo na utilização de estratégias de autonomia e dispositivos de avaliação, colocando a ênfase na autorregulação das organizações escolares. As escolas são assim conduzidas a promover mecanismos de autoavaliação, o que “exige em todos os casos a difusão e a aceitação de uma *cultura de avaliação*”⁹³ que tenha como suporte quer a avaliação externa quer a auto-avaliação institucional com o objectivo da melhoria das práticas e dos seus resultados” (Maroy, 2006, p. 53). Assume-se, por conseguinte, que em resultado de processos de autorregulação as organizações escolares desenvolvam “processos de aprendizagem organizacional e profissional, que conduzam a uma melhoria da qualidade educativa nas escolas” (Maroy, 2006, p. 53).

A emergência do modelo de “Estado avaliador” remete-nos sobretudo para “uma mudança no conceito de avaliação, considerada, agora, juntamente com a autonomia institucional, um instrumento estratégico essencial de articulação entre as políticas educativas definidas pelo Estado e a sua interpretação e cumprimento a nível institucional” (Seixas, 2001, p. 217). No “Estado avaliador” a avaliação vai colocar a sua ênfase nos produtos e não nos processos. O que significa que, ao invés de proceder a um controlo formal administrativo-burocrático dos processos, a avaliação tende a verificar a realização do objetivos através do controlo *a posteriori* dos *outputs* do sistema.

No seu novo papel, a avaliação vai configurar sobretudo uma mudança na relação entre o Estado e as organizações educativas. A reformulação do papel do Estado implica, como refere Seixas (2001), uma “nova distribuição de poder e responsabilidades”, sendo que na relação de regulação o Estado não diminui o seu poder mas evolui de um papel de “Estado de controlo” para um de “ Estado supervisor” (Seixas, 2001, p. 217).

Em Portugal, nas últimas três décadas, temos assistido a um questionamento do modelo de governação de “Estado Educador”, a quem compete as funções de bem-estar social e a provisão do serviço educativo, e à sua substituição por um modelo de governação no qual o Estado tende a assumir o papel de “regulador e avaliador”. Com efeito, as políticas de reforço da autonomia das escolas, em conjunto com a descentralização/desconcentração de responsabilidades para os territórios locais ou para

⁹³ Maroy (2006) utiliza a expressão “cultura de avaliação” pertencente a Thélot (1993)

as entidades desconcentradas da administração central, bem como a implementação da avaliação externa são medidas que fazem notar a emergência de um novo modo de governação e regulação. É nesse sentido que, Barroso (2006c) afirma que, nos últimos anos, temos vindo a assistir a uma “diversificação dos sistemas de coordenação e pilotagem através da criação de instrumentos de governação que põem a tónica mais nos meios e nos resultados da acção pública do que nos princípios e fins das políticas que a determinam” (p. 30). Como escrevem Afonso e Costa (2011), “é o advento do Estado avaliador que, em Portugal, se pronuncia através do incremento de processos de avaliação externa, quer em termos de resultados escolares dos alunos, quer em termos do desempenho das organizações escolares, quer em termos da publicação dos resultados da avaliação” (p. 184).

Para Afonso e Costa (2011) o programa de Avaliação Externa de Escolas⁹⁴ (AEE) da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação e Ciência⁹⁵ (IGEC), ao consubstanciar um instrumento de regulação baseado em conhecimento, configura uma nova prática de governação que se integra nos modos de regulação da educação “pós-burocráticos”. O tipo de regulação que concretiza é sobretudo “*soft*” centrada no conhecimento (Afonso & Costa, 2011). Ao se apresentar como um modo de regulação *soft*, a AEE faz parte do tipo de instrumentos que, de acordo com estes autores, encontra “a sua eficácia nos documentos (que produzem, disseminam e fazem circular entre os atores), nos discursos e nas interações dos atores” (Afonso & Costa, 2011, p. 181), apostando nos incentivos à auto-organização das escolas entendida como a melhor forma para se conseguir a melhoria da escola e a qualidade do serviço educativo. Ao ser utilizada como indicador e padrão de referência da “qualidade” do desempenho da gestão escolar, a AEE vai permitir, como referem Afonso e Costa (2011), que a ação dos atores seja “regulada por mecanismos de circulação do conhecimento e menos pela coacção e constrangimentos normativos” (p. 165). Ao apostar numa lógica de envolvimento dos regulados e trabalho em colaboração, a AEE desenvolve uma nova relação entre reguladores e regulados conferindo a estes últimos algum poder de mediação na conformidade às normas. Assim de uma regulação *hard* assente em sanções legais, tradicionais tende-se para um modo indireto de regulação (*soft regulation*) assente “em outros tipos de sanções (sociais), e em processos de

⁹⁴ No capítulo 4 é apresentada uma análise mais detalhada do programa de Avaliação Externa das Escolas.

⁹⁵ Até 2011 denominada de Inspeção Geral de Educação (IGE).

socialização que acabam por funcionar como mecanismos (poderosos) de cumprimento das regras” (Afonso & Costa, 2011, p. 181). Por conseguinte, como escrevem Afonso e Costa (2011), “o Estado tende para uma função mais de tutela e de regulação e menos de administração directa da prestação do serviço público de educação e controlador de procedimentos legalmente formatados” (p. 181).

Porém, se uma das assunções da retórica do Estado avaliador passa pela mudança do papel do Estado, a investigação mostra que estamos perante “uma evolução temperada, ainda mitigada, por um lado, para um Estado *mobilizador, da governança negociada*, e, por outro, para um *Estado regulador, supervisor e controlador*” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 369). Seixas (2001), referindo-se ao papel do Estado no caso das instituições de ensino superior, refere que “o Estado avaliador permanece ainda num estado de incerteza muito grande, conjugando essencialmente estratégias de controlo à distância ou controlo remoto, autorregulação e controlo *a posteriori*” (p. 224).

Barroso (2003a) aborda esta questão servindo-se do conceito de hibridismo colocado em relevo por diversos autores, e que conduz à coexistência da “burocracia” e da “pós-burocracia” na definição e aplicação das políticas educativas e nos modos de regulação. Na verdade, a mudança de um modo de regulação “burocrática” para a nova regulação “pós-burocrática” é tendencial e não implica que a forma de regulação mais “antiga” seja abandonada e substituída pelas novas formas de regulação (Barroso, 2013; Ramsdal & Van Zanten, 2011). Para Maroy (2006) “as condições em que se definem as políticas estão bastante dependentes das estruturas institucionais, das relações sociais e dos atores que constituem um sistema de ensino, enquanto produto de um determinado contexto histórico” (p. 59). Daí que, a “hibridez” das novas políticas, enquanto sobreposição de diferentes lógicas, discursos e práticas com as práticas e instituições já existentes, possa gerar tensões e contradições entre os atores, ou até entre as diversas orientações políticas, e conduzir a efeitos opostos às suas intenções e pressupostos base.

No contexto do sistema educativo português, a investigação tem mostrado que este hibridismo das políticas de educação “parece estar a afirmar-se como estratégia ganhadora para a sobrevivência do Estado” (Barroso, 2013, p. 18).

3.2. Autonomia, avaliação de escolas e (des) regulação

Num quadro de crise de regulação burocrática e de emergência de formas de governança e de regulação pós-burocráticas, a autonomia e a avaliação passam a fazer

parte do discurso político como instrumentos estratégicos dos novos modos de regulação face à nova distribuição de poderes e responsabilidades por parte do Estado. A inoperância de uma administração burocrática e centralizada, e o reconhecimento da importância do papel de cada escola para a melhoria da qualidade do sistema educativo, levou a que, a partir dos anos oitenta do século passado, fossem legitimados, ao nível do discurso político e normativo, um acréscimo de autonomia e de capacidade de tomada de decisão para que cada escola pudesse elaborar e implementar um projeto educativo e pedagógico próprio, de modo a melhorar a sua ação educativa, o seu funcionamento e os seus resultados (Lafond, 1999).

Consequentemente, como afirma Lafond (1999), “a escola autónoma, precisamente porque é autónoma, deve ser avaliada e deve aceitar ser avaliada” (p. 12), uma vez que, para além da necessidade de “apreciar o seu ponto de partida e a forma como são conduzidas, as alterações necessárias e os resultados obtidos” (p.12) de modo a promover a melhoria, tem também “a responsabilidade e obrigação de prestar contas àqueles que deram confiança” (p.12). Para a tutela “a prestação de contas é o contraponto necessário à substituição da gestão directa e centralizada pela regulação e torna-se condição necessária seja para o comprometimento da escola seja para a condução da política e acção administrativa” (Formosinho & Machado, 2010, p. 20). Por sua vez, para a comunidade, a prestação de contas disponibiliza informação que ao “consumidor” permite fazer uma escolha da escola, ao “cliente” assegura a garantia de qualidade do serviço público de educação e ao “cidadão” fomenta a responsabilidade coletiva face à educação (Formosinho & Machado, 2010).

A autonomia das escolas e a sua avaliação inserem-se assim num complexo de medidas que visam proceder a uma redefinição e recomposição do papel do Estado na orientação e coordenação da ação pública, num quadro de descentralização da gestão para as escolas e de modernização da administração pública.

Neste novo contexto, como advogam Formosinho e Ferreira (2000), o Estado agora dito “regulador” prepara a sua retirada “através da valorização de mecanismos de micro-regulação e apelando à responsabilidade da sociedade civil” (p.78) empenhando-se na “mobilização e responsabilização dos atores locais” (p.78) procurando sobretudo “assegurar uma adesão consensual às ideias de eficácia e eficiência, de competitividade e produtividade” (p. 78). No seu novo papel, o Estado deixa de ser responsável pelo “controlo da regulação”, na perspectiva de coordenação da ação pública através do controlo da execução das regras, para assumir a função essencial de “regulador das

regulações”, passando, enquanto tal, a ser responsável pela “metarregulação” (Barroso, 2006b).

Neste sentido, a regulação efetiva das organizações educativas vai resultar de “múltiplas regulações (por vezes contraditórias) a que o sistema está sujeito por parte dos professores, dos pais, da comunicação social, e de outros agentes sociais) e que torna imprevisível o efeito das regulações institucionais desencadeadas pelo Estado e sua administração” (Barroso, 2005a, p. 734). Isto acontece porque nos diferentes níveis da ação social os (re) ajustamentos originados pelos processos de regulação “não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim de interesses, estratégias e lógicas de ação de diferentes grupos de atores, por meio de processos de confrontação, negociação e recomposição de objetivos e poderes” (Barroso, 2005a, p. 734). Assim sendo, no quadro destas novas modalidades pós-burocráticas de gestão escolar, a regulação vai depender de um processo ativo de produção de “regras de jogo”⁹⁶, na perspetiva de uma “regulação situacional, activa e autónoma” e não apenas de uma “regulação normativa e de controlo” (Reynaud, 1988, 2003) resultante da ação unidirecional do Estado.

Neste quadro, o Estado, enquanto “Estado supervisor” (Seixas, 2001), deverá sobretudo valorizar “o papel fundamental das instâncias (indivíduos, estruturas formais e informais) de mediação, tradução, passagem dos vários fluxos reguladores, uma vez que é aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes” (Barroso, 2006b, p. 65). Trata-se assim de conseguir mobilizar os atores, o que pressupõe o respeito pelas margens de autonomia das escolas e a manifestação de confiança nos professores e nas escolas. Na verdade, só desse modo o Estado conseguirá “não só equilibrar a ação das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema” (Barroso, 2004c, p. 19).

Todavia em Portugal, a introdução destas novas modalidades pós-burocráticas de gestão escolar têm sido “sobretudo retóricas fruto da ‘contaminação transnacional’, da ‘externalização’ e da ‘ideologia de modernização’ e correspondem a meros arranjos cosméticos de tipo reactivo destinados a preservar o essencial dos processos de regulação tradicionais baseados nos modelos burocrático-profissionais” (Barroso,

⁹⁶ Esta perspetiva da regulação tem como suporte a Teoria da Regulação Social (Reynaud, 1989, 1999; Terssac, 2003) a qual tem em conta as dinâmicas dos atores sociais na construção permanente das “regras do jogo” nas multirregulações em “ação”, colocando a ênfase na perspetivas socio-construtivista dos processos de construção das negociações e da realização de compromissos entre os atores.

2006c, p. 35). Com efeito, ainda que no “plano das orientações para a acção” se tenham introduzido conceitos e preocupações, como os de descentralização, autonomia das escolas, e avaliação de escola, que remetem para a valorização e reforço de formas de “regulação autónoma”, o certo é que, no “plano da acção”, ainda não se conseguiu, como já o referiam Formosinho e Ferreira (2000) criar “um contexto favorável e fomentador da diversidade e da iniciativa social autónoma” (p. 79).

Se as políticas de reforço da autonomia e de avaliação das escolas, têm a sua génese em preocupações de tipo gestor, no quadro da necessidade de modernização da administração pública, devendo por isso ser utilizadas como instrumentos de governação, com o objetivo de instrumentação da ação pública, no contexto educativo português constata-se que a autonomia das escolas acaba por ser associada a um visão tecnicista que a reduz a uma estratégia para introdução e legitimação de novas modalidades de gestão escolar (Barroso, 2006c). É nesse sentido que Barroso (2004b) afirma que “a autonomia tem sido uma ficção na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efectiva das suas melhores expectativas” (p. 49). Evidenciando-se ainda que, na maioria das situações, a autonomia é utilizada “mais para ‘legitimar’ os objectivos de controlo por parte do governo e da sua administração, do que para ‘libertar’ as escolas e promover a capacidade de decisão dos seus órgãos de gestão” (Barroso, 2004b, p. 50).

Embora a “contratualização da autonomia” já estivesse prevista a nível legislativo no Decreto-Lei n.º 115-A/98, que reformula o regime de direcção e gestão das escolas pré-escolares, básicas e secundárias, ela foi sendo protelada acabando apenas por ser ensaiada em 2007 com as 24 “escolas piloto”⁹⁷ que tinham sido previamente sujeitas à realização de uma avaliação externa e cuja avaliação interna já estava relativamente sustentada. Além disso, ainda que nos últimos anos os diversos governos tenham avançado com o processo de elaboração dos contratos de autonomia, o que leva a evidenciar a emergência, em Portugal, de um “Estado contratual” (Hipólito, 2011), as dificuldades constatadas na sua construção e o insucesso a que parecem votados estes contratos (ainda que resultem de uma negociação explícita entre os diversos intervenientes) “podem ser considerados indícios claros das dificuldades de pôr em

⁹⁷ De referir que embora a assinatura do contrato de autonomia tenha sido ensaiada junto das 24 escolas piloto apenas 22 escolas aceitaram celebrar com o Ministério da Educação a contratualização da autonomia.

prática esta ‘modalidade de governo’, num Estado ainda muito dominado por uma administração pública burocrática e centralizada” (Hipólito, 2011, pp. 118-119).

Nestas circunstâncias, a autonomia acaba por ser reduzida a uma “expressão simbólica destinada a mobilizar ‘as escolas’ para aceitar as mudanças a introduzir pelo centro do poder político (nomeadamente no domínio da gestão) e a servir de legitimação de novas modalidades de controlo” (Barroso, 2006c, p. 28). Torna-se assim evidente que o discurso político e a produção, em termos de normativos, de medidas de reforço da autonomia da escola, numa lógica de “autonomia decretada” (Barroso, 1996), vieram sobretudo reduzir a autonomia da escola a um “objecto da mudança imposta pela administração”, ao invés de terem criado as condições e os dispositivos para que ela seja realizada pelas próprias escolas, numa lógica de “autonomia construída” (Barroso, 1996, p. 185). É neste contexto que Lima (2011) refere que em Portugal, sendo a escola fortemente tutelada e regulamentada, através de normas oriundas do exterior, num quadro de governação heterónoma, o conceito de autonomia acaba por ser “desprovido de sentido político substantivo e não significa mais autogoverno, soberania, capacidade de se dirigir segundo regras próprias e em graus variados” (p. 15). Acrescenta este autor que a *autonomia heterogovernada* da escola de “tipo marcadamente operacional ou procedimental” (p. 15) é mais congruente com uma administração para o controlo do que para o desenvolvimento. Desse modo, num contexto de “escolas (hetero)governadas” e não de “escolas governantes”, a autonomia da escola reduz-se a “uma autonomia mitigada, funcional em termos técnicos-instrumentais, dócil em termos de aquiescência face às orientações e regras centralmente produzidas” (Lima, 2011, p. 45).

Neste contexto, e na esteira de Afonso (2007), consideramos que apenas faz sentido falar em avaliação das escolas quando esta estiver associada a “uma política activa de promoção de autonomia” (p. 228), pois se assim não for, a avaliação “não passa de um exercício retórico de semântica da inspecção tradicional, no quadro da administração burocrática da educação” (p. 228). Na verdade, perante uma autonomia que concede às escolas reduzidas margens de liberdade para tomarem decisões em consequência da avaliação, é pertinente, na esteira de Costa (2007) questionar: “se não há autonomia das escolas, o que é que estas estão a avaliar?” (p. 233). Além disso, perante a “própria desarticulação legal”⁹⁸ importa perguntar: “que responsabilidade é

⁹⁸ Costa (2007) utiliza esta expressão para evidenciar a situação em que a própria legislação “se contraria a si própria: publica-se um decreto-lei e rapidamente surge um despacho que o contraria; sai um novo

que se pode pedir à escola?” (Costa, 2007, p. 234) face aos efeitos provocados e às mudanças alcançadas. Por conseguinte a introdução de uma “cultura de avaliação” nas escolas, requiere, acima de tudo a existência de uma “autonomia construída” de modo a que, em consequência dos processos de avaliação, os diversos atores possam tomar decisões de forma autónoma, no uso da sua capacidade coletiva para mudar as estruturas e as práticas e, deste modo, resolverem os seus problemas concretos com vista à melhoria.

A agravar este cenário, se nos pressupostos de introdução de modalidades pós-burocráticas de gestão a estratégia de contratualização da autonomia remete para a necessidade desta ser acompanhada pelo aumento de processos de avaliação externa e de autoavaliação da escola, como estratégia de responsabilização e de prestação de contas e de autorregulação, o certo é que em Portugal, no contexto educativo das escolas de ensino não superior, não se cumpre essa assunção. Na realidade, a nível legislativo, constata-se a subordinação da contratualização da autonomia das escolas à existência prévia de processos de autoavaliação e de avaliação externa⁹⁹. O que significa que a contratualização da autonomia “mais retórica do que real, acaba mesmo assim por ser um pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos atores” (Afonso, 2001b, p. 24). Isto faz notar que a avaliação não constitui um instrumento estratégico de regulação das organizações educativas, mas funciona apenas como um “instrumento de controlo” que através da “mensuração, comparação e hierarquização” pretende legitimar a autonomia das escolas (Lima, 2009).

Por conseguinte, aquilo que ao nível das intenções era apresentado como uma nova forma de governação e de “regulação autónoma”, baseada no reforço do poder e das competências das escolas, não passa na realidade de um “ardiloso processo de ‘re-centralização’ administrativa: substituía-se um controlo directo, baseado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controlo remoto, baseado nos resultados” (Barroso, 2011, p. 45).

decreto-lei e outro despacho embaraça a sua aplicação...” (p. 234). No presente trabalho esta situação surge com frequência no discurso de alguns dos entrevistados.

⁹⁹ Recentemente, o Decreto-Lei n.º 137/2012 vem reforçar a valorização da avaliação institucional nas escolas, através da subordinação do “aprofundamento da autonomia das escolas” aos processos autoavaliação e avaliação externa “orientados para a melhoria da qualidade do serviço público de educação”.

3.3. Avaliação como *accountability*

Associada às políticas de descentralização e de reforço da autonomia, a avaliação tem vindo a utilizar “um dos mais poderosos conceitos de inculcação de uma nova cultura de responsabilização: *accountability*” (Pacheco, 2014, p. 9). Segundo Afonso (2009), o conceito de *accountability*, ainda que plural e complexo, engloba três dimensões, ou pilares, articuláveis entre si: avaliação, prestação de contas e responsabilização.

O pilar da avaliação compreende o processo de recolha, tratamento e análise de informação, sendo teórica e metodologicamente orientado e fundamentado no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade social. A avaliação precede a prestação de contas (avaliação *ex-ante*), podendo igualmente ocorrer entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*). O pilar da prestação de contas por sua vez consubstancia-se numa “dimensão informativa” e numa “dimensão argumentativa” (Schedler, 1999), onde a produção de informações, argumentações e justificações, obriga a que se desenvolva o processo de avaliação. Em sentido restrito, a prestação de contas pode ser definida como a obrigação ou o dever de dar resposta a indagações ou solicitações (*answerability*), o que implica “o direito de pedir informações e de exigir justificações” (Afonso, 2009, p. 59). Num modelo de *accountability*, tal como o concebe Afonso (2009), a existência da prestação de contas implica que na sua decorrência se verifique também a presença de uma dimensão impositiva, coativa ou sancionatória que, segundo o autor, se integra no designado pilar da responsabilização.

É no contexto da emergência dos novos modos de regulação, tendo como base o discurso de criação de uma “cultura de transparência”, do “direito à informação” e da “responsabilização pelos resultados”, que as políticas de avaliação têm vindo a impor, “a prestação de contas como ato de justificação, explicação do que é feito, como é feito e porquê é feito” (Afonso, 2011, p. 84) e na sua decorrência a responsabilização. Ao promover, através da avaliação e da prestação de contas, a responsabilização em relação às funções educativas e de gestão, a *accountability* torna-se, por via da avaliação, um conceito cada vez mais presente para descrever a transição de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal (Afonso, 2001).

Para Afonso (2010a) um “modelo de *accountability* democraticamente avançado inclui a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, mas dentro de

articulações congruentes que se referenciem ou sustentem em valores essenciais, como a transparência, o direito à informação, a participação e a cidadania” (Afonso, 2010a, p. 157). Apenas nestas condições se consegue assegurar a objetividade e transparência relativamente às decisões e às orientações e políticas educacionais e, em consequência disso, obter o *empowerment* dos cidadãos relativamente ao que se passa nas instituições (Afonso, 2010a, 2011).

Além da questão da articulação congruente entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, segundo o mesmo autor, importa ainda que a prestação de contas integre, numa fase posterior, processos congruentes de responsabilização (Afonso, 2010a). Isto significa que, o pilar da responsabilização deve integrar não apenas as dimensões que dizem respeito a “consequências relativas à imposição de sanções negativas” (Afonso, 2009, p. 59), mas também outras, “como por exemplo, a assunção autónoma de responsabilidades pelos actos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização” (Afonso, 2009, p. 59). Além disso, um modelo de *accountability*, enquanto teia complexa de relações, interdependências e reciprocidades, exige que no âmbito da dimensão responsabilização as expectativas e responsabilidades sejam recíprocas.

A este propósito, Stobart (2010), referindo-se aos modelos de *accountability* atuais em que a dimensão responsabilização é, sobretudo, negativamente sancionatória, propõe em sua alternativa um modelo de “*accountability* inteligente”. Ou seja, uma forma de prestação de contas e de responsabilização assente em valores e promotora de confiança nos professores e nas escolas, que utilize procedimentos e instrumentos de avaliação múltiplos, ao invés de se basear exclusivamente nos resultados de exames externos. Este modelo, para além de respeitar as margens de autonomia dos atores e das organizações educativas, pressupõe também um tempo mais longo para propiciar as mudanças e verificar os seus resultados, tendo em conta as particularidades do contexto e as condições existentes nas escolas (Stobart, 2010).

Em Portugal, e na esteira de Afonso (2012), consideramos que apenas existem “formas parcelares de *accountability*”¹⁰⁰ que são postas em prática de forma desconexa

¹⁰⁰ Afonso (2009) faz a distinção entre “formas parcelares de *accountability*” e modelo de *accountability*. Define as primeiras como “aquelas acções ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização (“actos de *accountability*” na linguagem de

e contraditória, respeitando apenas algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização, e que funcionam sobretudo como mecanismos de controlo centralizado por parte do Estado (Afonso, 2010a, 2010b, 2011, 2012). É nessa linha, que Afonso (2012) destaca a emergência nos últimos anos, de “quatro formas parcelares de *accountability*” (p. 84) que têm a sua origem: na avaliação de desempenho docente; na avaliação institucional das escolas; nos resultados dos exames nacionais estandardizados e na publicação dos rankings das escolas.

Embora a problemática da *accountability*, no contexto educativo português, tenha vindo a tornar-se cada vez mais presente (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012), a tendência tem sido para se sobrevalorizar formas de *accountability* sustentadas nos resultados quantitativos dos exames nacionais estandardizados e outras provas de âmbito internacional (como o PISA) e a publicação dos rankings das escolas, bem como os resultados do modelo de avaliação externa das escolas. Trata-se sobretudo de sobrevalorizar as formas de *accountability* centradas nos resultados e na sua mensuração e quantificação, bem como na predeterminação de determinadas consequências quando se atingem ou não determinados resultados. Estes instrumentos têm funcionado como uma forma de controlo centralizado por parte do Estado e como um meio de informação aos pais e à sociedade em geral de algumas dimensões específicas do funcionamento do sistema educativo, numa lógica de comparabilidade da eficácia das escolas pelo seu desempenho em termos de resultados obtidos.

Segundo Afonso (2012), a questão da *accountability*, no contexto educativo português, tem passado, principalmente, “pelo pilar da avaliação (com exames, provas nacionais, avaliações externas das escolas e avaliação de desempenho docente) e (menos) pelo pilar da prestação de contas (através de informação ou justificação relativamente aos resultados da avaliação dos alunos e das escolas)” (2012, p. 476). Quanto às consequências da avaliação, inerentes ao pilar da responsabilização, estas continuam a ser adiadas ou não clarificadas de forma consistente (Afonso, 2012).

Schedler) não constituindo por isso um modelo ou uma estrutura integrada” (p. 60), por sua vez o modelo de *accountability* assenta na articulação entre três pilares estruturantes – da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização. O autor define modelo de *accountability* como “uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo”(p. 60).

No caso do modelo de avaliação externa das escolas públicas (AEE)¹⁰¹, como sublinha Afonso (2009), torna-se evidente “a centralidade do pilar da prestação de contas” (p. 64) na medida em que a produção de informações, argumentações e justificações tem um papel relevante (Afonso, 2009)¹⁰². Também o pilar da avaliação marca presença no modelo da AEE, “em dois momentos distintos: durante o processo de auto-avaliação (ou avaliação *ex-ante*) e durante o processo de avaliação externa (ou avaliação *ex-post*)”¹⁰³ (Afonso, 2009, p. 64). Todavia, constata-se uma “insuficiente clarificação do pilar de responsabilização, mesmo sabendo que estão previstas, em outros normativos legais, algumas consequências que dependem dos resultados da avaliação externa” (Afonso, 2010a, p. 165).

Na verdade, se no modelo da AEE, estão presentes formas de responsabilização como sejam a influência das classificações obtidas por cada escola no relatório da avaliação externa nas percentagens de Excelente e Muito Bom a atribuir na avaliação docente, assim como na componente externa da avaliação dos diretores, e a prévia condição para a celebração do contrato de autonomia entre a escola e a tutela, a questão da ausência de reciprocidade de expectativas e responsabilidades por parte dos docentes da escola e da tutela tem sido bastante discutida.

A este propósito o Conselho Nacional de Educação (CNE), no seu Parecer n.º 3/2010, de 9 de junho sobre a avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário¹⁰⁴, reitera a sua preocupação com o carácter controverso

¹⁰¹ Para uma análise detalhada do modelo de AEE ver capítulo 4.

¹⁰² No caso do modelo de AEE a *prestação interna de contas* acontece na fase em que são disponibilizados os vários documentos e relatórios produzidos pelas escolas e aplicados os questionários de satisfação, assim como durante a visita da equipa da avaliação externa através da realização das diferentes entrevistas em painel. Por sua vez, a *prestação pública de contas* verifica-se com a publicitação dos relatórios da avaliação *ex-post* e do contraditório (Afonso, 2009). Enquanto obrigação ou o dever de dar resposta a indagações ou solicitações (*answerability*), a prestação de contas é neste modelo “concebida como uma actividade comunicativa ou discursiva porque pressupõe uma relação de diálogo crítico e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado” (Afonso, 2009, p. 59)

¹⁰³ No caso do modelo de AEE a avaliação ocorre numa fase inicial durante o processo de autoavaliação e na fase em que a equipa da avaliação externa procede à recolha e tratamento da informação e pondera as informações e recolhidas de modo a elaborar o relatório da avaliação externa, atribuindo uma classificação a cada um dos domínios em análise.

¹⁰⁴ O Conselho Nacional de Educação (CNE) de acordo com a Lei n.º 31/2002 está mandatado para emitir opiniões, pareceres e recomendações no âmbito da avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Até ao momento, no âmbito da avaliação dos estabelecimentos de ensino não superior, o CNE emitiu dois pareceres sobre “a avaliação externa das escolas” (Parecer n.º 5/2008, de 13 de junho e Parecer n.º 3/2010, de 9 de junho) e uma recomendação (Recomendação n.º 1/2011, de 7 de janeiro).

do pilar da responsabilização, presente no modelo da AEE. Evidenciando que a dependência das “percentagens máximas definidas para atribuição das menções de excelente e muito bom na avaliação docente” dos resultados da avaliação externa das escolas é um ponto crítico para uma “percentagem significativa de docentes”, o que pode levar a comunidade escolar a tomar uma atitude defensiva. De modo a se resolver este problema, o CNE chama a atenção para a necessidade de existirem formas de corresponsabilização entre o Estado e as escolas, propondo a articulação da avaliação externa das escolas com outros processos de avaliação das estruturas educativas, bem como com a avaliação de desempenho das estruturas de nível intermédio e central da administração escolar, cuja ação acaba por condicionar a atividade das escolas. O carácter controverso do pilar da responsabilização é ainda reforçado pelo CNE quando em relação ao contraditório a apresentar pelas escolas se evidencia a “ausência de mecanismos de recurso”¹⁰⁵.

Quanto à celebração dos contratos de autonomia, enquanto forma de corresponsabilização entre o Estado e as escolas, embora esta esteja presente no programa da AEE e seja reiterada pelos responsáveis políticos, o CNE recomenda que “o processo de avaliação externa das escolas deve entroncar, de forma mais determinada, na celebração de contratos de autonomia”. Enfatiza-se ainda nesse último parecer que “a audição às escolas sugere que estas não têm grandes expectativas (...) quanto à conquista de mais autonomia, embora esta, particularmente, constituía uma aspiração muito genuína”. Daí que se remeta para a importância de “assegurar que as escolas tenham, todas elas, a autonomia que lhes permita organizar-se tendo em conta a respectiva realidade”.

Em Portugal, à semelhança de outros países, as pressões exercidas sobre as escolas para a responsabilização pela obtenção de resultados têm fomentado nas mesmas,

uma ideologia de competição, onde a comparação e mensuração adquirem novos sentidos, sobretudo no reforço da avaliação sumativa e na valorização dos rankings, e onde a aprendizagem é reduzida à obtenção de resultados, com a secundarização dos processos de aprender e das finalidades sociais da escola. (Pacheco, 2014, p. 10)

¹⁰⁵ A partir de 2009/10 a escola em caso de discordância com a classificação pode para além do contraditório submeter um recurso. A comissão de recurso pode decidir pela manutenção das classificações ou ordenar a repetição total ou parcial do procedimento de avaliação externa.

Esta situação tem conduzido as escolas a desenvolverem abordagens da avaliação centradas principalmente nos resultados escolares da avaliação dos alunos, tendo como referência os resultados das avaliações externas dos exames e testes estandardizados. De tal modo que Afonso (2014), referindo-se à coexistência de diferentes formas de avaliação no seio das escolas, chama a atenção para a necessidade de “analisar criticamente a excessiva centralidade da avaliação de alunos, à qual todas as outras avaliações parecem subordinar-se ou referenciar-se” (p. 488).

Ainda que a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização se apresentem como elementos estruturantes de uma nova governança importa ter em conta que “nenhum modelo de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), bem fundamentado e consistente, pode esgotar-se na mera divulgação ou publicitação de resultados baseados em testes, mesmo que estandardizados, ou em quaisquer outras formas de avaliação quantitativa, gestionária ou hierárquico-burocrática” (Afonso, 2010a, p. 161). Especialmente quando os resultados obtidos pelos alunos e os *standards* acabam por configurar um critério fundamental para atribuição de sanções, e recompensas no âmbito da avaliação das escolas e da avaliação dos próprios docentes (Afonso, 2010a).

É referindo-se a esta situação que Sá (2009a), chama a atenção para alguns dos “efeitos colaterais” decorrentes de conceções e práticas avaliativas que são orientadas por “obsessões performativas”, como, por exemplo, “a procura selectiva de clientes”¹⁰⁶ (p. 100) através do “recrutamento” de alunos que possam incrementar a reputação da escola e a sua posição nos rankings dos desempenhos, produzindo assim diferentes formas de exclusão.

3.4. Avaliação e qualidade educativa

Em Portugal, ao longo das duas últimas décadas, os processos de avaliação de escolas têm vindo a ser reconhecidos como instrumentos decisivos para a melhoria da qualidade da educação. A avaliação de escola, segundo Thélot (2006), tem uma utilidade externa e interna onde a preocupação com a qualidade assume uma grande centralidade. Em termos da sua utilidade externa, a avaliação destina-se a informar a

¹⁰⁶ Entre as diversas contribuições de autores que desde há muito vêm documentar a presença desta prática, Sá (2009a) destaca os trabalhos de Raab, Munn, McAvoy e Bailey (1997), Whitty e Power (1997), Ball (2005).

sociedade sobre a prestação do serviço educativo, incluindo, a qualidade, os resultados, mas também os seus custos e funcionamento. Além disso e em termos da sua utilidade interna, a avaliação apresenta-se como um instrumento que permite informar os atores que se encontram diretamente envolvidos com a educação (professores, alunos, diretores, entre outros) ajudando-os a refletir sobre as suas ações e sobre a própria organização, no sentido de mudar para melhorar a qualidade do serviço que prestam (Thélot, 2006). A questão central da avaliação torna-se com efeito a melhoria da qualidade educativa.

Se a nível internacional, a partir da década de setenta do século passado, em consequência das críticas ao “desperdício” da educação e da falência da maior parte das reformas educativas, as preocupações com as questões da qualidade da educação começam a ser tema comum, o certo é que no contexto educativo português a questão da qualidade em educação só nos finais dos anos noventa se tornou um tema recorrente no discurso e nas orientações políticas. Enquanto objetivo prioritário da educação, o discurso da qualidade passa assim a ser recorrentemente mobilizado, quer pelos diretamente envolvidos na educação, quer pela sociedade em geral, como explicação para a necessidade de melhorar ou mudar, tornando-se como afirma Enguita (1997) “uma palavra em moda no mundo da educação” (p. 95).

A problemática da qualidade torna-se assim uma “ordem mobilizadora”, no sentido de uma “meta compartilhada” que todos dizem ser necessário procurar, ainda que através de diferentes perspetivas (Enguita, 1997). A polissemia do conceito de qualidade vem mostrar que este não é um “conceito unívoco e consensual” (Sá, 2009a), sendo suscetível de várias interpretações consoante os significados atribuídos pelos vários agentes e as diversas agendas políticas.

É nesse sentido que Coelho, Sarrico e Rosa (2008) afirmam que “o conceito de qualidade é relativo e os grupos de interesse têm diferentes prioridades e expetativas. Daí decorre, por um lado, a sua importância e riqueza, mas também a dificuldade em estabelecer formas de o mensurar” (p. 57).

Clímaco (2005), referindo-se aos indicadores obtidos, na análise de um questionário internacional promovido pela OCDE e aplicado em Portugal em 1984, sobre as perceções do conceito de “qualidade da educação”, aponta para a coexistência de diferentes interpretações pessoais, associadas sobretudo a: “qualidade dos currículos”, “qualificação do corpo docente”, “estabilidade dos docentes”, “recursos da escola”, “organização e funcionamento da escola”, ou ainda “liderança”. Essas

interpretações, segundo a autora, diferem “conforme as funções que os inquiridos desempenhavam no sistema social e no sistema educativo, e as suas expectativas” (p. 54).

Nas medidas de política educativa atuais e no âmbito das orientações normativas, a qualidade aparece como “um conceito explicitamente associado à ‘eficiência’ e ‘eficácia’, nomeadamente, em vários documentos que regulam a gestão das escolas e projectos especiais” (Clímaco, 2005, p. 54). É neste sentido que, no domínio da avaliação de escolas, por exemplo, esta associação aparece de forma clara no normativo que preconiza o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior (Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro), no qual se explicita que a avaliação, como “instrumento central de definição de políticas educativas”, visa “promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia” (artigo 3.º).

Embora o conceito de qualidade seja suscetível de várias interpretações, ele tem servido como atributo, na opinião de Clímaco (2005), para a implementação e justificação “de determinadas políticas como a ‘igualdade de oportunidades’, os ‘recursos humanos e os equipamentos educativos’, a ‘qualificação de todos os envolvidos no processo educativo’, a ‘avaliação dos alunos’ ou a ‘orientação escolar’” (p. 53). Na verdade, como refere Sá (2009b), “a ‘dispersão semântica’ do conceito de qualidade, associada à sua despolitização, têm facilitado a sua instrumentalização ao serviço de agendas e de agentes muito diversos” (p. 3796).

A polissemia do conceito de qualidade leva Sá (2009a, citando Lima, 1994) a admitir a existência não apenas de uma, mas de várias qualidades, nas palavras do autor, “tantas, possivelmente, quantos os modos de racionalidade em presença conflitual” (p. 94). Quer isto dizer que “o significado da qualidade e, conseqüentemente, a definição dos instrumentos apropriados para avaliá-la, são espaços de poder e de conflito” (Gentili, 1997, p. 172) que devem ser tidos em conta na análise e compreensão dos seus sentidos.

Na verdade, a questão da qualidade, tal como o refere Gentili (1997), pode assumir uma pluralidade de sentidos, consoante os interesses que sustenta e os aspetos valorizados pelas políticas educativas. Numa breve análise sobre o discurso da qualidade no campo educacional na realidade sul-americana, o autor mostra que, a partir dos finais da década de oitenta e inícios da década de noventa do século passado, “o discurso da qualidade foi assumindo a fisionomia de uma nova retórica conservadora

funcional e coerente com o feroz ataque que hoje sofrem os espaços públicos (democráticos ou potencialmente democráticos), entre eles a escola das maiorias” (Gentili, 1997, p. 115).

Assiste-se assim à “substituição, no campo educacional, do discurso da democratização pelo da qualidade” (Gentili, 1997, p. 117), associada esta sobretudo às preocupações de eficiência e de eficácia de modo a ajustar-se às novas condições do mercado¹⁰⁷. Segundo Gentili (1997), na sua “versão mercantil” o conceito de qualidade assume contornos do campo produtivo-empresarial, aplicados agora à educação, e que se traduzem na obtenção de melhores resultados escolares (em termos de rentabilidade e mensurabilidade), na valorização da “excelência”, de modo a se conseguir “uma maior e melhor adaptabilidade ao mercado” (p.131), assim como uma maior “competitividade” (Gentili, 1997). Por conseguinte, se no âmbito das políticas que valorizam os aspetos relacionados com a democratização da educação, o “discurso da qualidade” aparece associado à “qualidade como um direito”, abolindo qualquer “tipo de diferenciação ou segmentação social” (Gentili, 1997, p. 176), no âmbito das políticas de modernização da educação, o “discurso da qualidade” tem sido reduzido sobretudo a uma “lógica mercantil”.

Enguita (1990), na análise das diversas conceções de qualidade implícitas ou explícitas nas políticas educativas, refere que atualmente o conceito de qualidade “identifica-se melhor com os resultados obtidos pelos estudantes, qualquer que seja a forma de avaliá-los: taxa de retenção, taxa de promoção, formação universitária, comparações internacionais de rendimento escolar etc. Esta é a lógica de competição no mercado” (p. 114). Nesta lógica a insistência na “excelência” e na “qualidade” acaba por “mobilizar a competitividade entre as escolas e entre os alunos, organizando a educação como um campo de provas cujo objectivo é a selecção dos melhores” (Enguita, 1990, p. 109), o que poderá conduzir à segmentação e à exclusão dos alunos com piores resultados.

É neste enquadramento que Sá (2009b) advoga que quando na agenda da qualidade se privilegiam como referentes “indicadores de desempenho que valorizam sobretudo o que é mensurável, gerando sombra e opacidade sobre outras faces do

¹⁰⁷ O autor reporta-se ao “cenário político latino-americano, todavia também na realidade portuguesa Lima (1994) identifica a “ruptura com o discurso da democratização, fortemente enraizada na política educativa desde 1974 (e até mesmo antes) e a tentativa de articular aquele discurso com a ideologia da modernização” (p. 124)

poliedro educativo” (p. 3797), podem obter-se “alguns ‘efeitos perversos’ e ‘danos colaterais’ que, entre outras consequências, podem redundar numa *qualidade desqualificada*¹⁰⁸” (p. 3796). Com efeito, como afirma Sá (2009b), “quando a qualidade é medida em termos de resultados escolares, e estes são aferidos a partir dos desempenhos nos exames nacionais, as escolas serão induzidas a concentrarem-se na preparação dos alunos para que estes sejam bem sucedidos” (p. 3797). Esta situação poderá induzir, entre outras consequências, a uma “secundarização das aprendizagens mais dificilmente mensuráveis como, por exemplo, a educação para a democracia e para a participação, o desenvolvimento do espírito crítico, desenvolvimento global da personalidade” (Sá, 2009b, p. 3797).

Neste contexto, se a avaliação de escolas é apontada como um meio para a promoção da melhoria da qualidade educativa, o certo é que, como refere Natércio Afonso (2002a), numa escola onde estão presentes “preocupações com a equidade e a coesão social” estas acabam por não ser adequadamente reconhecidas por programas de avaliação que privilegiam, “ao nível da definição de padrões de referência, a liberdade de escolha, a eficiência e a produtividade” (p. 54). Por conseguinte, sendo a escola uma “organização educativa complexa” (A. Afonso, 2002, 2003) o reconhecimento do carácter “multifacetado” da qualidade (Clímaco, 2006; Enguita, 1997; Gentili, 1997; Sá, 2009a, 2009b) obriga certamente “a reequacionar uma certa engenharia da avaliação, assente numa racionalidade tecnocrática, que absolutiza modelos e nega ou oculta, a sua natureza mais profunda” (Sá, 2009b, p. 3799).

Nesse sentido, consideramos que se o objetivo do desenvolvimento de processos de avaliação das escolas é a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, a complexidade da escola, enquanto organização, obriga a que seja esta na sua *totalidade* o objeto da qualidade. Na verdade, a natureza holística e integradora da avaliação (Sá, 2009a) remete-nos necessariamente para uma perspetiva *pluridimensional* da qualidade (Sá, 2009a), onde esta seja compreendida não apenas nos resultados, mas também nos processos, nas relações, enquanto construção social.

É nesta perspetiva, que Almerindo Afonso (2002) sustenta que “se considerarmos que a qualidade da educação não se consubstancia apenas na sua qualidade científica e pedagógica, mas também, e em simultâneo, na sua qualidade democrática” (p. 35) a, avaliação das escolas públicas não pode deixar de se estruturar

¹⁰⁸ Itálico do autor.

senão “através de procedimentos mais complexos, diversificados” (p.35) que tenham em conta a escola na sua totalidade. Por conseguinte, consideramos que se torna necessário construir dispositivos de avaliação pluridimensionais, pois se admitirmos a coexistência dos valores da *equidade*, *excelência*, *eficiência* e *liberdade*¹⁰⁹, como as quatro faces de um sistema de qualidade (Sá, 2009a), só assim se consegue gerir a tensão entre os critérios de uma avaliação que dá conta da “qualidade mercantil” e os que dão conta da “qualidade democrática”.

3.5. Avaliação de escolas e melhoria

Sendo a escola uma realidade complexa, é reconhecido entre os autores que a avaliação das escolas proporciona informação que permite a sua compreensão e constitui um meio fundamental para o aperfeiçoamento e mudança, com vista à melhoria contínua do ensino e da aprendizagem (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003; Alves & Correia, 2008; Azevedo, 2007; Bolívar, 2012; Santos Guerra, 2002). É neste contexto que Santos Guerra (2002) afirma que a “finalidade da avaliação e a origem da sua exigência é a melhoria da prática levada a cabo nas escolas. (...) Não se avalia por avaliar, ou para avaliar, mas para melhorar a qualidade da nossa prática educativa” (p. 12-13). Também ao nível do discurso político normativo e em alguns programas de avaliação, como é o caso do programa de avaliação externa das escolas (AEE), a avaliação das escolas é assumida como um processo que conduz à melhoria do desempenho da escola, apresentando-se mesmo como um instrumento que conduz à mudança e inovação ao nível das práticas.

Ao longo das últimas décadas o debate em torno da eficácia e da melhoria da escola tem levado a que no campo da investigação educacional tenham surgido diversos movimentos que procuram encontrar os fatores que favorecem os resultados dos alunos, assim como os modos de desenvolver e melhorar a escola.

3.5.1. Os movimentos de melhoria da escola e a avaliação de escola

Quando se fala em avaliação de escolas e a relacionamos com a mudança e melhoria não podemos deixar de reconhecer a importância dos contributos teóricos da

¹⁰⁹ Natércio Afonso (2002, p.53) faz referência à coexistência destes valores no centro do debate da política educativa e da administração educacional, os quais são referidos por Sergiovanni e outros (1987).

investigação desenvolvida em torno da eficácia e da melhoria da escola, uma vez que as características destes movimentos acabam por se refletir nas atuais políticas educativas, cujo foco tem em conta a qualidade, o desempenho e o desenvolvimento da escola, permitindo ainda legitimar algumas das práticas avaliativas atuais.

A investigação desenvolvida pelo movimento designado por *escolas eficazes* (*effective school*), ao centrar o seu trabalho na qualidade e equidade da educação, de forma a compreender quais as características presentes nas escolas que favorecem uma maior eficácia, tem vindo a contribuir para o desenvolvimento de uma perspetiva da avaliação ao serviço da eficácia, assente numa lógica tecnicista e quantificadora, em nome da melhoria das *performances* e dos desempenhos. O impacto destas investigações na decisão política e nas escolas dá-se, como advoga Lima (2008), especialmente, a três níveis: “[n]a planificação das políticas de intervenção educativa prioritária, [n]a avaliação externa das escolas e [n]as iniciativas de auto-avaliação e de melhoria destas instituições” (p. 352). Nesse âmbito, o autor destaca alguns exemplos de estudos e programas de avaliação de escolas desenvolvidos, desde a década de noventa do século passado, em Portugal e noutros países, que foram influenciados pelas investigações integradas no âmbito da eficácia da escola¹¹⁰. Também ao nível da realização de avaliações externas dos desempenhos das escolas, e da divulgação e comparação pública dos seus desempenhos, a investigação sobre a eficácia da escola tem ajudado a legitimar um ambiente político-ideológico de defesa¹¹¹ da importância da prestação de contas para a melhoria da qualidade da educação¹¹². Alguns investigadores da eficácia escolar¹¹³ apontam ainda o contributo significativo de alguns estudos nesta área para o desenvolvimento de processos de autoavaliação e programas de melhoria da escola, na medida em que têm “fornecido critérios e contribuído com conhecimento

¹¹⁰ Sobre esta questão ver Lima (2008, pp. 283-303).

¹¹¹ Lima (2008) refere que muitos dos defensores da avaliação externa e da publicação dos respetivos resultados nem sempre têm em conta as advertências técnicas sobre as limitações da construção de listas ordenadas com base nos resultados “brutos” da escola nos exames e avaliações feitas pelos investigadores do movimento das escolas eficazes.

¹¹² No terreno das críticas, a realização de avaliações externas e a publicação de *rankings* dos resultados das escolas tem levado alguns autores a chamar a atenção para o fato destas avaliações contribuírem para fomentar um certo “ambiente competitivo entre as escolas, daí resultando efeitos perversos, como o aprofundamento do elitismo de certas instituições e o estreitamento do currículo na maior parte delas, baseado numa focalização quase exclusiva nas áreas disciplinares que são objeto de exames nacionais” (Lima, 2008, p. 284).

¹¹³ Lima (2008) destaca entre esses investigadores os trabalhos de Sammons (1999), Mortimore *et al.* (1988) e Gray (1990).

para a definição de objectivos, de estratégias de acção e de modelos avaliativos dos resultados conseguidos” (Lima, 2008, p. 352).

No que concerne ao movimento *melhoria da escola (school improvement)*, ao centrar a sua atenção nos processos desenvolvidos pelas escolas para obterem mais sucesso e sustentarem a melhoria, tem contribuído para o desenvolvimento de perspectivas de avaliação institucional orientadas para a melhoria interna da escola que, numa lógica qualitativa, colocam o foco nos processos internos da escola com vista à mudança e melhoria. Este movimento tem ajudado os atores no terreno a refletirem sobre os seus próprios processos internos de mudança, orientando a sua atenção para as condições internas da escola que podem promover a mudança e desenvolvimento, o que faz emergir a avaliação interna, ou a autoavaliação, como um instrumento crucial para iniciar os processos de mudança e de melhoria da escola (Bolívar, 2003, 2006, 2012).

Já o movimento designado de *melhoria eficaz da escola (effective school improvement)* ao integrar os dois paradigmas precedentes tem possibilitado o desenvolvimento de perspectivas de avaliação que combinam, numa relação dialética, a lógica da eficácia com a lógica da melhoria. Este movimento ao combinar os contributos da pesquisa sobre a eficácia, mais teóricos, com os da melhoria, mais práticos, tem vindo a conceder aos profissionais do ensino e aos próprios responsáveis políticos uma nova visão de como focalizar os problemas da escola em processos de melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos (Bolívar, 2003, 2006, 2012; Lima, 2008). Assim a melhoria passa a ser entendida como um processo que resulta do *equilíbrio* (Bolívar, 2012) entre as avaliações externas da escola, que valorizam os desempenhos da escola em termos de resultados, ou outputs finais, e as avaliações orientadas para os processos de melhoria interna, ou autoavaliações. Numa perspectiva de confluência de eficácia e de melhoria interna, no diagnóstico da realidade escolar como “avaliação institucional”, apesar de ser atribuída prioridade à autoavaliação para melhoria interna, esta é apoiada e conjugada com o diagnóstico mais objetivo dos indicadores de eficácia (Bolívar, 2012, Nevo, 1997). Admite-se, como afirma Hopkins (2008), que “nem a mudança ‘de cima para baixo’, nem a ‘de baixo para cima’ funcionam por si só; têm que estar em equilíbrio, numa tensão criativa” (p.143).

Dada a estreita relação entre os conhecimentos oriundos das investigações efetuadas pelos movimentos de melhoria da escola e o desenvolvimento dos processos de avaliação das escolas não podemos deixar de apresentar no âmbito deste trabalho, ainda que de forma resumida, as características de cada um destes movimentos.

3.5.1.1. O movimento *escolas eficazes*

Nos anos setenta do século passado, com a publicação das conclusões do relatório Coleman¹¹⁴ e face aos pressupostos das teorias da reprodução no âmbito da sociologia da educação, questionam-se os efeitos da escola nos resultados dos alunos quando comparados com os aspetos sociais (grupo social de origem e meio socioeconómico). As conclusões destes trabalhos, ao mostrarem que a escola, enquanto reprodutora de diferenças sociais, se revelava incapaz de compensar essas diferenças, vieram minimizar os efeitos da escola nos resultados dos alunos e maximizar os aspetos sociais. Como reação a este determinismo social, a partir dos finais dos anos setenta, o movimento de investigação sobre “escolas eficazes” (*effective school research*) veio mostrar que, sob certas condições, as escolas podem marcar a diferença (*schools make a difference*) na melhoria dos resultados obtidos pelos alunos¹¹⁵. Este movimento, ao mostrar que, em situações consideradas idênticas, existiam escolas mais eficazes que outras, veio evidenciar que era necessário separar o efeito do meio familiar do efeito da escola sobre o desempenho escolar dos alunos, e que o fator “escola” tem efeitos que provocam diferenças na aprendizagem dos alunos (Hopkins, Ainscow & West, 1994; Scheerens, 2004; Stoll & Fink, 1999). A escola passa então a ocupar o centro da

¹¹⁴ No final dos anos 60 e durante a década de 70 do século passado, nos Estados Unidos da América, as preocupações educativas com o princípio da igualdade de oportunidades, numa sociedade marcada por clivagens económicas e raciais, conduziu à realização e publicação de vários estudos sobre os efeitos da escolaridade. Pela sua relevância destacam-se de entre esses estudos os trabalhos de Coleman e outros (1966) e de Jenks e outros (1972). O relatório Coleman, refere-se à publicação, nos Estados Unidos da América, do livro intitulado *Equality of educational opportunity* (Coleman et al., 1966) que destaca a importância dos fatores ligados à família (incluindo pertença social e estatuto económico dos alunos) sobre o nível de desempenho escolar dos alunos, defendendo que as escolas concretas frequentadas pelos mesmos tinham pouco efeito sobre os seus resultados escolares (J. Lima, 2008). Para além dos trabalhos de Coleman e outros (1966) é de destacar, também nos Estados Unidos da América, o contributo dos trabalhos de Jenks e outros (1972), com a publicação do livro *Inequality: a reassessment of family and schooling in America* (Jencks et al. 1972).

¹¹⁵ Lima (2008) destaca dois grupos de pesquisa que começaram a aprofundar a distinção entre os efeitos produzidos pelo meio sociofamiliar de origem dos alunos e os efeitos atribuíveis às escolas. Nas palavras do autor: “Nos EUA investigadores como Brookover *et al.* (1979), Edmonds (1979) e Goodlad *et al.* (1979), entre outros, começaram a contestar a ideia de que a influência da escola era trivial. Na Grã-Bretanha, diversos investigadores- entre os quais se destacam Rutter *et al.* (1979), que estudaram instituições secundárias da cidade de Londres, e Reynolds (1982), que analisou um conjunto de escolas secundárias no País de Gales” (p. 28). O estudo de Rutter *et al.* (1979) destaca-se pelo fato de ter desenvolvido uma metodologia para avaliar a eficácia das escolas depois de se tomar em consideração as características dos alunos que ingressavam nas mesmas. Scheerens (2004, p. 39) faz referência a obras como *Schools can make a difference* de Brookover e outros (1979) e *School matters* de Mortimore e outros (1988) cujos autores se mostram manifestamente contentes por refutarem as conclusões dos estudos liderados por Coleman e por Jenck.

pesquisa, quebrando-se desta forma a “caixa negra” (Scheerens, 2004). Trata-se agora de examinar as características relativas à organização da escola, à sua forma e ao seu conteúdo que permitem obter uma maior “eficácia” nos resultados finais obtidos pelos alunos e conseqüentemente determinam a eficácia da escola (Scheerens, 2004).¹¹⁶

Segundo Bolívar (2003), apesar de não existir consenso sobre o que constitui uma escola eficaz, a tendência é para as definir como “as escolas onde os alunos e alunas progridem mais rapidamente do que seria de esperar, ou poderia prever-se, com base nas suas condições à partida” (p. 29). A escola eficaz introduz um “valor acrescentado” nos resultados dos alunos, em comparação com as outras escolas com alunos provindos de meios semelhantes (Lima, 2008). A eficácia da escola, ou seja, o melhor desempenho escolar dos alunos em termos de resultados escolares, depende de determinados fatores que vão adicionar um “valor acrescentado” (*value added*) à aprendizagem (Alaíz, Góis & Gonçalves, 2003; Bolívar, 2003; Lima, 2008, Scheerens, 2004).

Em finais dos anos setenta do século passado, as primeiras investigações permitiram, segundo Scheerens (2004), identificar cinco fatores relevantes associados às escolas que revelavam maior eficácia: “forte direcção pedagógica ao nível da escola; tónica colocada na aquisição das aprendizagens de base; ambiente disciplinado e seguro; alto nível de expectativas respeitante aos resultados dos alunos; avaliação frequente dos progressos realizados pelos alunos” (p. 39). Desde então diversos estudos têm permitido obter um conhecimento substantivo sobre os fatores que, tendo em conta a forma como a escola está organizada, vão ter influência na aprendizagem dos alunos e que estão presentes nas escolas que revelam maior eficácia.

Segundo Alaíz, Góis & Gonçalves (2003) é, atualmente, consensual entre os autores que uma escola eficaz evidencia como características: “liderança profissionalizada”; “visão e objectivos partilhados”; “ambiente de aprendizagem”; “ênfase no ensino e na aprendizagem”; “ensino estruturado”; “expectativas elevadas acerca dos alunos”; “reforço positivo”; “monitorização do progresso”; “direitos e responsabilidades dos alunos”; “parceria família-escola”; “organização aprendente” (p. 36). Se considerada de forma isolada cada uma destas características tem pouco impacto,

¹¹⁶ Este autor apresenta uma lista das características suscetíveis de reforçar a eficácia escolar apontadas por alguns dos autores que publicaram estudos de síntese sobre a eficácia da escola, como Purkey e Smith (1983), Levine e Lezotte (1990), Scheerens (1992), Cotton (1995), Sammons, Hillman e Mortimore (1995), salientando o consenso que se tem verificado, ao longo dos anos, entre estes estudos.

pois, como refere Bolívar (2003), “o que faz da escola um sistema de acção organizada é a sua combinação específica, o *ethos* ou cultura específica” (p. 30).

De acordo com a abordagem desenvolvida pelo movimento das escolas eficazes, as organizações escolares, regem-se por pressupostos racionais, burocráticos ou neotaylorianos (Lima, 2002c), uma vez que para alcançar a eficácia organizacional, medida através dos resultados obtidos face aos objetivos definidos, admite-se existir uma estreita articulação entre o nível político da organização e o nível da acção, tendo como motor impulsionador um “*ethos* ou cultura específica” e uma “forte liderança instrutiva” (Bolívar, 2003). O conceito de eficácia traduz a qualidade educativa, sendo esta medida através do incremento dos resultados escolares alcançados pelos alunos. Esta abordagem da qualidade educativa, como refere Lima (2008), “encaixa bem no estilo técnico instrumental advogado e utilizado por um crescente número de responsáveis pela gestão das organizações e dos sistemas educativos” (p. 409), traduzindo sobretudo “uma forma de gerir a educação que se baseia na importação para o campo educativo das técnicas de gestão das organizações comerciais e industriais” (p. 409).

Na verdade, a abordagem do movimento de eficácia da escola ao analisar a relação entre as características da escola e o desempenho dos alunos, centrando-se em “indicadores de desempenho” que utilizam apenas os resultados escolares pouco contribui para a melhoria interna das escolas (Bolívar, 2003). De facto ao introduzir como indicador de eficácia o *output*, ou seja, os resultados quantificáveis alcançados pelos alunos em determinadas escolas, sem ter em conta a complexidade dos processos educativos, tem dado “origem a práticas questionáveis, como as desenvolvidas pelos países que constroem listas ordenadas de instituições (como os *league tables* das escolas na Grã-Bretanha, ou os *rankings* das instituições publicados em Portugal) com base nos resultados brutos que obtêm” (Lima, 2008, pp. 34-35). A ênfase dada à questão dos “indicadores de desempenho” que, numa lógica de prestação de contas, são na maioria das vezes utilizados para estabelecer *rankings*, coloca em evidência que esta linha de investigação tem sido sobretudo útil para a administração educativa e direções das escolas, na medida em que lhes permite aferir a “qualidade” das suas escolas e promover um certo “*ethos* competitivo” entre escolas, no âmbito de um quase-mercado educativo (Afonso, 2010b; Bolívar, 2003).

Outro aspeto que tem merecido relevância a nível interno das escolas, alimentado frequentemente por esta linha de investigação, passa pelas “estratégias de

colonização” do discurso educativo “com novas noções como as de ‘padrões de exigência’ (*standards*), ‘qualidade’, ‘eficácia’, ‘eficiência’ e ‘desempenho’. Estas noções são mobilizadas enquanto valores que os directores das escolas e os outros responsáveis pela gestão da mesma procuram transmitir aos seus professores” (Lima, 2008, p. 410). Estas novas tendências são habitualmente melhor assimiladas pelos responsáveis pela gestão da escola (Lima, 2008), do que pelos professores, que as interiorizam como “fatos objectivos” considerando-as a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*) para melhorar os resultados concretos da sua instituição, no sentido de responder às pressões externas.

Por conseguinte a *escola eficaz*, em linha com o paradigma da “educação contábil” (Lima, 2002b), integra sobretudo, através de procedimentos isomórficos, os princípios e os procedimentos considerados promotores de eficácia no mundo empresarial, pois a conceção que têm da “excelência” tem como referência o “mercado” e a consequente conquista de recursos e clientes (Libório, 2005).

De acordo com Bolívar (2003, 2012) e Murillo (2005) o movimento de escolas eficazes, teve duas gerações, uma “primeira geração” que vigorou nos anos oitenta do século passado e uma “segunda geração” que, face às críticas apontadas acerca da visão restrita da eficácia centrada nos resultados académicos, aparece nos anos noventa com uma visão mais ampla que faz emergir a noção “valor acrescentado” na eficácia escolar.

Segundo Bolívar (2003), a grande limitação da investigação sobre as escolas eficazes, sobretudo na primeira geração, “é ter-se preocupado, como único indicador de eficácia, com os resultados quantificáveis médios obtidos por determinada escola, sem ter analisado os processos de inovação que podem promover a melhoria das escolas ineficazes” (p. 32). O que significa que a investigação sobre as escolas eficazes, ao ignorar a dinâmica dos processos internos de mudança levado a cabo por cada escola, não desenvolveu, como advoga Bolívar (2003), o interesse pelas “condições internas que facilitam que uma escola seja eficaz” (p. 35), ou seja, esqueceu que “a capacidade de mudança é qualitativamente diferente dos factores de eficácia” (p. 35). Como fator mediador entre as características da escola e os resultados dos alunos situa-se a “capacidade interna” de mudança, que constitui o elemento chave no movimento de “melhoria da escola” (Bolívar, 2003, 2012).

3.5.1.2. O movimento *melhoria da escola*

O movimento de “melhoria da escola” (*school improvement*), com origem nos finais dos anos sessenta do século passado, conheceu, de acordo com Murillo (2002), três fases de desenvolvimento: uma fase prévia designada por “fase do optimismo pedagógico” que vigorou nos anos sessenta, seguida de uma primeira geração, que se desenvolveu paralelamente ao movimento das escolas eficazes (anos oitenta) e de uma segunda geração, já nos anos noventa.

Durante a década de sessenta, designada como “fase do optimismo pedagógico” defende-se a ideia de que a mudança educacional se concretizaria numa perspetiva de “cima para baixo”, numa lógica externa à escola, através do apoio de equipas de especialistas a quem eram encomendados “produtos externos” necessários para um bom ensino, mas generalizáveis a todos os contextos. Numa perspetiva de mudança “instituída” admitia-se que uma inovação iniciada e prescrita externamente, gerida e apoiada pela administração educativa, poderia ser a garantia da melhoria escolar. Fullan (2002a) designa esta fase pela época da “adoção” da reforma uma vez que o objetivo passava por importar inovações e ideias concebidas fora da sala de aula e da escola como se fossem garantia suficiente para a melhoria educativa.

Esta conceção da melhoria ignorava a especificidade dos contextos centrando-se em reformas uniformes que os docentes deveriam implementar, sem as modificar ou alterar e sem estarem implicados intelectualmente nelas, o que remete para a burocratização e para a ausência de relevância dos processos de mudança e, em consequência, para o fracasso dos esforços de mudança (Murillo, 2002; Murillo & Krichesky, 2015). Segundo Hopkins (1995) o fracasso desta conceção de mudança educacional deveu-se ao facto dos professores não terem sido envolvidos nos processos de conceção destas inovações. Ou como referem Murillo e Krichesky (2015) ignorou-se que “a capacidade de inovar e melhorar obriga a processos de desaprendizagem e reaprendizagem por parte dos professores” (p. 72). O que significa que as mudanças impostas de fora têm reduzida incidência na melhoria efetiva das escolas, pois para que a mudança tenha sentido é necessário conceber os professores como “aprendizes sociais” ao invés da tendência para identificá-los como simples “aprendizes técnicos” (Hargreaves, 1998).

Como reação a este fracasso e a esta ideia de mudança, a primeira geração do movimento de *melhoria da escola* veio mostrar que “a escola deve ser o centro da

mudança” (Murillo & Krichesky, 2015, p. 73). A melhoria não pode derivar de exigências ou prescrições externas à escola, mas da capacidade da escola se transformar “numa unidade *básica de mudança e de inovação*” (Bolívar, 2012, p. 19).

Numa lógica de mudança “instituinte” (Canário, 1994), a melhoria da qualidade da educação não se pode desligar do *ethos* ou cultura própria de cada escola, pois “a unidade chamada ‘escola’, como organização, tem efeitos específicos no modo como leva a cabo a educação e a qualidade da aprendizagem proporcionada” (Bolívar, 2012, p. 19). O que coloca as condições próprias de cada escola individualmente no epicentro de qualquer processo de melhoria. Neste contexto, o movimento de *melhoria da escola*, como esclarece Bolívar (2003), “pretende capacitar organizativamente, a própria escola como totalidade para a resolução de forma relativamente autónoma dos seus problemas” (p. 35), logo “numa abordagem mais ampla da qualidade educativa (que não enfatiza os resultados dos alunos) pretende-se gerar condições internas nas escolas que promovam o seu próprio desenvolvimento como organizações” (p. 35). Valoriza-se a capacidade interna da escola para o desenvolvimento de processos de mudança, advogando que a criação de condições organizativas internas da escola são elementos relevantes para a melhoria de atividade educativa na sala de aula e para melhoria desejável na aprendizagem dos alunos.

Segundo Murillo e Krichesky (2015) alguns dos elementos que permitem caracterizar esta geração do movimento *melhoria da escola* são:

- atribuir importância aos processos de autoavaliação institucional como um meio para iniciar os processos de mudança;
- envolver toda a comunidade;
- incentivar uma abordagem participativa;
- preocupar-se com a organização como forma de complementar as mudanças curriculares;
- favorecer o desenvolvimento profissional dos professores através de uma formação ampla e adequada a cada docente.

De modo a potencializar a escola como unidade básica de mudança, Bolívar (2003, 2012), na esteira de Fullan (2002b), considera como estratégias privilegiadas de melhoria, as seguintes:

- o trabalho em equipa em torno de um projeto comum;
- o desenvolvimento curricular baseado na escola;
- as oportunidades de desenvolvimento profissional e formação baseada na escola;
- a assessoria à escola como unidade básica, etc.

Todavia esta geração do movimento de *melhoria da escola*, de acordo Hopkins e Reynolds (2001) apresenta-se “debilmente conceptualizada e com muito pouca teoria (*under-theorised*)” (p. 12). Para Bolívar (2003) o movimento de *melhoria da escola*, apesar dos esforços, veio a revelar algumas limitações, não correspondendo assim às expetativas. Referindo-se aos trabalhos de Hopkins e outros (1996), o autor identifica duas grandes limitações nos processos postos em prática para capacitar a escola como unidade básica da mudança. Por um lado, a ênfase colocada nas relações e no trabalho conjunto de professores, valorizando o seu próprio desenvolvimento e esquecendo que “o núcleo do trabalho conjunto deve ser o currículo escolar, com o objectivo prioritário de melhorar a aprendizagem dos alunos” (Bolívar, 2003, p. 37). De tal modo que, em certos casos, a colaboração entre os professores converteu-se num fim em si mesmo, e não num meio para se conseguir melhores aprendizagens por parte dos alunos. Por outro lado, a “perspectiva técnico-racional da mudança” que o processo acabou, na maioria das vezes, por adquirir, sem levar em conta as especificidades e as singularidades de cada contexto. A colegialidade artificial converte-se assim num novo modo de gestão ou funcionamento, ignorando as preocupações do trabalho docente e a própria especificidade dos contextos de ensino/aprendizagem. Através de processos isomórficos verificou-se a tendência para “transferir fórmulas que funcionam bem numa escola, para outra” (Bolívar, 2003, p. 37).

Segundo Murillo e Krichesky (2015) esta geração de melhoria caracteriza-se pela “emergência de iniciativas isoladas e não sistemáticas de melhoria da escola, pelo que lhe falta ainda uma abordagem coerente sobre a mudança educacional” (p. 73). Além disso, “muitos dos esforços de melhoria não estavam explícita e rigorosamente vinculados à melhoria dos resultados das aprendizagens dos alunos. Eram propostas de mudança muito fragmentadas e desarticuladas e, portanto, não tiveram um forte impacto na prática de sala de aula” (Murillo & Krichesky, 2015, p. 73)¹¹⁷.

¹¹⁷ O autor faz referência aos trabalhos de Hopkins e Reynolds (2001)

Todas estas limitações tornam evidente que o movimento *melhoria da escola* acabou por relegar para um plano secundário o foco dos processos de melhoria: o ensino e a aprendizagem (Elmore, 2010). A desarticulação evidenciada entre os esforços de melhoria que foram implementados ao nível da organização escolar e as experiências educativas oferecidas aos alunos em sala de aula e que conduzem a um incremento das suas aprendizagens, deve-se ao facto de as escolas serem organizações “debilmente articuladas” (Weick, 1976) e, como tal, a ação organizacional nem sempre se encontrar articulada com os objetivos organizacionais. Além disso, se considerarmos a tese da abordagem neoinstitucional, os estabelecimentos de ensino de modo a assegurarem a continuidade com base na lógica da legitimidade, optam pela estratégia da separação entre as estruturas formais, concebidas com base nos mitos racionalizados, e o plano da ação organizacional, ou seja, a sala de aula onde decorre o núcleo técnico do ensino e da aprendizagem (Meyer & Rowan, 1999). Esta situação conduz a que nas escolas a maioria das inovações ocorra em torno das estruturas que rodeiam os processos de ensino e aprendizagem, enquanto nos próprios processos de ensino e aprendizagem isso apenas acontece de forma muito reduzida (Elmore, 2000, Bolívar, 2012).

3.5.1.3.O movimento melhoria da eficácia escolar

Tendo em conta as limitações do movimento *melhoria da escola*, nos anos noventa do século passado emerge um novo movimento teórico-prático, designado por “*melhoria da eficácia escolar*” (*Effectiveness School Improvement*), que procura combinar e integrar os contributos do movimento das *escolas eficazes* com o movimento da *melhoria da escola* (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003; Bolívar, 2003, 2012; Murillo, 2002; Murillo & Krichesky, 2015). Nesta perspetiva a melhoria da escola valoriza quer o progresso dos resultados das aprendizagens dos alunos, quer a capacidade interna que cada escola tem para gerir os processos de mudança com impacto nos resultados dos alunos.

Segundo Murillo e Krichesky (2015), “se nos períodos anteriores se procurava que as escolas melhorassem, nesta fase procurou-se centrar a atenção no modo como as escolas desenvolvem a capacidade para sustentar a mudança” (p. 74). É nesse sentido que Fullan (2002a) denominou a década posterior a 1992 como a “fase da capacidade de mudança” e Hargreaves (2002) de “década da sustentabilidade”.

Neste período foram implementados diversos programas¹¹⁸ de melhoria da escola que trouxeram importantes contributos para o desenvolvimento do movimento de melhoria da escola, nomeadamente, ao fazerem emergir uma nova conceção sobre o processo de melhoria, baseada na perspetiva conjunta de interação entre os níveis de sala de aula e a escola na sua totalidade. De acordo com Murillo e Krichesky (2015), os progressos realizados por estes programas, no campo da melhoria da escola, permitiram colocar em destaque “cinco elementos” que devem estar presentes em qualquer modelo de melhoria, a saber:

- ter uma visão de futuro da escola partilhada por todos os atores e regularmente confirmada no decurso do processo de melhoria. A existência de uma visão clara dos objetivos e metas a atingir, acrescida do apoio especializado por parte das diversas estruturas da escola e da administração educativa, são a garantia para maiores possibilidades de melhoria;
- possuir um conceito de liderança abrangente, em que tanto os gestores como os docentes assumem o papel de líderes, numa perspetiva de liderança distribuída que partilha responsabilidades, toma as decisões necessárias e assume as suas consequências;
- ter em conta a importância do contexto na conceção dos modelos de melhoria. Não existe um guia universal para implementar a melhoria, na medida em que cada escola tem as suas próprias características, história, expectativas, necessidades, corpo docente, etc.
- colocar a ênfase nos ganhos específicos dos alunos, na medida em que o êxito de um programa está no progresso dos alunos em termos académicos, pessoais e sociais mais do que na inovação em si. O que significa que a questão central da melhoria da escola são os alunos e que as práticas de ensino, o currículo e a gestão só adquirem sentido em função desse objetivo principal.
- ter um enfoque multinível. Para a escola melhorar é imprescindível fomentar processos de mudança na escola na sua totalidade, tendo em conta os professores e os níveis da sala de aula

¹¹⁸ Entre esses programas Murillo e Krichesky (2015) destacam: o *Halton Project* (Stoll & Fink, 1999) no Canadá; o *Accelerated Schools Project* (Levin, 1993); as iniciativas na linha do movimento de reestruturação escolar (Elmore, 1990) nos Estados Unidos da América; o projeto *Improving the Quality of Education for All* (IQEA) (Hopkins, Ainscow & West, 1994); assim como o designado *Success for All* (Slavin, Madden, Dolan, Wasik, Ross, Smith & Dianda, 1996); entre outros.

Neste mesmo período diversos países desenvolvem reformas educativas cujas políticas propunham dar uma maior autonomia às escolas e uma descentralização na tomada de decisões com o apelo a novos modelos de gestão, incrementando a participação dos pais e dos professores, de modo a melhorar a qualidade da educação. Em simultâneo, multiplicam-se as iniciativas que procuram reestruturar e redesenhar as escolas (*School Restructuring*) no sentido de uma mudança na forma como se ensina e se aprende. Este movimento de “reestruturação escolar”, que Bolívar (2003) designa de segunda “vaga” de reformas¹¹⁹, presumia que para alterar a forma como os professores ensinam, as escolas deviam modificar o modo como organizam o trabalho dos professores e dos alunos. Admitia-se que redesenhando os papéis e as estruturas organizativas se conseguiam mudanças nas práticas de ensino. Porém estas experiências de reestruturação organizativa “baseadas na escola” foram mostrando uma falta de relação progressiva com as práticas docentes na sala de aula e os resultados da aprendizagem dos alunos, sobretudo porque, por um lado, na maioria das situações, as reformas ficaram limitadas ao plano das intenções ao nível da retórica política e, por outro, porque, “reestruturar” não é o mesmo que “enculturar” Bolívar (2003, 2012).

Alguns autores apontam para uma “terceira vaga” dos movimentos para o desenvolvimento da melhoria da escola que se caracteriza pela presença de três elementos: i) colaboração mais estreita entre os movimentos da melhoria da escola e o movimento de investigação sobre a eficácia escolar¹²⁰; ii) a relevância atribuída à capacidade de aprender por parte da escola (a escola como organização que aprende); iii) destaque para a importância da influência da cultura organizacional nos processos de melhoria.

Esta “terceira vaga”, de acordo com Bolívar (2003), mais do que misturar ou fundir a gramática dos dois paradigmas (eficácia e melhoria) desenvolve uma “nova

¹¹⁹ Na primeira metade dos anos oitenta, e mais limitada ao contexto norte-americano, desenvolve-se a designada “primeira vaga” de reformas, com forte incidência noutras políticas educativas, que procurava induzir a inovação partindo de “cima para baixo”, no sentido de aumentar a produtividade e a qualidade das escolas, mediante um modelo técnico-burocrático de controlo, uniformização e prescrições. Passado pouco tempo torna-se consensual o modo inadequado de melhorar a escola recorrendo a estratégias de “cima para baixo”.

¹²⁰ Dois trabalhos de grande relevo dentro desta colaboração mais estreita entre os dois movimentos foram o *Improving School Effectiveness Project* (ISEP) realizado na Escócia entre os anos de 1995 e 1997 e coordenado por John MacBeath e Peter Mortimore (2001); e o *Capacity for Change and Adaptation of School in the Case of Effective School Improvement* (ESI) no qual participaram oito equipas de investigação de oito países da Europa e que foi coordenado por Bert Creemers.

síntese”¹²¹, que configura uma relação mais estreita entre o movimento das *escolas eficazes* e o movimento da *melhoria da escola*, a qual o autor denomina de “boas escolas” (conforme Tabela 6). A questão principal para este “novo paradigma de melhoria”, como advoga Bolívar (2003), passa por, “sabendo quais são as metas últimas da escola (como evidenciou a segunda geração do movimento das escolas eficazes), gerar os processos e condições internas das escolas que as facilitem (como aprendemos das experiências de melhoria da escola) ” (p. 39). Verifica-se assim uma abordagem quer nos processos, quer nos resultados, em que os primeiros estão ao serviço dos segundos, uma vez que embora os resultados finais dos alunos sejam considerados critérios de sucesso é também essencial ter-se em conta os processos.

Tabela 6. *Diferenças entre escolas eficazes e melhoria da escola e a nova proposta de síntese*

Escolas eficazes	Melhoria da escola
Centrada nos resultados cognitivos dos alunos. Orientação estática: quais as escolas eficazes (produto).	Relações entre professores e cultura escolar. Orientação dinâmica como chegar à melhoria (processo).
Conhecer, através da investigação, que critérios e fatores determinam a eficácia da escola.	Conhecer, através de experiência práticas, estratégias de melhoria por agentes de apoio externo.
Quantitativa: estudos correlacionados de variáveis.	Qualitativa: narração de estudos de caso.
Limitou-se aos resultados obtidos. Falta uma teoria/estratégia de mudança	Menosprezou a atividade da aula e deu grande importância aos processos de trabalho conjunto dos professores.
Novo paradigma (síntese entre a eficácia e a melhoria)	
<ul style="list-style-type: none"> - Ampla conceção dos resultados dos alunos. - Centrar a inovação na melhoria dos processos da aula. - Dirigir as estratégias de melhoria para os vários níveis da escola (resultados dos alunos, estrutura e cultura da escola). - Promover a capacidade interna de mudança de cada escola. - Combinação entre métodos qualitativos (para a melhoria) e quantitativos (para a eficácia), de acordo com o problema em estudo. 	

Fonte: Bolívar (2003. p. 39)

Nesta “nova síntese” a melhoria da qualidade da educação passa por centrar a inovação na melhoria dos processos de sala de aula e promover a capacidade interna de mudança de cada escola (Bolívar, 2003, 2012). Se considerarmos que o ‘núcleo técnico da educação’, como refere Elmore (2010), reside nas aulas individuais e não na organização que as envolve é necessário que as inovações sejam transportadas de forma efetiva para a sala de aula, ou seja, que incidam na forma e nos conteúdos dados pelos professores e naquilo que os alunos aprendem. Para além disso, de modo a se conseguir

¹²¹ O autor destaca que a expressão foi utilizada por Hopkins e outros (1996) e Reynolds *et al.* (1997).

melhores aprendizagens por parte dos alunos e em consequência a melhoria contínua dos resultados dos alunos é necessário que as relações de trabalho entre os professores sejam baseadas no trabalho colegial em torno de um projeto comum. Assim sendo, se a escola não criar “a capacidade interna de desenvolvimento (mesmo quando tenha os devidos apoios externos), o trabalho inovador será sempre um pouco marginalizado e insustentado no tempo” (Bolívar, 2012, p. 21). Por conseguinte, a questão principal deixa de ser – como melhorar a escola – e passa a ser “como criar a capacidade de mudança nas próprias escolas e como fazer com que seja, ao mesmo tempo, sustentável” (Bolívar, 2012, p. 22).

Ao colocar a ênfase na escola e nos processos de ensino e aprendizagem que ocorrem na sala de aula, a *melhoria eficaz da escola* considera que há um conjunto de variáveis relacionadas quer com as condições internas da escola, quer com o contexto externo que influenciam a melhoria eficaz da escola (Alaíz, Góis & Gonçalves, 2003; Murillo, 2002). Alaíz, Góis e Gonçalves (2003) apontam como fatores de contexto associados à melhoria e à eficácia da escola os seguintes:

- a “pressão externa para melhorar” quer da parte das autoridades externas, no âmbito da avaliação externa e responsabilização, quer dos agentes externos (inspetores e outros) que as confrontam com novas ideias, quer ainda da sociedade que lhes coloca novas exigências e expetativas;
- os “recursos/apoios à melhoria”, tais como a autonomia atribuída às escolas, os recursos financeiros, as condições de trabalho favoráveis, ou os apoios locais;
- as “metas educativas” existentes no contexto em termos de resultados dos alunos, que devem estar em sintonia com objetivos definidos a nível nacional.

Ao nível dos fatores internos da escola são referidos três fatores fundamentais, que são interdependentes e influenciam-se constantemente uns aos outros: a “cultura de melhoria”, os “processos de melhoria” e os “resultados de melhoria”. Segundo Alaíz, Góis e Gonçalves (2003), as escolas que possuem uma “cultura de melhoria” conseguem mais facilmente implementar processos de mudança. Assim sendo, a “cultura de melhoria” é considerada pelo movimento para a melhoria eficaz da escola um aspeto relevante e contempla os seguintes fatores:

- pressão interna para a melhoria exercida por grupos internos de pressão que impõem prioridades de melhoria;
- autonomia usada pelas escolas, no uso da qual os atores sejam envolvidos na tomada de decisão acerca da melhoria;
- visão partilhada dos objetivos da organização;
- interesse em constituir-se como uma organização aprendente;
- trabalho colaborativo e formação dos professores de modo a potenciar a melhoria;
- experiências anteriores de melhoria;
- compromisso dos atores para com a melhoria, envolvimento e motivação;
- liderança distribuída;
- tempo para as atividades de melhoria;
- estabilidade dos docentes.

Os “processos de melhoria”, por sua vez, como referem Alaíz, Góis e Gonçalves (2003), devem ser contínuos e cíclicos, e estar integrados em processos amplos de desenvolvimento da escola, incluindo em geral as seguintes fases:

- diagnóstico das necessidades de melhoria;
- especificação dos objetivos de melhoria;
- planificação das ações de melhoria;
- implementação dos planos de melhoria;
- avaliação e reflexão

Por último, os “resultados da melhoria” devem focar-se no conjunto de objetivos claramente definidos a ser alcançados num determinado período de tempo, em termos de resultados dos alunos (critério de eficácia) ou de resultados referentes a mudanças da qualidade do ensino e da organização escolar em geral (critério de melhoria) (Alaíz, Góis & Gonçalves, 2003).

As relações que se estabelecem entre a “cultura de melhoria”, os “processos de melhoria” e os “resultados de melhoria” “mostram que a melhoria eficaz da escola é um processo cíclico perpétuo, sem princípio nem fim” (Alaíz, Góis & Gonçalves, 2003, p. 42).

3.5.2. As perspectivas da avaliação e os sentidos da melhoria das escolas

No plano da avaliação da escola entendemos a melhoria da escola como a “uma mudança planejada e sistemática, coordenada e assumida pela escola de modo a aumentar a sua qualidade, através da modificação quer dos processos de ensino e aprendizagem, quer da organização da escola” (Murillo, 2002, p. 22).

Bolívar (1994) situa a avaliação, assim como a melhoria das escolas entre a “lógica instrumental” e a “da melhoria interna”, ou entre a “prestação de contas” e a “melhoria interna” (Bolívar, 2006). No âmbito das políticas de autonomia e de descentralização, a avaliação da escola deve permitir a prestação de contas (*accountability*), de modo a evidenciar a eficiência da escola na utilização de recursos, bem como a eficácia na obtenção de resultados. Além disso, a avaliação da escola deve ser utilizada, essencialmente, como um processo de melhoria interna da organização escolar, ou seja, como um instrumento que permita à escola criar a sua capacidade interna de desenvolvimento (Bolívar, 2006, 2012). No entanto, na atual pressão para a prestação de contas importa ter em conta, como explica Elmore (2002), o “princípio de reciprocidade” (*quid pro quo*), na medida em que a pressão do público e dos “fazedores de política” para a consecução de determinados resultados por parte das escolas exige, paralelamente, que o sistema educativo proporcione a capacidade necessária para os conseguir alcançar.

Numa lógica de melhoria da eficácia da escola, ainda que no ciclo de melhoria interna sejam privilegiados os processos de avaliação para a melhoria interna - a autoavaliação - é atualmente consensual a necessidade de os conjugar, numa relação de complementaridade, com o diagnóstico mais objetivo dos indicadores de eficácia - a avaliação externa (Bolívar, 2006, 2012). Porém, na prática integrar a lógica da eficácia com a lógica da melhoria nem sempre se afigura tarefa fácil. Na verdade, quando se fala em avaliação de escolas e a relacionamos com a mudança e melhoria esta relação é passível de vários sentidos e podem servir agentes e agendas diversas (Sá, 2009a).

Holly e Hopkins (1988), citados por Bolívar (1994), distinguem três perspectivas sobre a relação entre a avaliação e a melhoria que correspondem a diferentes orientações da avaliação segundo o lugar atribuído à melhoria da escola, como sejam: *a avaliação da melhoria; a avaliação para a melhoria; e a avaliação como melhoria.*

Cada uma destas perspectivas tem as suas próprias implicações metodológicas e pode servir para questionar o papel da avaliação nos processos de melhoria da escola.

Como explica Bolívar (1994), a relevância destas diferentes orientações está em romper com “a fácil oposição entre a avaliação sumativa e formativa, e diferenciar, dentro da avaliação orientada para a melhoria, que nem toda a avaliação formativa implica um desenvolvimento organizacional da escola” (Bolívar, 1994, p. 260).

A *avaliação da melhoria* trata-se de uma perspectiva da avaliação de tradição tyleriana, ao serviço de uma lógica instrumental, que se aproxima da lógica subjacente ao movimento das *escolas eficazes*, dominada sobretudo por uma visão técnica da melhoria e da mudança. Esta avaliação de acordo com Bolívar (1994) pretende “verificar o grau de fidelidade da implementação de um programa educativo e identificar os factores que melhor podem explicar essa implementação” (p. 260). Procura-se assim, seguindo uma lógica de fidelidade, verificar até que ponto as metas e os objetivos foram concretizados, de modo a detetar os aspetos que não funcionam e corrigir os desvios. Admite-se que as escolas são meros instrumentos ao serviço de objetivos externos decididos pela administração educativa. Assim, após a decisão sobre quais os aspetos da prática a mudar “a tónica é posta no resultado dos esforços investidos na melhoria da escola ou na fidelidade na execução do processo” (Scheerens, 2000, p. 104). A avaliação tem uma função instrumental, pois avalia-se sobretudo para orientar a tomada de decisão dos elementos externos à organização (a administração educativa, ou a clientela) assente na retórica de uma gestão mais eficaz e de um uso mais eficiente dos recursos.

Por conseguinte, estamos perante uma perspectiva da avaliação que está em consonância com modelos de mudança impostos de “cima para baixo” e que está associada a modalidades de avaliação externa à organização, podendo por isso ter como função, essencialmente, a prestação de contas *accountability* (Bolívar, 1994, Libório, 2005). A mudança que resulta destes processos de avaliação é, como refere Libório (2005), “uma mudança para corrigir as disfunções e para alterar as estruturas que geram essas disfunções” (p.154), sendo que a iniciativa dessa mudança é externa à organização escolar. As anomalias identificadas relativamente às metas pretendidas para que a escola seja eficaz, são enquadradas em modelos de mudança *top-down*, que induzem mudanças verticais aplicáveis de forma homogénea a todas as escolas sem ter em conta as especificidades dos contextos. A melhoria é aqui concebida como uma “inovação técnico-burocrática prescrita externamente” (Bolívar, 2003, p. 24), o que acaba por não contribuir para o desenvolvimento da *capacidade interna de mudança* da escola (Bolívar, 2012).

Esta perspectiva da avaliação, assente numa conceção gerencialista da organização escolar, quando levada às últimas consequências pode desembocar numa autêntica “burocratização da pedagogia” (Laval, 2003, p. 222). O que significa que a avaliação está “a ocultar, mais do que a revelar, a realidade do ato educativo em toda a sua complexidade” (Lima, 2008, p. 423). Na verdade, num contexto de globalização e de políticas neoliberais, estas formas de avaliação, assentes sobretudo numa lógica gestonária, em vez de promoverem a capacitação das escolas e dos professores correm o risco de se transformarem numa tecnologia de controlo das suas atividades. Esta situação poderá acontecer se as políticas educativas tiverem subjacente, como refere Lima (2008), “uma conceção burocrática e gerencialista da mudança, administrada através de planos de desenvolvimento pré-formatados e medida como base em itens de sucesso ou de fracasso” (p. 422), os quais são posteriormente usados para fundamentar e “condicionar o financiamento dos estabelecimentos de ensino e para expor publicamente, de forma frequentemente injusta e acusatória, as suas supostas virtudes ou eventuais defeitos” (p. 422). Neste contexto, a natureza política da avaliação, e lógica instrumental associada a esta perspectiva, levam a que a avaliação seja, na maioria das vezes, percecionada pelos atores educativos como uma forma de controlo e de responsabilização pelos resultados e, em consequência, como uma ameaça à sua autonomia profissional. Além disso, a crescente utilização dos indicadores de eficácia obtidos através destas avaliações externas para estabelecer *rankings* das escolas tem contribuído para acentuar as desigualdades entre escolas, ao invés de promover a melhoria da qualidade dos processos educativos (Bolívar, 2006, Lima, 2008).

A *avaliação para a melhoria*, de acordo com Bolívar (1994) aparece associada à avaliação formativa com o objetivo de introduzir melhorias ao nível das práticas da escola. Neste caso, como refere Scheerens (2000), “a avaliação é utilizada no decorrer do processo de melhoria da escola para moldar e adaptar este processo” (p. 104). Embora esta avaliação seja usada com o objetivo de facilitar a mudança, acaba por não integrar no plano de avaliação os fatores que constituem o processo de mudança (mudanças na estrutura, uso de novos materiais, processos de ensino e integração de novas crenças) razão pela qual não contribui para uma melhoria substancial da prática, não constituindo assim uma verdadeira mudança (Bolívar, 1994). Esta perspectiva encontra-se associada às modalidades de avaliação externa e avaliação interna.

A *avaliação como melhoria* considera os processos de avaliação e de melhoria da escola implícitos um no outro, ou seja a avaliação e a melhoria fazem parte dos

objetivos de desenvolvimento da organização. Neste caso, o avaliador e o utilizador da avaliação são os mesmos. A avaliação tem uma função estratégica, pois procura “autodiagnosticar os elementos disfuncionais e as necessidades das escolas como passo prévio para a melhoria” (Bolívar, 1994, p. 252). A lógica de “melhoria interna” subjacente a esta perspetiva faz com que sejam os próprios atores a construir a capacidade interna para implementar processos de melhoria (Bolívar, 2012).

A avaliação constitui um processo de reflexão envolvendo toda a comunidade através de uma abordagem dialógica assente na investigação-ação. Trata-se de uma perspetiva de avaliação associada à mudança com um processo interno da escola que privilegia os processos de autoavaliação, enquanto dispositivo de diagnóstico para a melhoria e para o desenvolvimento organizacional (Bolívar, 1994, 2006, 2012). A autoavaliação, enquanto processo sistemático de melhoria e desenvolvimento da escola, pressupõe o compromisso de todos os implicados para com um projeto comum da organização. O compromisso com a mudança vai remeter os atores educativos para práticas de questionamento contínuo sobre o que se está a passar, de que forma, e porquê, identificando problemas, revendo e planificando sucessivamente o que se fez e o que se deverá fazer, num processo que se desenvolve em espiral e que implica inovação, melhoria e mudança.

Apenas através do pensamento e da prática reflexiva coletiva, que acompanham a vontade de conhecer como e porque funcionam de um determinado modo as escolas, os atores educativos serão capazes de analisar e interpretar os pontos fracos e fortes da escola, bem como as ameaças e oportunidades e delinear as estratégias adequadas para a melhoria das práticas, “dando assim sinais de inteligência organizacional e de construção de efectivas comunidades de aprendizagem” (Costa & Ventura, 2005, p. 148).

A avaliação entendida desta forma tende a contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de colaboração e de reflexão, o que favorece a aprendizagem organizacional e conseqüentemente a capacidade da escola para mudar (Gairín, 2002). O que significa que através da autoavaliação a organização escolar conseguirá “adaptar melhor o seu ensino à especificidade do seu público e às variações que podem ocorrer no seu contexto, permitindo-lhe tornar-se numa “organização aprendente”, quer dizer, aprender com a sua experiência, inclusivamente com os seus insucessos” (Meuret, 2002, p. 39).

Para que a autoavaliação permita à organização escolar configurar-se como uma “organização que aprende” e, como tal, desenvolva a capacidade da escola para mudar deve apresentar, de acordo com Santos Guerra (2001; 2002) e Bolívar (1994; 2006) as seguintes características:

- A avaliação é assumida por todos, tendo como base normas e valores partilhados sobre o projeto educativo da escola;
- A avaliação tem em conta o contexto a que respeita;
- A avaliação é um processo sistemático que parte da iniciativa da escola com a finalidade de melhorar as práticas;
- O objetivo da avaliação é a melhoria pelo que a finalidade proposta não é a medição, a comparação e a classificação;
- A avaliação coloca o foco nos processos e não apenas nos resultados, sem no entanto ignorar estes últimos;
- A avaliação está centrada na aprendizagem dos alunos e no desenvolvimento profissional dos professores;
- A avaliação é holística pelo que deve considerar a escola na sua totalidade, uma vez que todas as partes que a constituem se interrelacionam e interferem umas com as outras;
- A avaliação é uma atividade coletiva, o que requer o compromisso de todos os atores para a obtenção de evidências empíricas sobre o estado da escola e o modo de fazer uso delas;
- A avaliação é democrática e assenta em relações cooperativas que possibilitem tanto o mútuo apoio como a aprendizagem da organização;
- A tomada de decisão desenvolve-se com base no consenso pelo que o poder e a liderança devem ser distribuídos entre os membros;
- A avaliação recorre a métodos diversificados para explorar a realidade;
- A avaliação recorre a métodos sensíveis para captar a complexidade;
- A avaliação é emergente o que significa que se adapta às novas exigências e necessidades,
- A autoavaliação é um processo sustentável no tempo que se desenvolve em “espiral” com o desenvolvimento da organização escolar.

Com este entendimento, “avalia-se para melhorar, não apenas pelo simples facto de avaliar” (Santos Guerra, 2001, p. 106).

Assim, na Tabela 7 sintetizamos as diferentes perspetivas da avaliação segundo o sentido atribuído à melhoria.

Tabela 7. *Perspetivas de avaliação e melhoria da escola*

Aspetos	Perspetivas de avaliação e melhoria		
	Avaliação da melhoria	Avaliação para a melhoria	Avaliação como melhoria
Finalidade	Medir o grau de cumprimento dos objetivos. Prestação de contas.	Ajudar a introduzir melhorias na prática (perspetiva da avaliação formativa).	A avaliação faz parte do processo de desenvolvimento.
Características	Realidade instrumental. Avaliação baseada em objetivos. Determinar o grau de implementação dos objetivos e os fatores que os explicam.	Avaliação durante o processo. Utilização de dados da avaliação para melhorar a prática. Maior implicação dos utilizadores.	Avaliador e utilizador identificam-se. Autoavaliação da escola.
Modalidade(s) de avaliação associadas	Avaliação externa	Avaliação externa e avaliação interna.	Avaliação interna, envolvendo toda a escola e numa perspetiva holística.
Limitações	Perspetivas de fidelidade. Melhoria a partir de propostas externas.	Limita-se a facilitar a mudança, pelo que a avaliação e a mudança são processos distintos. Não se centra nos fatores que constituem o processo de mudança. Comunica e utiliza os dados da avaliação.	Permanece ao nível da escola, não transparecendo para o contexto local. Pode constituir um mecanismo de responsabilização. Pode ser usada de forma conservadora pelas escolas.
Relação com os movimentos de melhoria da escola	Escolas eficazes. Iniciativa da mudança externa à escola.		2ª Geração de melhoria da escola. Mudança como um processo interno. - Cultura de colaboração. - Cultura de autoavaliação. - Liderança como fator de melhoria.

Fonte: Adaptado de Bolívar (1994) e Libório (2005)

Ainda que na perspetiva da *avaliação como melhoria* a prioridade seja atribuída à autoavaliação, como modalidade de avaliação mais relevante para melhoria interna, os dados procedentes de avaliações externas podem também servir de diálogo (Nevo, 1997) com os processos de avaliação interna. Contudo, para que esse diálogo seja possível é necessário existirem previamente processos de autoavaliação, na medida em que uma escola “que não conta com nenhum mecanismo interno para a sua auto-regulação terá dificuldade para tirar partido num diálogo construtivo de qualquer relatório de avaliação externa” (Bolívar, 2012, p. 282). Nessa situação como refere Bolívar (2012) “será impossível que a avaliação externa possa incidir significativamente na melhoria interna, sendo percepcionada como um controlo” (p. 267) ao seu funcionamento e um atentado à autonomia profissional, o que em nada contribui para a melhoria.

Na perspetiva da melhoria eficaz da escola, as “boas escolas” utilizam os resultados da avaliação externa como um fator externo para a melhoria conjugando-os com os da autoavaliação. O que significa que embora a autoavaliação constitua uma estratégia de autorregulação prioritariamente necessária para o desenvolvimento institucional, precisa “da abordagem externa, não só porque confere credibilidade ao submeter o contraste interno, mas também porque fornece o feedback com novas informações de avaliação obtidas através de outros meios” (Mateo, 2000, p. 176).

Nevo (1997) aponta para a necessidade de todos aqueles que estão interessados na avaliação externa estimularem e incentivarem as escolas a desenvolver como condição prioritária mecanismos de avaliação interna, de modo a tornar mais eficaz a utilização da avaliação externa.

Esta perspetiva está presente nas intenções do modelo da AEE quando no seu quadro conceptual se evidencia a necessidade de “articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos da auto-avaliação das escolas” (IGE, 2011, p. 8), de modo a que a avaliação externa se constitua como “um instrumento útil para a melhoria e o desenvolvimento de cada escola” (IGE, 2011, p. 8).

Sobre o facto do modelo da AEE constituir uma “pressão externa para melhorar” (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003), nos capítulos referentes ao estudo empírico pretendemos apresentar os efeitos desse modelo e a forma como se refletiram na capacidade interna de mudança da escola.

3.5.3. A autoavaliação da escola: as condições necessárias à aprendizagem organizacional

Para que a autoavaliação seja um meio de aprendizagem organizacional e como tal consiga habilitar os membros da comunidade a organizar os seus processos de melhoria e a construir a sua capacidade interna de mudança é necessário que estejam criadas condições que permitam que a escola se transforme numa *unidade básica de mudança e inovação* (Bolívar, 2012).

De acordo com Bolívar (2000), as organizações escolares, na maioria das situações, não são organizações que aprendem, nem se encontram articuladas como comunidade de profissionais, daí que o desafio que se coloca seja o de ajudar a construí-las. Para este autor, os processos de aprendizagem organizacional dependem diretamente dos *estímulos para a aprendizagem*, sendo a sua natureza mediada pela *liderança escolar* e pelas *condições internas e condições externas* da escola (Bolívar, 2000). Ao nível das condições externas, a descentralização, a autonomia efetiva das escolas, os recursos (temporais e materiais), os apoios e assessorias externas são condições que conduzem a uma maior implicação dos atores nos processos de reflexão e de tomada de decisão para o desenvolvimento e melhoria da escola. Porém, no desenvolvimento de processos de aprendizagem organizacional para a melhoria, são também necessárias condições internas como a existência de uma *liderança para a aprendizagem* e a construção de condições organizacionais que promovam o sentido de comunidade, assente numa visão compartilhada, e numa cultura de colaboração (Bolívar, 2012).

Santos Guerra (2001) destaca cinco exigências organizacionais para que uma escola se converta numa organização que aprende: *permeabilidade* (diálogo da escola com o meio envolvente); *flexibilidade* (a rigidez impede a realização de mudanças); a *criatividade* (os modelos heurísticos são mais abertos à inovação); a *colegialidade* (aprendizagem exige uma abordagem cooperativa); e a *complexidade* (a consideração de que a escola é uma organização complexa). Como estratégias específicas que favorecem a aprendizagem da escola, o autor realça as seguintes: projeto democrático de escola (a comunidade deve nortear a sua ação por um projeto partilhado por toda a comunidade); investigação-ação; a avaliação externa (cuja iniciativa seja interna); espaços de reflexão partilhada; controlo democrático; formação no estabelecimento de ensino; inovações educativas; elaboração de relatórios escritos; transformação da meritocracia; a fertilidade do erro (Santos Guerra, 2001).

Nesta ordem de ideias, um processo de autoavaliação que tenha como objetivo a aprendizagem organizacional e a melhoria contínua supõe uma conceção da escola assente na valorização das pessoas e na participação e colaboração entre os diversos intervenientes, bem como a existência de uma liderança distribuída capaz de envolver os professores nos processos de tomada de decisão e de promover relações colegiais para a melhoria escolar (Bolívar, 2006, 2012).

A autoavaliação para funcionar pressupõe, como afirma Bolívar (2006), “um compromisso e implicação dos próprios avaliados. (...) Mais do que um assunto individual, a prática mais generalizada de auto-avaliação tem um carácter colegial ou *institucional* como processo de revisão realizado pelos próprios profissionais sobre aqueles aspectos susceptíveis de melhoria” (p. 291).

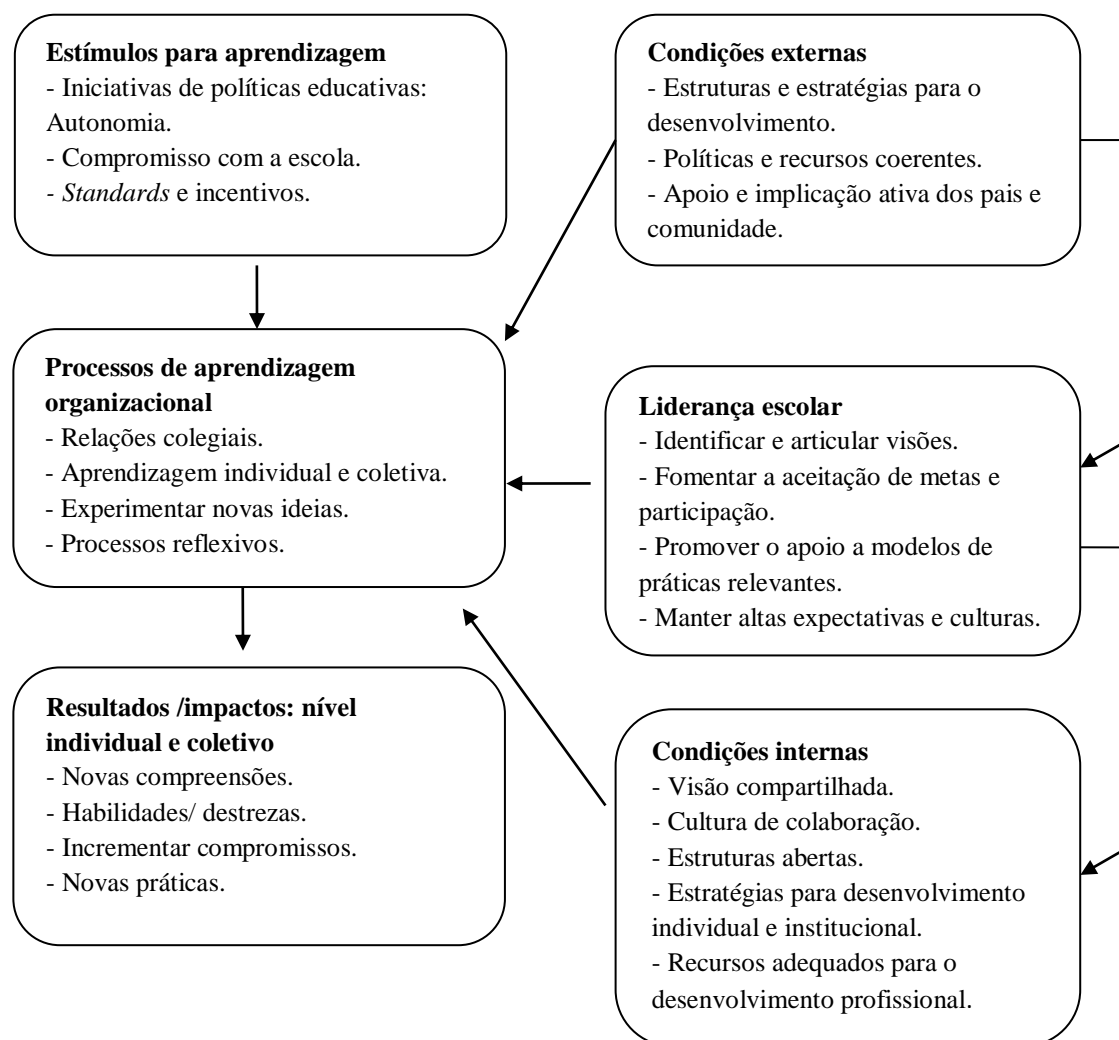
Porém, ainda que, nos últimos anos, se defenda a dinamização de culturas colaborativas como condição necessária para a melhoria eficaz da escola, o certo é que a realidade burocrática e política das escolas acabam por sufocar a colegialidade (Hoyle, 1986) e a existência de uma cultura de reflexão (Alarcão, 2001) condicionando assim a aprendizagem da escola. A aprendizagem organizacional é ainda afetada pela balcanização existente nas escolas. Como afirma Santos Guerra:

um dos grandes males das organizações educativas é a balcanização que afeta toda a actividade dos seus profissionais. Cada um preocupa-se consigo próprio sem pensar no bem comum. Cada professor interessa-se pela sua disciplina, pelo seu grupo e pelos seus resultados. Poucas vezes se questiona qual a sua motivação ou o que realmente caracteriza a instituição enquanto tal. (Santos Guerra, 2001, p. 62)

Assim sendo, não podemos ignorar que as organizações escolares, como refere Torres (2004), não apresentam uma cultura monolítica e homogénea, mas sim subculturas que, embora dentro de si apresentem consenso e consistência próprias, manifestam conflitos e ambiguidades entre si. Para além disso, a diversidade de “ambiguidades e as desconexões experienciadas pelos atores ao nível das intenções, da compreensão dos objectivos organizacionais e, a um nível mais restrito, uma eventual confusão inerente à própria função organizacional, impede a construção de identidades colectivas e de identidades profissionais” (Torres, 2004, p. 166) conduzindo sobretudo ao isolamento e ao individualismo.

Por conseguinte, ainda que, na perspectiva *da avaliação como melhoria*, a escola marque a diferença na melhoria da qualidade da educação, enquanto unidade *básica de*

mudança e de inovação, a criação de condições para a aprendizagem organizacional obriga a que as políticas educativas tenham como foco o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem e a capacitação dos professores para o desempenho das suas práticas (Bolívar, 2012). Se assim não for as práticas de avaliação tenderão a ritualizar-se não chegando a se constituírem como “uma pedagogia do *empowerment*, da reflexividade e da autonomia” (Afonso, 2011).



Fonte: Bolívar (2000, p. 196)

Figura 5. Fatores e variáveis que incidem nos processos de aprendizagem organizacional da escola.

3.5.4. Avaliação de escolas, mudança e melhoria da escola: tensões e sentidos da ação

Em Portugal, a problemática da avaliação de escolas tem vindo a ser apresentada ao nível do discurso político normativo como um processo que promove a eficácia e a melhoria interna da escola. Porém, numa era de responsabilização (*accountability*) das escolas pelos resultados escolares, de aumento da pressão para avaliações externas e de elaboração de *rankings*, na qual está sobretudo em causa a necessidade de uma resposta às ambições de performatividade, não tem sido fácil para as escolas desenvolverem processos de autoavaliação que consigam promover a capacidade de mudança e melhoria interna da escola.

A este propósito Machado (2010) refere que no contexto educativo português a autoavaliação da escola padece de “duas doenças infantis”: a primeira traduz-se no “normativismo”, sendo o seu principal sintoma o “mimetismo da «avaliação externa»”, em que a autoavaliação é percecionada “como uma necessidade reactiva de legitimação das práticas pela conformidade à norma, partindo de uma concepção de escola como uma «agência» do estado central” (p. 28); a segunda doença prende-se com o “tecnicismo”, que se traduz num sintoma de “obsessão pelas «estatísticas»”, na qual a autoavaliação é percecionada “como um instrumento de «gestão» e de legitimação, procurando justificar perante os «investidores» (mesmo que seja o Estado) e os «clientes» o seu valor, no jogo da oferta e da procura, ditado pela «lógica de mercado»” (p. 28). Em consequência destes sintomas a autoavaliação, mais do que um instrumento ao serviço da melhoria interna da escola e da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, assume-se sobretudo como “um ritual de fachada para efeitos predominantes de consumos exterior” (Costa & Ventura, 2005, p. 151), quer ao serviço de uma administração educativa que procura o “relatório” enquanto “ritual de legitimação”, quer ao serviço da captação de “clientes”, numa lógica de “gestão da imagem pública”, com a finalidade de legitimação e credibilização da imagem da escola.

Na realidade, no atual contexto de configuração de novos modos de *governança* e regulação, e de consolidação do “regime de omni-avaliação” (Machado, 2010), as escolas encontram-se, cada vez mais, numa encruzilhada de tensões quanto ao modo de desenvolver os processos de autoavaliação, num cenário cuja ação quotidiana é sujeita

de forma constante a pressões e exigências, por vezes contraditórias, quer de um “Estado institucional”, quer de uma “ordem institucional de mercado” (Estevão, 1998). Essas tensões são ainda agravadas pelo facto das políticas nem sempre proporcionarem os estímulos e as condições adequadas para a aprendizagem e capacitação dos professores para o desenvolvimento de práticas de autoavaliação e de ações de melhoria (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008; Correia, 2011).

A compreensão sociológica dessas tensões obriga que tenhamos em conta que, a escola é “uma organização educativa complexa” (Lima, 1998), que não se constitui apenas como um “locus de reprodução normativa”, mas também como um “locus de produção” (Lima, 1998) de regras (não formais e informais). Se no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2001) é possível instituir a emergência de uma “cultura de avaliação” e regulamentar a mudança, no *plano da ação organizacional* propriamente dita, a realidade escolar mostra-nos que as “lógicas de acção” presentes nos diversos processos de avaliação pautam pelo predomínio de uma lógica ambígua, política e institucional. No quotidiano escolar, a ação organizacional em torno dos processos avaliativos acaba por refletir o “jogo dos atores educativos” não se reduzindo apenas a uma resposta à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola.

Na verdade, sendo a escola “um espaço onde se actualizam relações de poder” e um “lugar onde se expressam interesses e perspectivas divergentes” (Afonso, 2010b, p. 359), não é possível ignorar que a ação em torno dos processos avaliativos é sempre mediada por interesses, por intenções, e por diversas estratégias, que não se resumem a uma obrigatoriedade legal. A natureza política da avaliação e a existência de diferentes interesses em “jogo” vão contribuir para o reforço das tensões das escolas sobre os modos de desenvolver a autoavaliação, sobretudo quando a avaliação pode ser usada como instrumento de poder, controlo e sancionamento (Afonso, 2010b, 2011).

A acrescentar à dimensão política da avaliação, estão as dificuldades das escolas em serem capazes de desenvolver de forma autónoma processos de autoavaliação assentes na colaboração e na reflexão crítica e criativa entre todos os atores educativos, com vista à melhoria contínua dos processos de ensino e aprendizagem (Alves & Correia, 2008, Correia, 2011, Simões, 2010). A falta de conhecimentos e competências por parte dos professores no âmbito da avaliação de escola conduz a que, na maioria das situações, os processos de autoavaliação revelem objetivos inconsistentes e não consensuais, tecnologias pouco claras e, frequentemente, mal dominadas. A associar a esta situação temos a reduzida participação e implicação dos atores internos da escola

no processo de autoavaliação e o predomínio de processos de tomada de decisão desordenados, imprevisíveis e improvisados e a falta de capacidade das escolas para usar os dados da avaliação na melhoria (Alves & Correia, 2008, Correia, 2011, Simões, 2010). Em consequência destas dificuldades alguns autores apontam para a emergência de um mercado, ou quase mercado (Afonso, 2010b) destinado a disponibilizar modelos de autoavaliação “prontos a usar (e a comprar) ” (Simões, 2007), o que cria uma situação paradoxal (Correia, 2011), dada a ausência da implicação e compromisso dos atores internos na aprendizagem organizacional necessária aos processos de melhoria interna da escola.

Acresce ainda, que se na concetualização de “boas escolas” (Bolívar, 2003, 2012) o foco da melhoria deve estar centrado nos processos de sala de aula (Bolívar, 2006, 2012; Elmore, 2000), na realidade portuguesa, os processos de autoavaliação apresentam uma débil articulação com as práticas de sala de aula (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012). A avaliação das aulas individuais, ou seja, do “núcleo técnico da educação” (Bolívar, 2006, 2012; Elmore, 2000) - onde ocorrem as decisões concretas sobre o que ensinar, de que forma ensinar, que aprendizagens podemos esperar, que conhecimentos devemos exigir, de que forma se deve avaliar a aprendizagem – é encarada pelas escolas e pelos professores com algumas reservas. A generalidade das escolas tende a utilizar estratégias como a “separação” e a “lógica da confiança” (Meyer & Rowan, 1991) de modo a proteger o núcleo técnico da educação (a sala de aula) dos processos de avaliação. Através do uso de táticas como o “evitar”, o ser “discreto” ou o “fazer vista grossa”, as escolas procuram, com base no discurso do profissionalismo docente, evitar as avaliações das práticas de sala de aula, de modo a ocultar ou tornar invisíveis possíveis sinais de ineficácia que possam colocar em causa a credibilidade da sua imagem, tanto mais quando essa avaliação está associada à atribuição de “prémios ou castigos” (Sá, 2009a).

As tensões das escolas quanto ao modo de conceber a autoavaliação são ainda reforçadas, no nosso entender, quando no âmbito do programa de AEE, se prevê a avaliação do próprio processo de autoavaliação da escola e quando se constata a associação das classificações obtidas na AEE à atribuição de recursos, oriundos da administração central, e à credibilização da imagem da escola o que lhes permite atrair “clientes”.

O que antecede leva-nos a crer que, as escolas e as suas lideranças no desenvolvimento dos processos de autoavaliação, mais que do que procurarem a

obtenção de dados para utilizar na melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, procuram desenvolver práticas de autoavaliação que de *per si* lhes garanta a credibilização social e a legitimidade organizacional. Se considerarmos a tese (neo) institucional na sua vertente sociológica, a qual coloca em destaque o carácter construído da realidade (Berger & Luckman, 1967; Meyer & Rowan, 1991), as práticas de autoavaliação da escola, enquanto símbolo de qualidade importado do setor empresarial, ao se inscreverem no modelo normativo de “boa escola”, e ao serem vistas e apontadas pela investigação sobre a melhoria como um meio importante para a escola melhorar, acabam por ser percecionadas como um símbolo de eficácia. Por conseguinte, basta desenvolvê-las e fazer constar que se desenvolve para que a escola se enquadre no modelo de “boa escola”, independentemente do seu contributo para a capacidade de mudança e melhoria interna da escola. Deste modo, a escola credibiliza-se, pois desenvolve internamente processos com vista à melhoria da qualidade da educação, sendo aceite externamente como uma “boa escola”, o que lhe permite garantir recursos da parte da administração central e assegurar “clientes” num mercado cada vez mais competitivo (Libório, 2005). Também a nível interno, as práticas de autoavaliação transformam-se para os diversos atores em “*mitos racionais*”, movidos por crenças culturais que as associam a uma “boa escola”, sendo deste modo incluídas nas suas práticas, o que acaba por favorecer a sua institucionalização (Libório, 2005).

Na realidade portuguesa, tendo em conta o que está em “jogo”, consideramos que as escolas e os seus atores de modo a gerirem as pressões formais e informais e as expectativas culturais da sociedade, procedem à interiorização e institucionalização das práticas avaliativas como “factos objectivos”, considerando-as a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*) (Sá, 2004). Perante a incerteza as organizações escolares tendem a “proteger-se” e incorporam nas suas estruturas, através de mecanismos isomórficos (DiMaggio & Powell, 1999), as práticas de avaliação de escola levadas a cabo por outras organizações, que se reconhecem como credíveis e bem-sucedidas. Nesta ótica, o processo de autoavaliação da escola, mais do que promover a aprendizagem organizacional, configura-se como um exercício simbólico que não só contribui para dar visibilidade aos “rituais” escolares como evita avaliações ou controlos externos que possam levantar dúvidas quanto à eficiência e eficácia da organização.

Porém, não obstante o isomorfismo com os seus meios institucionais, a realidade mostra-nos que os processos de mudança e as respostas das escolas, em consequência

dos processos de avaliação não são idênticos. O que significa que, quando as escolas e os seus atores não interpretam os sentidos e os propósitos da autoavaliação da escola, e as políticas não criam os estímulos para tal, as organizações escolares, enquanto construções coletivas dotadas de margens de autonomia relativa, para além de reprodutoras de ordens externas são também produtoras de sentidos e de lógicas específicas e, como tal, capazes de “interagir com o meio, transformando a natureza dos fluxos relacionais em concomitantes influências activas e/ou passivas” (Torres, 2004, p. 211). A ação organizacional acaba assim por refletir os jogos de poder e de influência dos atores educativos, emergindo estes como jogadores ativos e não meros peões passivos e conformados aos padrões culturais (Scott, 1995).

Na realidade portuguesa, a “natureza política” da avaliação leva-nos a crer que as escolas e os seus atores tendem a recorrer, normalmente, a diferentes “soluções organizacionais”, o que lhes irá permitir, em função dos interesses e dos objetivos individuais e organizativos, gerir as pressões/expetativas ambientais sem com isso comprometerem a sua credibilidade social. O que significa que, se atendermos a determinados “factores institucionais”, a força das pressões isomórficas pode ser experimentada em diferentes graus, o que conduz a diferentes respostas das escolas aos desafios que se colocam (Oliver, 1991; Sá, 2004).

Nesta ótica, consideramos que não deixa de ter relevância no modo como as escolas desenvolvem os seus processos de autoavaliação e utilizam os dados em processos de melhoria a relação dialética que se estabelece entre as organizações educativas e o seu ambiente. O que nos leva a crer que, a maior ou menor dependência de um “Estado institucional” ou de uma “ordem institucional de mercado” em termos de obtenção de recursos ou de atração de “clientes” irá condicionar a opção das escolas no âmbito da sua autoavaliação. Por conseguinte, as mudanças que ocorrem nas estruturas, nos processos e nas práticas existentes nas escolas mais do que respostas à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola, traduzem-se em processos de adaptação, que variam consoante as tensões existentes entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde as escolas estão inseridas.

No contexto atual, para além das escolas estarem dependentes dos recursos de uma administração educativa centralizada, consideramos que quando a imagem de *performatividade* consegue convencer, no jogo da oferta e da procura que se estabelece no “mercado”, a “clientela” acerca da qualidade da escola, o modo das escolas e os seus atores conceberem e desenvolverem a autoavaliação da escola acaba por ser pressionado

também pela responsabilidade que esta ocupa no mercado. Como defendem Gewirtz, Ball e Bowe (1995), o “mercado encoraja as escolas na sua comunicação externa, nomeadamente em focar aquilo que é visível e quantificável mais do que aquilo que é importante” (p. 157), de tal modo que “as escolas numa posição miserável no mercado (...) têm uma nova preocupação com a imagem” (p. 157). Na realidade, as fortes pressões externas, quer da parte do Estado, quer do mercado ou da sociedade em geral contribuem, cada vez mais, para que entre as preocupações das direções e lideranças escolares se encontre, como refere Ball (2001) “as relações públicas e o gerenciamento da imagem pública” (p. 107).

Em síntese, entendemos que na questão da avaliação de escolas mais que a confluência entre eficácia e a melhoria interna, é a conformidade e o isomorfismo que determinam as estruturas, os processos, os discursos e as ações em torno dos processos avaliativos. A pressão exercida sobre as escolas, por um lado, para a autorresponsabilização e, por outro, para incorporarem na avaliação os resultados ou os produtos mais adequados a uma orientação para o mercado e para a atração dos seus clientes, induz as escolas a “fabricações organizacionais” (Ball, 2001), de tal modo que os processos de autoavaliação mais do que respostas a problemas, se configurem no cumprimento de um “ritual de legitimação” e num “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001) relegando para um segundo plano a melhoria efetiva.

Capítulo IV- Avaliação de escola: um enquadramento conceptual

4.1. Evolução do conceito de avaliação

A evolução do conceito de avaliação mostra-nos que têm sido vários os significados atribuídos a este conceito, sendo hoje relativamente consensual, entre os autores, a conceptualização da avaliação como um “processo sistemático de recolha de informações” pertinentes, válidas e fiáveis, que constituem o referido, o qual permite a comparação com um conjunto de critérios e indicadores definidos, o referente, da qual resulta a produção de um “juízo de valor” que, por sua vez, possibilita a orientação e fundamentação da “tomada de decisão” (De Ketele, 1991; Pacheco, 2002; Peralta, 2002; Stufflebeam, 1978; Tejada Fernández, 1999).

O conceito de avaliação tem sofrido alterações ao longo dos tempos não podendo os seus significados serem dissociados dos contextos histórico, político e social que compõem uma determinada sociedade, ou das posições filosóficas, epistemológicas e metodológicas dos envolvidos na sua conceção, desenvolvimento e realização. Sem pretendermos neste ponto desenvolver uma análise histórica propriamente dita da avaliação educativa importa destacar, ainda que de forma resumida, a evolução e o desenvolvimento do conceito de avaliação educativa.

Na literatura da especialidade é possível distinguirmos três posicionamentos no que se refere à evolução histórica da avaliação educativa (Escudero Escorza, 2003). Alguns autores, tomando como base as ideias de Tyler remetem para três grandes épocas: a época dos *precedentes ou antecedentes* a Tyler; a época do *nascimento* ou a época de Tyler; e a época do *desenvolvimento* ou a época posterior a Tyler. Autores como Guba e Lincoln, (1989) expressam a evolução deste conceito e das práticas que lhe estão associadas através da distinção de quatro “gerações de avaliação”, que diferem na metodologia e na epistemologia que têm subjacente: “*geração da medida*” ou da mensuração; “*geração da descrição*”; “*geração do julgamento*” ou valorativa; e “*geração de referência construtivista*”. Por sua vez, autores como Stufflebeam e Shinkfield (1987), apontam para “cinco períodos básicos” de evolução do conceitos e das práticas de avaliação: época pré-Tyler (época da eficiência e dos testes); época “tyleriana”; época da “inocência”; época do “realismo”; época do “profissionalismo”.

No primeiro período da avaliação, também denominado de *período pré-Tyler* ou de *geração da medida* (Guba & Lincoln, 1989), a avaliação apresenta-se de forma sistemática associada e dependente da medida, sendo ambas percecionadas como sinónimos. Neste período, que atravessa os últimos anos do século XIX e as primeiras três décadas do século XX, a avaliação centra-se sobretudo na elaboração e aplicação de instrumentos ou testes de medida e quantificação das aprendizagens dos alunos, com a finalidade de classificar, seleccionar e certificar os alunos proporcionando-lhes assim a progressão. A avaliação é entendida como uma questão essencialmente técnica, fazendo uso de conhecimentos adquiridos noutras áreas, como a psicologia através da psicometria.

No desenvolvimento da medição educativa através de testes destacam-se em termos de liderança os trabalhos de Edward L. Thorndike, nomeadamente, com a publicação em 1903 da sua obra *Educational psychology* e, em 1904, com a sua obra *Introduction to the Theory of Mental and Social Measurement*. Durante esse período a avaliação e a medição são conceitos intercambiáveis, ligados ao paradigma positivista, e centram-se sobretudo na determinação das diferenças individuais, nada tendo a ver com os programas escolares ou o desenvolvimento do currículo, preocupando-se apenas em proporcionar informação sobre os sujeitos (Guba & Lincoln, 1982). Trata-se essencialmente de avaliação da aprendizagem, mediante a aplicação de procedimentos convencionais de testes, provas e exames aos alunos, “para medir rendimentos escolares, sem existir ainda preocupação com dimensões mais amplas do processo ensino-aprendizagem, como currículo em sentido pleno, e tampouco com as estruturas institucionais, programas pedagógicos ou políticos” (Sobrinho, 2003, p. 18). Nesse período a função do avaliador é sobretudo técnica e o foco principal são os instrumentos técnicos como os testes e as escalas de classificação.

O segundo período da avaliação, decorre de 1930 até 1945, na periodização de Stufflebeam e Shinkfield (1987) aparece denominado de “época tyleriana”, enquanto Guba e Lincoln (1989) o designam de *geração da descrição*. Durante este período, os trabalhos de Ralph W. Tyler destacam-se como importantes contributos para o campo da avaliação ao alargarem o seu objeto de estudo e ao lhe atribuírem um papel mais dinâmico. Se no período anterior a avaliação se limitava a procedimentos técnicos de quantificação das aprendizagens, nesta fase a avaliação preocupa-se “com a gestão científica e com o desenvolvimento curricular e de instituições, tendo em vista os objectivos previamente formulados” (Sobrinho, 2003, p. 18). Para Tyler, considerado o

fundador da avaliação do currículo, os objetivos educacionais constituem o centro da avaliação. Na sua obra *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, publicada em 1949, definiu os objetivos educacionais em termos de comportamentos dos alunos. O papel essencial da avaliação, na perspectiva de Tyler, passava por verificar até que ponto os objetivos educacionais previamente definidos estavam a ser alcançados pelo currículo e pelas práticas pedagógicas, ou seja, procurava determinar em que grau as “mudanças comportamentais estavam ocorrendo” (Tyler, 1976, citado por Sobrinho, 2003, p. 19). Este processo de cumprimento ou não dos objetivos foi denominado por Tyler de “avaliação educacional”, o que lhe permitiu a atribuição da designação de “pai da avaliação educacional”. Nesta conceção a avaliação apresenta-se como um instrumento importante para a regulação do conhecimento e das formas de adquiri-lo, para além de definir os comportamentos desejados, controlar a sua conformidade e aplicar sanções ou prémios face aos resultados alcançados (Sobrinho, 2003).

Todavia, durante este período, ainda que a medida deixe de ser o centro da avaliação, a avaliação continua a ter um carácter sobretudo técnico. Na verdade, a avaliação estava claramente ligada ao paradigma de racionalização científica que caracteriza a pedagogia por objetivos, tornando-se, como refere Sobrinho (2003), “um instrumento para diagnosticar quantitativamente a rentabilidade e a eficiência da escola, dos processos pedagógicos e administrativos” (p. 20) dedicando-se a elaborar “instrumentos adequados a esses diagnósticos, selecionar instrumentos de êxito (...) e a formular índices” (p. 20) que permitissem controlar a eficiência e produtividade do sistema escolar. Apesar de a avaliação se apresentar como bastante técnica, ela distancia-se das características da avaliação do período anterior configurando um processo de aperfeiçoamento contínuo, permitindo a reformulação dos currículos e a definição de objetivos educacionais a serem cumpridos. Ou seja torna-se “mais operativa e centrada nos objectivos educacionais previamente elaborados, que operam como organizadores de todo o processo de ensino e de avaliação” (Sobrinho, 2003, p. 21).

Durante a década de quarenta e cinquenta Stufflebeam e Shinkfield (1987) afirmam existir um retrocesso relativamente ao desenvolvimento dos aspetos técnicos da avaliação, existindo um desinteresse pela avaliação do sistema educativo. Na sua periodização estes autores denominam este período de época da “inocência”. Todavia foram ainda desenvolvidos alguns instrumentos utilizados pelos diferentes métodos avaliativos, como os testes a nível nacional, os algoritmos para designar objetivos, a

taxonomia de objetivos, sendo também produzidos alguns trabalhos de grande importância, como é o caso da publicação em 1949 da obra de Tyler referida anteriormente.

O quarto período, designado de “realismo” (decorre de 1958 até 1972) apresenta significativas alterações no campo da avaliação. No contexto educativo americano, perante o descontentamento com os baixos rendimentos escolares obtidos pelos alunos, de que as escolas são apontadas como responsáveis, e a necessidade de justificar a utilização dos financiamentos públicos em programas educativos, a avaliação dos programas federais de âmbito social emerge como uma exigência obrigatória. A avaliação passa assim a proporcionar a prestação de contas (*accountability*) acerca do mérito e valor dos programas educativos. Nas escolas, os educadores passam a prestar contas aos seus utilizadores. Neste contexto, a avaliação já não trata de avaliar apenas os alunos, mas todos os fatores sobre os quais incidem os programas educativos: os professores, as escolas, os conteúdos, as metodologias e as estratégias de ensino. Percebeu-se então a ineficácia da metodologia de avaliação centrada nos objetivos propostos, na medida em que nem sempre os objetivos eram claros e visíveis e, em algumas situações, não eram estabelecidos *a priori*. Para além de que os programas educacionais não podiam esperar pelos resultados finais para serem avaliados em função dos objetivos propostos. Esta situação obrigou a novos posicionamentos e a novas conceptualizações da avaliação. Torna-se consensual entre os teóricos da avaliação, a partir deste período, definir a avaliação como um “processo pelo qual se determina o mérito ou valor de alguma coisa” (Scriven, 1967, citado por Sobrinho, 2003, p. 24). Este conceito é reforçado mais tarde pelo Joint Committee¹²² (1981) que define a avaliação como “a investigação sistemática da valia ou mérito de um objecto” (p.12), sendo utilizado entre os teóricos da avaliação até aos dias de hoje. Os avaliadores passam, para além das funções técnicas e descritivas dos períodos anteriores, a desempenhar também o papel de juízes, emitindo um julgamento no ato de avaliar, daí que a subjetividade do avaliador esteja presente no processo de avaliação. Esta conceção da avaliação ao trazer para o processo a ideologia do avaliador e o sistema de valores vigente na sociedade obriga a que em termos metodológicos já não se siga “apenas a orientação positivista e quantitativista, mas também enfoques naturalistas

¹²² O Joint Committee on Standards for Educational Evaluation foi criado em 1975 e trata-se de uma associação composta pelos profissionais mais destacados dos EUA no campo da avaliação. Em 1981 esta associação publica pela primeira vez as normas para a avaliação de programas projetos e materiais educativos.

ou fenomenológicos e qualitativos” (Sobrinho, 2003, p. 22). De entre os teóricos da avaliação destacam-se, neste período, os contributos de Cronbach (1963) e de Scriven (1967), na medida em que ao centrarem a sua atenção no processo de avaliação contribuíram para a construção dos fundamentos do moderno conceito de avaliação.

Cronbach (1963) com o seu artigo intitulado “*Course improvement through evaluation*” mostrou-se particularmente crítico relativamente aos conceitos em que se haviam baseado as avaliações nos períodos anteriores, apresentando um conjunto de ideias que tiveram grande impacto na década de sessenta e influenciaram trabalhos como os de Scriven (1967) e de Stake (1967) que se vieram apresentar como grandes contributos para as práticas da avaliação educacional. Ao discordar da ideia de que os organizadores da avaliação deviam ser os objetivos previamente definidos, este autor propõe uma reconceptualização da avaliação. Nesse sentido advoga que na organização da avaliação deve-se ter em conta a noção do tipo de decisão que se pretende que esta sirva. O foco da avaliação passa a ser a tomada de decisão. Defende assim que a avaliação das “estruturas específicas de um programa é mais importante que fazer comparações com outras unidades externas; o processo interno é muito importante e as decisões de mudança podem ser tomadas durante o desenvolvimento, não necessariamente depois de terminado o programa” (Sobrinho, 2003, pp. 22-23). O que significa que a avaliação deverá traduzir-se num processo sistemático de recolha de informação com vista à tomada de decisões sobre um programa educativo¹²³.

Também Scriven (1967) oferece um importante contributo para uma nova conceção da avaliação, ao reforçar a noção da importância da decisão para a melhoria dos cursos, para a organização dos estudantes e para a regulação administrativa. O seu grande contributo passa pela introdução no campo da avaliação do conceito de *avaliação formativa*. De modo a introduzir o conceito de avaliação formativa o autor procede à distinção entre funções e objetivos da avaliação. Na sua opinião, enquanto os objetivos permanecem invariáveis e supõem o cálculo do mérito ou valor de um produto, as funções dizem respeito à utilização da informação e à consequente tomada de decisão. É nesse sentido que aponta para a utilização da *avaliação formativa*, a qual se realiza ao longo do processo com a finalidade de introduzir as modificações necessárias para melhorar os programas e se distingue da *avaliação somativa* que se

¹²³ No âmbito dos modelos de avaliação ao serviço da tomada de decisão destaca-se pela sua relevância e utilização o modelo C.I.P.P. (contexto, input, processo e produto) proposto por Stufflebeam e colaboradores (1971).

realiza no final do processo para verificar os resultados obtidos (Tejada Fernández, 1999).

O quinto período da avaliação (a partir de 1973 até aos dias de hoje), denominado na periodização de Stufflebeam e Shinkfield (1987), de “época do profissionalismo”, teve como suporte os trabalhos anteriores de Cronbach e Scriven. Neste período de profissionalização procede-se a uma teorização mais consistente da avaliação. A avaliação passa, a partir da década de setenta, a ser objeto de produção teórica, através da proliferação de modelos avaliativos¹²⁴, tornando-se um importante objeto de estudo por parte da comunidade científica a ela dedicada. O centro da avaliação desloca-se dos objetivos para a tomada de decisão, reforçam-se às críticas ao paradigma científico positivista e emergem novos paradigmas centrados na abordagem qualitativa da avaliação com novas técnicas e instrumentos de avaliação (Tejada Fernández, 1999).

Desenvolve-se uma perspetiva de avaliação que se inscreve no paradigma do construtivismo (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003) devido não só à metodologia da avaliação como também à epistemologia que lhe é subjacente. Segundo Guba e Lincoln (1989) esta nova “geração” de avaliação procede a uma rutura epistemológica com os períodos anteriores, na medida em que não estabelece *a priori* quaisquer parâmetros e enquadramentos para a avaliação. Eles resultam de um processo interativo de negociação entre avaliadores e *stakeholders* de modo a encontrar consensos sobre o objeto da avaliação. Em termos metodológicos, a avaliação envolve assim uma dialética contínua de interação, análise crítica e reanálise (Guba & Lincoln, 1989). É neste contexto que emerge a denominada avaliação recetiva (*responsive*) uma vez que a avaliação resulta de um processo de negociação e construção entre avaliadores e avaliados, sendo os avaliados (co) autores do processo avaliativo (Brandalise, 2010). A avaliação passa assim a assumir um carácter sistemático podendo ser orientada por um amplo reportório de planos avaliativos com grande valor heurístico e orientador.

¹²⁴ Neste período e como reação às formas mais tradicionais de avaliação que se mostravam insuficientes para a compreensão da complexidade das reformas curriculares aparecem a partir de meados dos anos 70 e 80, do século passado, *modelos ou enfoques alternativos* que apresentam diferentes conceções da avaliação e da metodologia a seguir. Estes novos modelos centrados numa abordagem qualitativa utilizam procedimentos antropológicos, periodísticos, etnometodológicos e naturalistas. Simon (1999, pp. 38-39) ao apresentar o conceito de avaliação naturalista, inclui nesses enfoques alternativos “o modelo de avaliação holística (MacDonald, 1971, 1973, 1978), o modelo de avaliação iluminadora (Parlet & Hamilton, 1972), o modelo de avaliação democrática (MacDonald, 1974), a avaliação responsiva (Stake, 1975), a avaliação como crítica literária (Kelly, 1975), a avaliação transacional (Rippey, 1973)”, entre outros.

Valoriza-se sobretudo a utilização das abordagens qualitativas, não se colocando de parte a utilização de métodos quantitativos, são privilegiadas as modalidades formativas da avaliação com a principal função de melhoria e regulação. Desenvolvem-se modelos de avaliação nos quais os propósitos emancipatórios assumem uma grande relevância, na medida em que colocam a ênfase na “participação dos sujeitos, favorecendo práticas de negociação, diálogo e decisão, o que passa, muitas vezes, pela ênfase da função formativa e reguladora, pela apropriação crítica de critérios, pela coresponsabilização nas decisões e pelos métodos mais abertos e participativos” (Machado, 2013, p. 24).

Neste período a avaliação é assumida sobretudo como “uma construção social”, pois trata-se de “um processo desenvolvido *por e para seres humanos*, que envolve valores morais e éticos, juízos e questões de natureza sociocultural e psicológica e também políticas” (Fernandes, 2005, p. 71). Ao incorporar a negociação como um dos seus valores e procedimentos centrais e ao admitir que são os próprios participantes que estão melhor posicionados para participar na avaliação, esta nova perspectiva de avaliação torna evidente “a natureza e os papéis valorativos, dinâmicos e políticos da avaliação” (Sobrinho, 2003, p. 28).

Ainda que neste período a narrativa da avaliação como emancipação ganhe relevância, reconhecemos que, no contexto atual, a “avaliação como controlo (separação do currículo, medição objectivista e acção normativa) (...) continua a ter um efeito determinante, não só ao nível dos discursos mas também das práticas” (Machado, 2013, p. 23). Na realidade, ao nível das políticas e práticas de avaliação atuais, para além de elementos característicos da “narrativa de emancipação”, é possível encontrar aspetos característicos da “narrativa do controlo”, como sejam: o contexto de decisão centralizado, o privilégio do critério da eficiência/eficácia; a ênfase das *performances* e da *performatividade*; a conformidade normativa; a participação mitigada ou nula dos atores (Alves & Machado, 2003; Machado, 2013). Daí que, numa posição crítica, alguns autores apontem para a entrada em crise da “narrativa de emancipação” e para o predomínio da *performatividade* (Ball, 2005), sendo a avaliação entendida como mera *accountability* (Kellaghan & Madaus, 2000; Kirst, 2000) e como um instrumento de gestão no âmbito de um paradigma de “educação contábil” (Lima, 2002b).

Evidencia-se assim que, apesar de ao longo dos diversos períodos o conceito de avaliação ter tido uma grande evolução, nos sistemas educativos atuais ainda

prevalecem ou coexistem concepções e práticas dos diferentes períodos apresentados. É nesse sentido que Sobrinho (2003), referindo-se à avaliação das aprendizagens, afirma,

ainda hoje vige uma tendência em certos círculos a confundi-la com medição e a utilizar largamente os testes de verificação de aprendizagem, uns de carácter individual e limitado às salas de aula, alguns outros estendendo-se a âmbitos de alcance nacionais ou até a sistemas comparativos internacionais, que muitas vezes ultrapassam os limites da educação. (Sobrinho, 2003, p. 26)

Com efeito, embora neste período as perspetivas de avaliação tendam a valorizar os contextos educativos, a negociação e o envolvimento dos participantes, numa lógica de construção social da avaliação (Fernandes, 2005), o certo é que atualmente a utilização dos exames e provas estandardizadas, enquanto instrumentos de medição e comparação, têm sido sobrevalorizados pelos diversos sistemas educativos (Afonso, 2010b, 2011, 2014). Aplicados no âmbito da avaliação de programas educacionais por governos nacionais, ou organismos internacionais, como é o caso do PISA, estes testes sustentados em resultados quantitativos são considerados um indicador privilegiado de credibilidade dos resultados. Também a ligação da avaliação a objetivos, na perspetiva tyleriana, se tem apresentado como uma tendência muito forte e persistente dos sistemas educativos atuais com vista a demonstrar a eficiência e produtividade do sistema.

Neste olhar diacrónico que lançamos à avaliação, e no que respeita às suas funções, assistimos à passagem progressiva da “lógica do controlo para a lógica da regulação”, e mais recentemente a “lógica de regulação externa” tem sido acompanhada pela valorização da “lógica de regulação interna”, sob a forma de autoavaliação e autorregulação (Machado, 2013). Todavia o reconhecimento de que as escolas vivem hoje numa encruzilhada de tensões entre a avaliação como controlo e a avaliação como emancipação “é uma hipótese fundamental para a superação dos atuais paradoxos da educação e da avaliação” (Machado, 2013, p. 25), na medida em que a avaliação continua a ser um campo de forças onde se confrontam os dispositivos de poder e os sujeitos (Machado, 2013).

4.2. Avaliação institucional da escola

Se na sua origem a avaliação educacional estava circunscrita ao campo da avaliação das aprendizagens, a análise evolutiva do conceito de avaliação mostra-nos que o seu âmbito de ação se tem alargado a outras dimensões da realidade educativa.

Presentemente a avaliação educacional apresenta-se como um *campo* complexo onde coexistem diversas dimensões de avaliação como, “a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais (educadores e professores), a avaliação institucional das escolas, a avaliação dos sistemas ou subsistemas educativos, a avaliação de projetos e programas e a própria avaliação de políticas (Afonso, 2014, p. 488-489). A avaliação institucional das escolas, enquanto “avaliação que se realiza segundo uma perspectiva quer interna [autoavaliação] quer externa, frequentemente externa-interna, considerando as relações de poder que se jogam no interior de uma instituição, as suas normas e estratégias de resistência e transgressão” (Terrasêca, 2002, p. 119), é, portanto, uma das dimensões do vasto campo da avaliação educacional.

Como vimos nos capítulos anteriores, perante as tendências de descentralização da administração educativa, de reforço da autonomia das escolas, de prestação de contas (*accountability*) e de pressão social para as questões da qualidade educacional, a escola tem vindo, desde a década de noventa, a constituir-se como objeto de avaliação. Na sequência das investigações e conclusões dos movimentos de melhoria da escola a avaliação institucional de uma escola é cada vez mais reconhecida como a pedra angular para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. É com base no reconhecimento de que a avaliação de escola deve ter como finalidade a construção de processos contínuos de melhoria, ou seja, que deve assumir uma dimensão formativa, que se tem justificado o recurso à avaliação, defendendo-se a complementaridade e a combinação entre a avaliação externa e a avaliação interna (autoavaliação).

Sendo a escola uma “organização educativa complexa”, o objeto da avaliação institucional deve ser a escola enquanto *totalidade* (Sá, 2009a), o que significa que “não se trata de avaliar isoladamente conhecimentos, docentes individuais, estudantes como categoria separada, os meios sem relação com os fins, nem se trata de tentar somar essas análises fragmentárias para construir um «puzzle»” (Sobrinho, 2000, p. 103)¹²⁵. A avaliação de escola, porque é institucional, não pode ser a soma de pequenas avaliações isoladas, nem de avaliações episódicas e pontuais. A qualidade educativa como finalidade da avaliação, “não está nos fragmentos, na separação, mas sim na integração, nas relações de conjunto” (Sobrinho, 1995, p. 39). Daqui decorre que, para além de

¹²⁵ Sobrinho (2000) apresenta de entre os postulados que ajudam a compreender o fenómeno da avaliação institucional, os seguintes: a *institucionalidade*, como princípio explicativo; a *globalidade*, como princípio heurístico; a *qualidade* como objetivo; a avaliação institucional *deve ser um processo pedagógico*; *avaliação interna, externa e re-avaliação*, como dimensões complementares e interativas; colocar a ênfase na combinação de uma *avaliação quantitativa e qualitativa*.

holística, a avaliação institucional de uma escola terá também de ser “integradora”, o que implica a necessidade de articulação interna das diversas componentes do sistema de avaliação (avaliação das aprendizagens, avaliação de desempenho docente e avaliação de escolas) e a sua subordinação ao Projeto Educativo da escola.

A avaliação institucional de uma escola é então a avaliação que, como refere Moreira (2005):

interfere em todas as dimensões da instituição; tem como objectivo a qualidade (não apenas como diagnóstico mas também como processo de melhoria); constitui-se como um mecanismo de aferição da forma como se desenvolvem as acções, permitindo o autoconhecimento institucional, a correcção e o aperfeiçoamento das acções a implementar e deve articular a auto-avaliação com a avaliação externa, os factores qualitativos com os quantitativos e os processos com os resultados. (Moreira, 2005, p. 26-27)

A avaliação institucional escolar, ao ter a escola, enquanto sistema complexo, como objeto de avaliação é uma tarefa complexa, difícil, tendencialmente conflituosa, mas necessária enquanto instrumento para a melhoria da qualidade da educação (Rocha, 1999). Ao interferir com os interesses, motivações e objetivos dos atores, a avaliação de escola não se constitui como um ato neutro, mas coloca-se como uma questão eminentemente política, podendo ser efetuada por vários agentes e servir agendas diversas (Sá, 2009a). A avaliação de escola, porque é institucional, “toma partidos, reafirma os valores considerados positivos, denega o que julga negativo, interfere nas relações sociais de trabalho e intervém em todas as dimensões da vida académica e institucional” (Sobrinho, 1995, p. 68). Como tal, não pode ser reduzida apenas a uma dimensão técnico-científica, mas deve ser concebida como “uma *démarche* eminentemente subjetiva, construída a partir de valores de referência que devem ser expressamente assumidos” (N. Afonso, 2002b, p. 101).

Na tentativa de sustentar, do ponto de vista teórico, o nosso estudo empírico não podemos deixar de abordar, no âmbito do quadro conceptual, diversos conceitos e questões que nos ajudam a uma melhor compreensão das agendas e dos agentes associados à problemática da avaliação institucional da escola. Como tal nos pontos seguintes procuramos centrar a nossa análise nas modalidades de avaliação existentes, nas funções que a avaliação pode contemplar e, por último, nos paradigmas de avaliação que sustentam do ponto de vista metodológico a avaliação de escola.

4.2.1 Modalidades de avaliação de escola

Se atendermos ao lugar que os avaliadores ocupam face ao objeto de avaliação – a escola – podemos distinguir duas modalidades de avaliação: *a avaliação externa e a avaliação interna (autoavaliação)*. Porém esta distinção tem apenas em linha de conta a posição do avaliador face ao objeto (quem avalia a escola?) dizendo pouco sobre a origem da iniciativa e as implicações destes dois tipos de avaliação de escola. De modo a uma melhor compreensão da problemática, alguns autores, como Santos Guerra (1995, 2002), apontam para a importância de se ter em conta na análise das diferentes modalidades, para além da natureza da decisão, a origem da iniciativa. Outros autores, como Requena (1995) ou Rocha (1999) chamam a atenção para a “natureza política” da avaliação e para os problemas que emergem consoante a natureza da iniciativa em cada uma das modalidades de avaliação. De modo a uma melhor compreensão das questões que se colocam quando abordamos as diversas modalidades de avaliação que consubstanciam a avaliação institucional de escola vamos analisar de seguida algumas das características das modalidades de avaliação externa, avaliação interna (autoavaliação) e o diálogo necessário entre estas duas modalidades.

4.2.1.1 Avaliação Externa de escola

A *avaliação externa* corresponde a uma forma de avaliação que é conduzida por pessoas externas à escola (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003; Bolívar, 2006; Nevo, 1997; Santos Guerra, 2003a), quer a pedido da própria comunidade escolar, quer por ordem da administração central (Marchesi, 2002). Quando esta modalidade é desenvolvida por ordem da administração a sua função é, essencialmente, de prestação de contas (*accountability*), de controlo institucional e de regulação do sistema educativo, constituindo neste caso uma estratégia de legitimação das políticas educativas (Afonso, N., 2000; Libório, 2005; MacBeath, Schratz, Meuret & Jakobsen, 2005).

Para MacBeath, Schratz, Meuret e Jakobsen (2005) a avaliação externa desenvolvida por organismos da administração central, como a inspeção, ou por outros organismos de controlo de qualidade tem como finalidade afiançar que se proporciona uma “educação de qualidade, que as escolas usam os recursos eficazmente e que fazem uma boa utilização do dinheiro. Cabe-lhe assegurar que as diferenças nos resultados das escolas não são demasiado discrepantes e que os objetivos definidos são atingidos” (p. 169). Segundo estes autores, ainda que a avaliação externa decorra da necessidade de

prestação de contas, “pode impulsionar a melhoria da escola ao fornecer dados comparativos que podem depois ser usados como instrumento de gestão para pôr em evidência o desempenho da escola comparando-a com outras escolas” (MacBeath *et al*, 2005, p. 169). É nesse sentido que Marchesi (2002) aponta como principais vantagens desta modalidade de avaliação “a sua maior objectividade e a possibilidade de os dados poderem ser interpretados à luz dos obtidos em escolas com características semelhantes” (p. 35). Porém como vimos nos capítulos anteriores, a comparação pública entre escolas e a sua hierarquização pode produzir consequências negativas.

Entre as principais dificuldades apontadas por diversos autores (Bolívar, 2012; Correia, 2011; Marchesi, 2002, Rocha, 1999; Santos Guerra, 2002) à concretização desta modalidade de avaliação estão: i) o desconhecimento que os avaliadores têm da escola; ii) os “receios” e as “resistências” dos professores face às suas consequências; iii) a prioridade dada à utilização de metodologias de carácter quantitativo; iv) centralidade nos resultados ao invés dos processos; v) a divergência de interesses entre avaliador e avaliado.

Se tivermos em conta a “natureza política” da avaliação, esta modalidade de avaliação ao “mexer” no poder das escolas e dos seus atores vai fazer emergir um conjunto de problemas. Segundo Rocha (1999)¹²⁶ estes surgem, em consequência do carácter tendencialmente conflituoso da avaliação, variam consoante a natureza da iniciativa que lhe dá origem conjugada com o tipo de avaliação. Assim, no caso de uma *avaliação externa de iniciativa externa*, mas com *carácter impositivo*, ao se tratar de um tipo de avaliação que é imposta pela autoridade educativa e desenvolvida por pessoas externas à escola (ligadas à administração educativa), esta tende a ser “interpretada pelos avaliados como controlo face ao qual importa desenvolver mecanismos de defesa; por isso, a tentação, da parte destes, é dar aos avaliadores uma imagem distorcida da realidade” (Rocha, 1999, p. 38).

Santos Guerra (2002)¹²⁷, tendo em conta a origem da iniciativa, designa esta modalidade de avaliação como uma *avaliação de iniciativa externa com carácter de*

¹²⁶ Rocha (1999) cita os trabalhos de Requena (1995) e distingue três situações de avaliação que dão origem a três conjuntos específicos de problemas: i) avaliação externa de iniciativa externa (autoridade educativa); ii) avaliação externa de iniciativa interna; iii) avaliação interna de iniciativa interna ou externa

¹²⁷ Santos Guerra (2002), tendo em conta apenas a origem da iniciativa da avaliação de escola, propõe quatro modalidades, que hierarquiza em função das possibilidades de aproveitamento da mesma para a mudança e melhoria da escola: a) avaliação externa com carácter de imposição; b) avaliação externa com carácter de proposta; c) avaliação interna sem facilitadores externos; d) avaliação interna com facilitadores externos.

imposição, uma vez que é realizada por agentes externos à escola, mas imposta hierarquicamente, numa lógica de “cima para baixo”, como uma obrigação da escola. Segundo este autor, trata-se de uma avaliação que se aproxima mais do modelo de prestação de contas (*accountability*), daí o seu fraco poder transformador, pois para além de criar resistências, não envolve os atores internos no processo avaliativo, o que fomenta a sua passividade face a decisões de mudança, esperando estes que elas sejam decretadas pelo exterior. Na opinião de Santos Guerra (2002) são reduzidas “as possibilidades que esta iniciativa tem de prosperar como uma actividade enriquecedora, como uma ocasião de mudança, como um exercício de participação, como um processo profissional. Mais facilmente será considerada como uma ameaça, do que como uma ajuda profissional” (p. 16). A tendência será para as escolas desenvolverem estratégia de “gestão de impressões” (Afonso, 2001b, p. 24), de modo a ficarem bem vistas perante os avaliadores e protegerem a sua imagem, ou optarem por recorrer a estratégias desqualificadoras e agressivas levantando questões sobre a credibilidade científica da avaliação e a sua utilidade e intenções.

Contudo, a avaliação externa, para além de poder ser desenvolvida pela administração central, pode também ser realizada por entidades externas à escola, sob proposta de uma equipa de avaliação ou de um investigador (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003; Bolívar, 2006; Marchesi, 2002, Nevo, 1997; Rocha, 1999; Santos Guerra, 2002). Esta situação é entendida por Santos Guerra (2002) como uma avaliação de *iniciativa externa com carácter de proposta*. Neste caso a iniciativa da avaliação parte de agentes externos à escola (a administração, uma equipa de avaliação externa ligada a outras instituições, ou até um investigador) e assume o carácter de uma oferta, de uma sugestão, ou de uma proposta por parte desses agentes. Ainda que possam surgir situações de conflito de interesses entre avaliado e avaliador, como diz Santos Guerra (2002): “se o processo de decisão for amplamente democrático, se houver uma intensa e extensa negociação, será fácil que a avaliação se estabeleça de uma forma positiva” (p. 17). Os problemas no desenvolvimento desta modalidade fazem-se sentir sobretudo quando se constata “a falta de transparência nas intenções, a escassa participação da comunidade na decisão (sobretudo nos casos em que é a direcção a abrir, inicialmente, as portas aos avaliadores), a negociação apressada ou superficial” (Santos Guerra, 2002, p. 17), o que pode vir a limitar o desenvolvimento do processo de avaliação e diminuir a sua eficácia.

No caso em que as equipas de avaliação externa surgem da iniciativa ou opção por parte da escola em concretizar essa avaliação, o que é designado por Rocha (1999)

de *avaliação externa de iniciativa interna*, ainda que seja a própria escola a escolher a equipa de avaliadores externos, a situação também não é isenta de consequências quanto à fiabilidade dos resultados. Nesta situação a escola pode “escolher um avaliador em função do seu acordo ou desacordo com a filosofia por si prosseguida e pode também ocultar fontes de informação ou não divulgar os resultados da avaliação se estes vierem a ser contrários aos seus desejos” (Rocha, 1999, p. 39), o que vai colocar em causa a eficácia da avaliação.

4.2.1.2 Avaliação Interna de escola (ou Autoavaliação)

A avaliação interna é aquela em que o processo é liderado e realizado exclusivamente (ou quase) por elementos da própria escola, sendo de modo geral entendida como sinónimo de autoavaliação (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003; Bolívar, 2006; Casanova, 1992; Marchesi, 2002; Santos Guerra, 2002, 2003a; Rocha, 1999). Trata-se de um processo de análise sistemática da organização escolar, em que esta se observa a si própria, com vista a identificar os seus pontos fortes e fracos e a possibilitar a conceção e implementação de planos de melhoria (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003; Santos Guerra, 2003a). Neste processo, como referem diversos autores (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003; MacBeath, Schratz, Meuret & Jakobsen, 2005; Santos Guerra, 2003a; Simons, 1999) a participação ativa da comunidade educativa na conceção e na operacionalização do processo avaliativo, bem como a transparência de todo o processo, são fatores de sucesso para a institucionalização da avaliação e para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação. Na perspetiva de Simons (1999b) para que as escolas se tornem comunidades reflexivas e dotadas de autonomia através da autoavaliação é necessário que se verifique “um empenho total da escola na tarefa; um apoio externo das «autoridades educativas locais» e um tempo para os professores construírem lógicas e linguagens comuns sobre a avaliação” (p. 165).

Embora de uma maneira geral os termos de avaliação interna e autoavaliação sejam entendidas como sinónimos, para alguns autores nem todas as formas de avaliação interna constituem processos de autoavaliação.

Meuret (2002) diferencia a modalidade de avaliação interna da autoavaliação, considerando que a avaliação interna “pode ser conduzida por pessoas externas à escola (por exemplo uma equipa de auditoria contratada pelo estabelecimento de ensino) ou por pessoas pertencentes à própria escola (órgão de gestão, professores, pessoal não

docente, alunos, encarregados de educação)” (p. 39). A autoavaliação, por sua vez, de acordo com o autor, trata-se de uma avaliação que é “concebida e conduzida pelo estabelecimento de ensino para seu próprio uso” (p. 39). A definição de autoavaliação segundo Meuret (2002) deve assentar em “dois critérios políticos: quem decide sobre o conteúdo e a forma do processo de avaliação e quem interpreta os resultados para pronunciar um julgamento sobre a escola” (p. 39).

Casanova (1992, citada por Libório, 2004) entende, por sua vez, que a avaliação interna possui várias vias para a sua concretização, como sejam: a *autoavaliação*, a *heteroavaliação* e *coavaliação*.¹²⁸

Também Palma (2001b) chama a atenção para o facto de nem todas as formas de avaliação interna constituírem processos de autoavaliação, englobando na avaliação interna as situações de *autoavaliação* e de *heteroavaliação*. Os processos de avaliação interna que designa de *autoavaliação* “pressupõem que a avaliação se centre sobre os próprios atores que desenvolvem o referido processo ou sobre a organização de que fazem parte” e “envolvem a generalidade dos elementos da comunidade educativa”, sendo “a própria organização escolar, no seu conjunto, que é objecto de avaliação” (p. 36). Quanto aos processos de *heteroavaliação*, Palma (2001b), na esteira de Casanova (1992), admite que “podem existir situações de avaliação interna em que uma categoria de atores internos avalia outra categoria de atores internos” (p. 36), o que acontece quando dois ou três professores, por vezes, elementos do órgão de administração e gestão, ou da sua confiança, desenvolvem processos de avaliação que incidem apenas sobre uma parte da comunidade educativa, sem que exista o envolvimento da generalidade dos atores educativos. Estas formas de “heteroavaliação interna” dizem respeito sobretudo “a actividades pontuais de avaliação no interior do estabelecimento de ensino e não aquelas em que é a organização, no seu conjunto, que é objecto de avaliação” (Palma, 2001b, p. 36).

Para Bolívar (1994, 2012) a avaliação interna e a autoavaliação confundem-se, sendo sobretudo uma estratégia para a melhoria organizacional que se desenvolve a partir de um processo de autorreflexão. O que pressupõe a existência de capacidade interna da escola para se avaliar e para a aprendizagem organizacional, embora o autor

¹²⁸ De acordo com Libório (2004) a *autoavaliação* “pressupõe que os avaliadores internos à organização avaliem o seu próprio trabalho. A *heteroavaliação* tem lugar quando os avaliadores são internos à organização, mas avaliam aspectos que não os envolvem, havendo portanto distinção entre avaliador e avaliado. A *coavaliação* acontece quando os vários sectores de uma organização escolar se avaliam mutuamente” (p. 106).

admita a possibilidade de existência de apoio de agentes externos, enquanto facilitadores e orientadores.

Ainda que a avaliação interna (autoavaliação) seja um tipo de avaliação que é desenvolvido pela própria escola, a origem da sua iniciativa pode surgir do interesse dos próprios atores educativos em identificarem os seus problemas e áreas menos conseguidas em termos de desempenho, com vista à definição de estratégias coletivas para a melhoria (*iniciativa interna*); ou pode resultar de uma proposta ou imposição externa (*iniciativa externa*). Rocha (1999) apresenta esta modalidade de avaliação como uma *avaliação interna de iniciativa interna ou externa*.

No sistema educativo português, a Lei n.º 31/2002, que regulamenta o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, refere que a “auto-avaliação tem carácter obrigatório” (artigo 6.º). Como tal, o carácter de obrigatoriedade dos processos de autoavaliação, tem conduzido a que, na maioria das escolas, as iniciativas de autoavaliação não tenham surgido de processos de decisão espontânea das próprias escolas, nem do compromisso coletivo dos seus atores em se avaliarem, mas sejam sobretudo consequência dessa imposição externa¹²⁹.

Face ao carácter obrigatório da autoavaliação são vários os riscos que daí podem resultar, podendo mesmo ser colocado em causa o objetivo de melhoria que se pretende com o processo.

Na esteira das conclusões dos trabalhos de diversos autores (Correia, 2011; Libório, 2004; Simões, 2011; Ventura, 2006) somos levados a considerar que, face à imposição legal para a autoavaliação, a generalidade das escolas, de modo a responderem à pressão exercida, ao invés de desenvolverem processos de autoavaliação procedem antes à realização de dinâmicas de “heteroavaliação interna”¹³⁰ (Casanova, 1992; Palma, 2001b). Na verdade, na maioria das escolas, são constituídas equipas que fazem a avaliação da escola, ou de alguns dos seus aspetos, sem o envolvimento e a participação coletiva dos elementos da comunidade educativa. A confirmá-lo está, como já abordámos anteriormente, o relatório da OCDE da autoria de Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012), no qual os autores apontam para a falta de apropriação pelas

¹²⁹ Essa imposição externa faz-se notar também com a publicação do Decreto-lei n.º 75/2008 (revisto através do Decreto-lei n.º 137/2012) que prevê o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário, o qual estipula que o exercício da autonomia “supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa” (artigo 8.º).

¹³⁰ Esta situação será abordada por nós no desenvolvimento da parte empírica deste trabalho

escolas das práticas de autoavaliação, salientando que os dados disponíveis tendem a ser usados descritivamente, sendo a sua análise incipiente e os resultados difusos sem forte impacto nas práticas das escolas. Também o CNE (2011) na sua recomendação sobre a avaliação das escolas destaca que “com frequência as escolas adoptam dispositivos excessivamente complexos e burocratizados, pouco participados pela comunidade escolar, não integrados nas estratégias de gestão e desligados da intervenção pedagógica concreta” (p. 994).

Atendendo ao carácter obrigatório da autoavaliação, Libório (2004) mostra a sua preocupação com o carácter ritualizado e rotineiro que podem vir a assumir os processos de autoavaliação quando essas práticas são impostas por decreto. Nesta situação, o principal objetivo da autoavaliação, mais do que a melhoria, é a elaboração de um relatório final, para envio às instâncias institucionais externas e/ou internas a quem a escola tem a obrigação de prestar contas (Libório, 2004)¹³¹. Esta modalidade de avaliação, na opinião de Libório (2004), “poderá traduzir-se apenas em mudanças ritualizadas e não em mudanças conducentes à melhoria da escola, pois, neste caso, as organizações escolares são impelidas à conformidade com as regras impostas pela administração central, resultando a sua legitimidade, sobretudo, dessa conformidade” (p. 107).

Porém, Libório (2004) admite ser possível que as escolas se apropriem dos processos de autoavaliação com carácter imposto, “sobretudo ao nível político da organização, traduzido no discurso organizacional orientado para o desenvolvimento e melhoria, muito embora essa apropriação resulte da pressão exercida pelos meios institucionais, aumentando a capacidade de sobrevivência e legitimação destas escolas” (p. 107). O que significa, como também defendemos no capítulo 3, que a autoavaliação mais do que um instrumento que permite a construção de um plano de ação orientado para a melhoria e eficácia da organização escolar, converte-se num “instrumento de legitimação da organização escolar” (Libório, 2004; Costa, 2007). Para além disso, a apropriação da autoavaliação pode constituir uma estratégia organizacional de legitimação da separação entre a atividade técnica (sala de aula) e a estrutura formal, como já tivemos oportunidade de abordar no capítulo 3, na medida em que os atores tendem a autojustificarem as suas práticas e a “convocarem o mito do profissionalismo docente e a *lógica da confiança e da boa-fé* para não avaliarem determinados aspectos

¹³¹ O que Costa & Ventura (2005) designam de “*avaliação para o relatório*”.

organizacionais, nomeadamente aqueles que se relacionam com a actividade técnica” (Libório, 2004, p. 109) protegendo assim a atividade técnica (sala de aula) das avaliações externas.

Apesar de sabermos que uma avaliação interna imposta por “decreto” inibe os esforços de melhoria dos professores e das escolas, podemos admitir que, num contexto afastado do controlo e da pressão, e com o apoio e incentivos de facilitadores externos, as escolas e os seus atores poderão apropriar-se das competências necessárias ao desenvolvimento de processos de autoavaliação e, em consequência, disso virem a construir uma cultura de avaliação. Todavia isso é algo a construir em cada um dos estabelecimentos de ensino, com ritmos e processos de desenvolvimento diferentes, de modo a que estes consigam construir a sua própria capacidade interna de mudança, o que, para além das condições básicas apontadas por Costa (2007) - *assessoria qualificada* e contratualização da *autonomia da escola* - exige tempo e energias.

A modalidade de avaliação cuja origem parte da iniciativa da própria comunidade educativa, mas que conta com o apoio de facilitadores externos (da comunidade académica, e/ou de estruturas da administração central, ou ainda de outras entidades públicas ou privadas) – *avaliação de iniciativa interna com facilitadores externos* - é apontada por Santos Guerra (2002) como a modalidade mais rica em termos do valor formativo da avaliação (Fernandes, 1998). Nesta situação, a necessidade de avaliação é sentida pelos próprios atores educativos, o que pressupõe o seu envolvimento no processo de avaliação, mas conta com as competências e o apoio dos facilitadores externos que colocam os seus conhecimentos técnicos e a sua independência e imparcialidade ao serviço do processo de autoavaliação da escola. Os facilitadores externos não substituem os agentes internos na capacidade de refletir e decidir sobre os seus problemas, mas surgem como o “amigo crítico” (Alaíz, Gois & Gonçalves, 2003), que ajuda a usar essa capacidade de uma forma mais rigorosa (Santos Guerra, 2002). Aos avaliadores externos cabe a tarefa de “facilitar aos protagonistas a emissão de um juízo mais fundamentado e mais rigoroso do que o feito, apenas, a partir da sua perspetiva interna” (Santos Guerra, 2002, p. 17).

A avaliação interna ou autoavaliação, à semelhança do que acontece com a avaliação externa, depara-se também com problemas diversos (Santos Guerra, 1993; Rocha, 1999) que acabam por limitar a sua eficácia, como sejam: i) o caráter individualista da função docente; ii) a falta de tempo e apoio técnico; iii) a resistência de alguns professores à exposição das suas práticas; iv) a falta de motivação profissional;

v) a falta de formação técnica; vi) a impaciência pela obtenção de resultados e a ocultação de informação. Os processos de avaliação interna, e sobretudo os que Santos Guerra designou de *avaliação iniciativa interna sem facilitadores externos* deparam-se ainda com a dificuldade dos avaliadores em serem objetivos (quer pela falta de formação adequada, quer pela pertença à realidade avaliada, ou ainda por razões de interesse), com a inércia institucional e com a salvaguarda do “*status*” da escola (Marchesi, 2002, Rocha, 1999; Santos Guerra, 2002).

Do que antecede compreende-se que a modalidade de avaliação interna com o apoio e a colaboração de facilitadores externos seja apontada por diversos autores (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008, 2009; Correia, 2011; Costa, 2007; Libório, 2004; Moreira, 2004; Santos Guerra, 1995, 2002, 2003a; Terrâseca, 2009) como a modalidade a privilegiar.

4.2.1.3 O diálogo entre a Avaliação Externa e a Avaliação Interna de escola

Ainda que a autoavaliação constitua uma estratégia de autorregulação absolutamente necessária para que a escola identifique prioridades de melhoria, reconhecemos, na esteira de diversos autores¹³², que os processos de autoavaliação podem ser completados e cruzados com olhares externos, que metaavaliam e emitem *feedbacks* sobre os procedimentos internos. Assim ao invés de se oporem, os processos de autoavaliação e avaliação externa, tal como referimos no capítulo 3, podem com base no diálogo (Nevo, 1997) completar-se e enriquecer-se mutuamente, sendo deste modo possível superar as limitações de cada uma das modalidades. É neste sentido que Santos Guerra (1995), referindo-se às modalidades de avaliação que considera mais adequadas, propõe o que designa de via “em espiral”, isto é a conciliação da iniciativa interna da escola com a ajuda dos processos de avaliação externa, uma vez que articula o interesse e o envolvimento dos atores educativos internos com a competência, a independência e a imparcialidade dos atores externos. Em publicações posteriores, este autor, colocando o enfoque na origem da iniciativa, retoma esta ideia ao propor a modalidade de *avaliação de iniciativa interna com facilitadores externos* como a mais adequada. Reconhecendo o seu valor, o autor alerta para os perigos da *avaliação de iniciativa interna sem facilitadores externos*, ou seja:

¹³² Afonso (2010a); Azevedo (2007); Bolívar (2006; 2012); Mateo (2000); Nevo (1997); Santos Guerra, (1995; 2002, 2003a); Sá (2009a); Sobrinho (2000b).

face aos interesses em jogo, à prática de teorias pré-concebidas, aos papéis institucionais em acção...corre-se o risco duma avaliação menos objectiva, ainda que mais fundamentada no uso de códigos de interpretação. Os participantes conhecem muito bem o contexto e as suas regras de jogo, mas pode faltar-lhes a perspectiva desapaixonada de quem não está pessoalmente comprometida na acção. (Santos Guerra, 2002, p. 17)

Mateo (2000) refere a necessidade de integração das duas perspectivas (interna e externa), pois apesar da avaliação interna ser um elemento-chave para o desenvolvimento institucional precisa “da abordagem externa, não só porque confere a credibilidade ao submeter o contraste interno, mas também porque fornece o feedback com novas informações de avaliação obtidas através de outros meios” (p. 176).

Também Sá (2009a) considera que a forma de superar a falta de distanciamento dos atores internos, no sentido de obtermos a produção de leituras mais isentas, é através da concretização de processos de autoavaliação que “sejam complementados e cruzados com olhares externos que, não sendo necessariamente mais objectivos, poderão ‘interpelar’ o olhar interno” (p. 97). Acrescenta o autor que não se trata “de defender que o olhar externo é mais objectivo do que o olhar interno, mas antes de defender a validação intersubjectiva dos olhares” (Sá, 2009, p. 97).

Nesta linha de análise Afonso (2010b) defende que sendo a autoavaliação uma modalidade estruturante da avaliação institucional ela deverá “ser confrontada dialógica e criticamente com formas (complementares) de avaliação externa, apoiadas, neste caso, por equipas interdisciplinares com margens expressivas de autonomia relativa e com competências amplas e sólidas em termos éticos, metodológicos científicos e pedagógicos” (p. 358). Por conseguinte, e na esteira de Azevedo (2007) reconhecemos que o “modo mais coerente e eficaz de fazer avaliação institucional está na relação sinérgica entre a auto-avaliação e a avaliação externa, entendida esta como suporte e interpelação à auto-avaliação” (p. 77).

Num contexto em que cada vez mais as escolas têm de prestar contas à autoridade de tutela, à comunidade educativa e à sociedade em geral a avaliação externa das escolas da responsabilidade da administração central apresenta-se como uma realidade incontornável. Para Lafond (1999) nesta situação “a auto-avaliação é necessária porque, por si só, permite dar à avaliação externa a sua plena eficácia (...), mas é também necessária porque a avaliação externa é, tendo em conta os meios que exige, uma operação ocasional, talvez mesmo excepcional” (p. 21).

Embora a avaliação externa seja uma exigência inevitável, Lafond (1999) sustenta que é necessário que ela saiba reconhecer a real autonomia da escola, a sua capacidade de reflexão, de iniciativa e de inovação e que consiga motivar a escola a aperfeiçoar o seu funcionamento e os seus resultados tendo como base a implementação do seu projeto educativo. Assim sendo, a avaliação externa não pode ser reduzida a um mero controlo da legalidade e do respeito pela regulamentação, nem pode resumir-se à apreciação dos resultados obtidos pela escola, nem assentar exclusivamente nos resultados, sob pena de criar um ambiente de competição entre as escolas (Lafond, 1999) e conduzir aos “efeitos perversos”, que já referimos anteriormente. Nesta ordem de ideias, Lafond (1999) advoga que a avaliação externa deverá ser uma avaliação *colegial, participativa e construtiva*¹³³, cujo objetivo deve passar por compreender a partir do interior os problemas da escola e o seu esforço para os superar, concedendo por isso à auscultação e ao diálogo um lugar de destaque. Porém este objetivo só é concretizado se “a escola tiver tomado consciência de si própria, se tiver já uma noção bastante clara dos seus problemas, dos resultados da sua acção, da política que pretende seguir. Numa palavra, se tem já uma cultura de auto-avaliação” (p. 20).

Segundo Bolívar (2012), ainda que seja possível justificar a legitimidade e a necessidade de uma avaliação externa das escolas e do sistema educativo pela obrigação de prestação de contas, existem dúvidas sobre o modo como os resultados destas avaliações podem contribuir para a melhoria interna das escolas. Como condição necessária para a melhoria o autor propõe, na esteira de Nevo (1997), a conjugação da avaliação externa com a autoavaliação. Porém para que a avaliação externa possa contribuir para a melhoria é condição prioritária a existência prévia de um processo de autoavaliação, pois se “não conta com nenhum mecanismo interno para a sua auto-regulação, terá dificuldades para tirar partido num diálogo construtivo, de qualquer relatório de avaliação externa” (Bolívar, 2012, p. 282).

No contexto do sistema educativo português, face ao nível de centralização e de prescrição curricular, pedagógico e organizacional, as margens de autonomia das escolas para introduzir mudanças em resultado da avaliação (externa ou autoavaliação) são diminutas. Nesta situação, dispendo a escola de uma *autonomia heterogovernada*

¹³³ De acordo com o autor a avaliação é *colegial* quando resulta do trabalho de uma equipa com competências complementares; *participativa* quando conta com a participação daqueles que são avaliados dando-lhes a possibilidade de serem ouvidos e compreendidos; *construtiva* no sentido de ajudar a escola a aperfeiçoar-se através de recomendações que têm como base o diagnóstico dos pontos fortes e fracos da escola.

(Lima, 2011) é pouco expetável que os processos de autoavaliação constituam verdadeiros instrumentos de autorregulação das políticas de cada escola. Sendo, de esperar que o processo de avaliação externa seja sobretudo percecionado como um processo de *controle externo* (Rodrigues, 1995, 2002; Rodrigues & Moreira, 2014), pois a escola é vista como uma entidade que cumpre políticas e currículos que a transcendem, definidos e aferidos por *controle recentralizado* (Lima, 2011). Como tal, sendo a escola uma organização burocrática, parece-nos evidente que, quando os atores se deparam com situações de falta de autonomia, desprovida esta do seu “sentido político substantivo” (Lima, 2011), acabam por conceber as práticas de avaliação (interna e externa) como ritualísticas ou simplesmente como conformidade (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012).

Para MacBeath, Schratz, Meuret e Jakobsen (2005) o “casamento duradouro e de sucesso entre a avaliação interna e a avaliação externa é o objectivo que todos os sistemas europeus procuram atingir” (p. 172). Encontrar o ponto ideal de equilíbrio entre uma avaliação interna/externa, da base para o topo/ do topo para a base, ou entre a pressão/apoio “é o desafio para todos os sistemas que procuram avaliar a qualidade de um modo que desenvolva a capacidade das escolas e dos professores” (p. 172) em que as “expectativas externas têm de corresponder às necessidades internas, e a pressão não resultará sem o empurrão de alguma coisa interna ou visão” (p. 172).

4.2.2 A questão dos paradigmas da avaliação de escolas

Se a evolução das concepções e dos conceitos relativos à avaliação nos permite uma melhor compreensão sobre a complexidade da avaliação no campo educacional, também a identificação das orientações paradigmáticas em que a avaliação se insere constitui um importante meio para que, no domínio do desenvolvimento teórico, possamos compreender o modo como a avaliação é construída/reconstruída e a que interesses serve. Atendendo a que a avaliação, e no nosso caso concreto a avaliação de escolas, “tem um papel não só técnico, mas sobretudo ético e político” (Sobrinho, 2004, p. 703) importa identificar em que tipo de abordagem a avaliação assenta, pois só assim é possível compreender o que está em causa. Na verdade, consoante os fins e os propósitos das políticas educativas diferentes são os sentidos e os significados da avaliação da escola podendo esta assumir-se como um instrumento de desenvolvimento e emancipação, ou de regulação e controle, e exclusão social (Afonso, 2000).

Segundo Fernandes (2010, 2011) a discussão em torno das orientações paradigmáticas de base da avaliação vai permitir clarificar e fundamentar as opções que se fazem em relação alguns aspetos essenciais da avaliação, tais como, o papel do avaliador, os propósitos da avaliação, o papel e o envolvimento dos *stakeholders*, e os procedimentos e métodos utilizados.

Num universo teórico marcado pelas discussões paradigmáticas no contexto das ciências sociais e da educação não se pretende aqui apresentar uma caracterização, análise ou síntese dos principais paradigmas¹³⁴ que informam as múltiplas abordagens de avaliação. No entanto julgamos importante identificar contributos de autores que têm procedido a “arrumações” ou sistematizações da diversidade de abordagens de avaliação e que com as suas “tipologias” nos oferecem importantes contributos epistemológicos para a análise do nosso objeto de investigação. De entre as tipologias produzidas por notáveis especialistas da avaliação optámos por dar relevância apenas às que reúnem características que melhor iluminam e enriquecem a nossa visão sobre as contradições e a complexidade da avaliação, e em concreto da avaliação de escolas.

Colocando a ênfase nos processos políticos da avaliação na formação MacDonald e Norris (1981) constroem uma tipologia de três categorias políticas: burocrático, autocrático e democrático. Por sua vez, Cardinet (1990) apresenta uma tipologia em que reflete sobre a complementaridade de três abordagens da avaliação: externa, interna e negociada. Bonniol e Vial (1997), por seu lado, propõem três modelos de avaliação, que na sua opinião correspondem a três visões do mundo, três posturas epistemológicas (*epistémé*): a avaliação como “medida” (centrada nos produtos); a avaliação como “gestão” (focalizada nos procedimentos) e a avaliação como “problemática do sentido” (orientada para os processos).

Todas estas análises identificam três grandes tipos de paradigmas que Rodrigues (1995) designou de: “paradigma objectivista”, que supõe olhar a avaliação (e qualquer

¹³⁴ A este respeito ver o artigo de Guba e Lincoln (1994) “Competing paradigms in qualitative research” In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.). *Handbook of qualitative research*, (pp. 105-117). London: Sage, no qual os autores caracterizam e contrastam quatro paradigmas: o positivismo, o neopositivismo, a teoria crítica e o construtivismo. Também Fernandes (2011) baseado num trabalho de Christie e Fleisher (2009) apresenta uma breve revisão sobre as perspetivas pós-positivistas, construtivistas e pragmatistas e sobre a importância da ideia do *discernimento pragmático* (inspirada nas perspetivas paradigmáticas dos pragmatistas e de alguns teóricos da teoria da atividade) face ao caos teórico que se vive no domínio da avaliação e à tendência de alguns avaliadores para se subordinarem às clássicas ortodoxias ontológicas, epistemológicas e metodológicas. Por *discernimento pragmático* o autor entende o “processo de distinguir, de separar, diferentes abordagens avaliativas, para precisamente, as poder reagrupar e integrar e para as poder utilizar adequadamente quando a avaliação está no terreno” (Fernandes, 2010, p. 18). Trata-se assim da possibilidade de compreender de forma mais profunda e detalhada o objeto de avaliação através da combinação seletiva de aspetos de diferentes abordagens.

ação social) como técnica; “paradigma subjectivista”, que concebe a avaliação como prática; e “paradigma dialético ou interacionista”, que numa perspectiva crítica leva a considerar a avaliação enquanto práxis. Num trabalho mais recente Rodrigues e Moreira (2014) inspirados nos paradigmas de avaliação propostos em trabalhos anteriores (Rodrigues, 1995, 2001, 2002, 2003, 2006, Rodrigues & Machado, 2012) e na sequência das significações propostas por Figari (2008) consideram três grandes orientações paradigmáticas no âmbito da avaliação de escolas: a “orientação realista objetivista”; a “orientação subjetivista relativista”; e a “orientação dialética, democrática e crítica” (conforme Tabela 8).

Tabela 8. *Paradigmas de avaliação de escola*

Paradigma de avaliação	Tipo de avaliação	Atores envolvidos	Objetivos da avaliação	Abordagens de avaliação
Objetivista (Tecnocrático, Burocrático)	-Externa -Heteroavaliação -Heterorregulação -Pelo estado e/ou pelo mercado -Acreditação -Certificação -Top-Down	-Atores institucionais ou hierarquias administrativas centrais e regionais -Peritos ou especialistas -Investigadores -Avaliadores externos	-Controlar -Garantir -Certificar -Diagnosticar -Responsabilizar -Sancionar -Prestar contas -Informar -Reformar -Diferenciar	-Normativa -Criterial -Auditoria -Inspeção -EFQM; ISSO -Orientada para o consumidor -Por especialistas -Realista -Experimental -Rankings -Valor esperado
Subjetivista (Autocrático, Liberal)	-Interna -Autoavaliação -Autorregulação -Pela escola -Bottom-up -Horizontal	-Atores escolares ou lideranças e corpos escolares -Avaliadores internos	-Planear -Monitorar -Desenvolver -Inovar -Prestar contas -Reivindicar	-Por objetivos -CIPP -PDCA/ PDSA -CAF/ TQM -Benchmarking -Investigação-ação -Ipsativa -Estudo de caso -Etnográfica
Dialético (Dialógico, Transformativo)	-Interativa e negociada -Coavaliação -Corregulação -Coletiva e com a comunidade ou os <i>stakeholders</i>	-Atores institucionais -Atores escolares -Atores da comunidade -“Partes interessadas” -Mediadores	-Articular e integrar todos os interesses e diagnósticos em políticas locais inclusivas e justas -Regular a ação escolar no quadro de políticas educativas integradas -Corresponsabilizar -Transformar	-Participativa -Colaborativa -Baseada nos stakeholders -Construtivista dialética -Democrática deliberativa -De empoderamento ou emancipatória -Crítica -Transformativa

Fonte: Rodrigues e Moreira (2014, pp. 194-195)

O paradigma de orientação “objetivista”, também denominado de paradigma tecnocrático ou burocrático da avaliação, supõe uma total separação “entre facto e opinião, ou facto e valor”, assim como entre sujeito e objeto do conhecimento, avaliador e avaliado ou investigador e investigado, remetendo mormente para uma “abordagem realista da construção do (ou do acesso ao) conhecimento” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 194). Nesta abordagem interessa sobretudo a informação sobre factos e acontecimentos, o conhecimento é concebido como um processo em que se procura a objetividade e a neutralidade, procurando-se acima de tudo a não interferência da subjetividade, dos valores e das emoções. De acordo com as posturas epistemológicas de Bonniol e Vial (1997) estamos perante uma situação em que o avaliador é um “perito” que desenvolve instrumentos de medida e fornece resultados mensuráveis, numa lógica de performatividade. O avaliado, em contrapartida, é um “objecto” separado do avaliador e suscetível de ser medido e controlado. Assim sendo, o “objecto” da avaliação não participa no processo, procurando a avaliação essencialmente “determinar relações de causa-efeito generalizáveis e independentes das representações e sentimentos dos atores a seu respeito” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 194).

Partindo de parâmetros, normas e critérios definidos científica e tecnicamente pelas autoridades na matéria o processo avaliativo é por isso aceite, uma vez que decorre de saberes cientificamente validados e assentes em informação exata e indiscutível. Trata-se de um processo em que os avaliadores podem ser peritos, investigadores, ou avaliadores externos, ou ainda as hierarquias administrativas e centrais das quais as escolas dependem. Sendo que, no caso dos avaliadores institucionais, o referencial da avaliação é estabelecido e imposto de uma forma normativa e autoritária (Rodrigues, 1995, 2002). O avaliador apresenta-se assim com uma imagem objetiva, externa e especializada, o que lhe vai conceder o atributo de juiz e de portador da verdade (Bonniol & Vial, 2001). As metodologias adotadas pela avaliação apresentam um carácter essencialmente objetivista no sentido de permitirem verificar/certificar a implementação e utilização pelas escolas das normas e orientações vindas do exterior, bem como averiguar se os efeitos esperados estão a ser alcançados. A avaliação assume sobretudo uma função de controlo (certificação, acreditação) de modo a procurar encontrar a posição da escola face a uma norma (Figari, 2008).

De acordo com a tipologia de Cardinet (1990) esta avaliação configura uma avaliação externa. De tal modo que “as avaliações externas prevalecerão sobre a

autoavaliação que não existirá senão em função da interiorização dos referenciais externos por que se deve orientar” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 194). Nesta ordem de ideias, a avaliação, identifica-se a um processo de *controle externo* (Rodrigues, 1995, 2002), uma vez que “a escola é vista como uma entidade que cumpre e onde se cumprem currículos e políticas de educação e formação que a transcendem, definidas e controladas por cadeias de comando que lhe são exteriores” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 195). A avaliação da escola incorpora assim o sentido da *accountability* funcionando, através da comparação medição e *rankings*, como mecanismo de garantia e certificação da qualidade dos serviços e produtos educativos. Numa lógica de prestação de contas e de responsabilização a avaliação serve sobretudo para efeitos de regulação, controlo e informação à sociedade em geral e aos “clientes”, em particular, introduzindo assim no sistema educativo uma forte componente de competitividade quer ao nível interno das organizações escolares, quer nas suas relações com as demais.

Com uma perspetiva de entendimento da avaliação diferente do modo de ver objetivista, o paradigma de orientação “subjetivista”, também denominado de paradigma autocrático ou liberal coloca a ênfase na experiência como fonte de conhecimento, na diversidade de perspetivas, expectativas e projetos dos indivíduos e organizações, bem como no conflito de interesses e valores dos indivíduos, em função dos quais “as ações e acontecimentos adquirem significado e se inscrevem em (e derivam) estratégias de ação, projetos e políticas de intervenção próprios” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 195). Nesta abordagem, o sujeito, o grupo e a organização estão no centro da avaliação assumindo, enquanto atores, uma posição interna de participação na mesma, contrariando o que acontece na orientação realista objetivista em que são vistos como meros objetos ao serviço de forças exteriores que os determinam. Por conseguinte, de uma avaliação como controlo externo, própria da abordagem objetivista, evolui-se para uma avaliação como interiorização do controlo, que passa agora a ser gerido pelo sujeito da avaliação ao assumir o papel de avaliador (Bonniol & Vial, 1997). Admite-se assim que “são as perspetivas dos atores e as suas intenções que permitem em grande parte compreender os fatos e acontecimentos” (Rodrigues, 2014, p. 195).

Nesta linha epistemológica, como afirmam Rodrigues e Moreira (2014) “a autoavaliação adquire um relevo particular, não se reduzindo à introjeção pura e simples da heteroavaliação, na medida em que se alinha com a prossecução de projetos autónomos (mesmo que não sejam completamente independentes) num contexto

particular” (pp. 195-196). Deste modo a singularidade e as particularidades dos contextos não podem ser ignoradas adquirindo relevância relativamente às generalidades, o que significa que a generalização e a normatividade são ultrapassadas pelo relativismo e pelo liberalismo. O processo de avaliação e a referencialização são construídos no local, atendendo ao contexto e articulam-se com as políticas locais de educação. O sujeito, o grupo e a organização constituem as fontes do referencial de avaliação, competindo-lhes “participar na organização, gestão, execução e controle do dispositivo e do processo de avaliação, bem como na utilização dos seus resultados” (Rodrigues, 1995, p. 99).

Trata-se assim na tipologia de Cardinet (1990) de uma “avaliação interna” que não está dependente da autorização de entidades externas, mas é validada internamente, sendo realizada em primeiro lugar para servir a escola e o seu projeto educativo, remetendo para último plano a prestação de contas perante entidades exteriores (Rodrigues & Moreira, 2014). Nesta orientação paradigmática, a avaliação da escola incorpora sobretudo o sentido de uma “avaliação como gestão” que tem como foco os procedimentos (Bonniol & Vial, 1997). Procura-se essencialmente através da referencialização e da interpretação dos resultados da autoavaliação verificar o cumprimento dos objetivos (Figari, 2008).

A esta abordagem podem associar-se os modelos relacionados com o movimento das escolas eficazes que colocam a ênfase essencialmente nos *resultados* tendo como referência os objetivos fixados e o seu nível de consecução. De entre esses modelos Escudero-Escorza (1997) distingue os seguintes: a) modelo de entrada-saída (input-output); b) modelo processo-produto; c) modelo de entrada-processo-produto; e d) modelo contexto-entrada-processos-produto (o conhecido “modelo CIPP” de Stufflebeam). Nesta abordagem, a avaliação vai permitir, numa de lógica de melhoria pela “gestão contábil”, “otimizar” (Bonniol & Vial, 1997) o trabalho da escola apoiando o planeamento, por parte dos atores, ou das lideranças e estruturas escolares, e acompanhando e monitorizando o desenvolvimento da ação organizacional, no sentido da adequação e melhoria do trabalho da escola. Além disso vai permitir também legitimar a ação da escola na reivindicação de recursos à tutela, bem como a prestação de contas à tutela, à comunidade e aos “clientes”.

No paradigma de avaliação de orientação dialética, democrática e crítica reconhece-se que é em resultado do confronto e da interação entre a ação das forças externas (objetiva) e internas (subjéctiva) que se vão determinar as situações presentes,

atendendo ao seu contexto histórico e cultural. Ao invés da dicotomia e oposição entre a visão externa e interna da avaliação admite-se a existência de uma relação dialética entre as duas visões, que se admitem como complementares no olhar sobre o objeto de estudo (e de avaliação). É uma abordagem que reunindo diversas perspetivas, umas de raiz realista e outras construtivistas considera problemática a questão do objeto de avaliação, ou do acesso à “realidade” e ao conhecimento da mesma. Como tal, não assenta “numa teoria da verdade, como correspondência entre representação e realidade, que seria tomada como diretamente acessível ao investigador e ao avaliador” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 196). Admite-se que a avaliação se desenvolve pelo confronto de informações e perspetivas divergentes de múltiplos parceiros (internos e externos), de modo a que através da relação “dialéctica” entre interno e externo se ultrapassem as incompatibilidades e as integrem numa perspetiva mais ampla iluminativa e significativa.

A avaliação dialéctica assume-se assim como uma “avaliação dialógica” (Alves & Machado, 2008)¹³⁵, na medida em que “toma a discussão de perspetivas como elemento central, do mesmo modo que a ação e a intervenção se joga no confronto de posições, interesses e projectos, cuja resultante deriva dos equilíbrios e compromissos conseguidos em cada momento” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 196). Constata-se assim “a transição da construção de um conhecimento objectivo e universal para um conhecimento enquanto construção social historicamente determinado, e ao qual se acede apenas com a utilização de uma pluralidade de métodos” (Correia, 2011, p. 65).

Nesta orientação paradigmática espera-se que o referencial de avaliação resulte do recurso a abordagens metodologicamente mistas (Fernandes, 2010), o que obriga a que seja construído com base no equilíbrio e compromissos conseguidos através do confronto de posições interesses e projetos entre as perspetivas da avaliação externa e da autoavaliação. Na verdade, a escola ao estar inserida no sistema educativo nacional tem de cumprir o currículo e as políticas educativas definidas superiormente, sendo por isso avaliável externamente em função do seu cumprimento, uma vez que se encontra integrada num sistema de regulação “em cascata” (Leite, Morgado & Seabra, 2013).

¹³⁵ Segundo estes autores uma perspetiva dialógica da avaliação assenta numa “concepção de escola, que aceita como pressupostos a existência de disparidades de opiniões, de olhares antagónicos e de oposição de expectativas, considerando que o diálogo se constitui como uma instância de participação e de compromisso entre todos os intervenientes” (Alves & Machado, 2008, p. 103). O que significa que a avaliação seja interna ou externa, “não deverá ter uma vocação prioritária de consensualização ou, pior ainda, de construção de juízos acabados indutores do silêncio, mas da construção de um olhar intersubjectivo que aumente a compreensão e, sobretudo, a melhoria das escolas” (*ibidem*).

Todavia a especificidade dos contextos em que a escola se encontra inserida, com as suas necessidades e problemas concretos, levam-na a ter de reconstruir, adaptar reconfigurar e recriar as políticas educativas nacionais em políticas locais, construindo e desenvolvendo projetos próprios e autónomos que terá de acompanhar e regular, apoiando-se para tal em dispositivos próprios de autoavaliação (Rodrigues & Moreira, 2014). Neste contexto, o referencial de avaliação, como afirmam Rodrigues e Moreira (2014), não “será um decalque do referencial geral nacional, do mesmo modo que a recontextualização e adaptação curricular não corresponde ao decalque de um currículo nacional uniforme, e a autoavaliação não será uma cópia da avaliação externa” (p. 197). Por conseguinte, a fonte do referencial não será nem interna, nem externa, e não se justifica a atribuição de posição absoluta a nenhuma delas, devendo antes ser entendidas como dois polos de uma relação dialética que se complementam na análise da mesma realidade (Rodrigues, 1995, 2002). O referencial de avaliação resulta, assim, de uma co-construção assente no confronto, na transformação e na síntese das duas posições: interna e externa (Rodrigues, 1995, 2002), ou seja, da relação dialética entre a avaliação com função de controlo e a avaliação com função de regulação (Bonniol & Vial, 2001).

Nesta abordagem dialética, admite-se a intervenção na avaliação de uma multiplicidade de atores: institucionais; escolares; da comunidade; mediadores; e “partes interessadas”. Ao longo de todo o processo de avaliação reconhece-se que a participação de todos os atores e “partes interessadas” se desenvolve de forma equilibrada e equitativa, sendo essa presença visível desde a “planificação à implementação e monitorização dos processos, conclusões, utilizações e consequências, onde a noção de equidade remete para a justiça social” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 197). A avaliação procura dessa forma a corresponsabilização e a implicação de todos os atores. Trata-se na tipologia de Cardinet (1990) de uma avaliação negociada. São os múltiplos atores que procuram, na relação dialética entre a autoavaliação e a avaliação externa, obter uma explicação consensual para as contradições entre as diferentes visões que têm da escola; uma síntese dos juízos de valor construídos nas duas modalidades de avaliação; e um sentido coletivo que procede de uma e de outra modalidade (Figari, 2008).

Nesta perspetiva a avaliação resulta de uma “construção social”, na medida em que todos os atores e “partes interessadas” assumem a conceção e operacionalização do “processo avaliativo com a intenção de conhecer, interpretar e transformar a si mesmo e à própria instituição” (Sobrinho, 2003, p.178). Enquadrada numa abordagem crítica, a

avaliação de escola assume uma perspectiva emancipadora sendo, portanto, uma avaliação participativa, colaborativa, democrática deliberativa, ou seja, uma avaliação que assente no *empowerment* “interroga o sentido da ação e os seus impactos sociais inclusive” (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 197) com o objetivo da transformação. A avaliação da escola incorpora assim o sentido de uma coavaliação, cuja função não será a mera regulação administrativista da ação, própria de alguns modelos de gestão, mas a correção da ação escolar no quadro de políticas educativas integradas.

Por conseguinte, os desafios que se colocam a esta última orientação paradigmática de avaliação de escolas,

prendem-se com a conceção e implantação de processos e sistemas de participação que, por um lado, articulem os diferentes níveis e setores dos sistemas educativos e dos outros sistemas (...) e, por outro lado, conjuguem e integrem lógicas, projectos, programas e políticas de avaliação divergente ou, mesmo tendencialmente antagónicas. (Rodrigues & Moreira, 2014, p. 197)

Capítulo V –A avaliação de escolas em Portugal: políticas e processos

A avaliação da escola, enquanto organização, é uma prática relativamente recente entre nós, tendo vindo, nas últimas duas décadas, a ganhar visibilidade ao nível das políticas educativas e das práticas dos estabelecimentos de educação pré-escolar, e do ensino básico e secundário (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2010; Machado, 2010; Sá, 2009). A emergência da importância da avaliação de escolas está de alguma maneira expressa na própria evolução da legislação, desde a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) em 1986, até à atualidade, onde a grande mudança, em matéria de avaliação de escolas, é introduzida com a publicação da Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro que constitui um marco no caminho da avaliação de escolas em Portugal. Paralelamente à evolução legislativa, a partir da década de noventa do século passado assistimos, ao desenvolvimento de algumas experiências de avaliação que têm procurado, por um lado, recolher indicadores que permitam um melhor conhecimento das escolas, do seu grau de desenvolvimento organizacional e das aprendizagens dos alunos e, por outro, credibilizar o sistema escolar e a governabilidade das escolas (Formosinho & Machado, 2010), em consequência da ascensão do Estado avaliador e das novas formas de regulação.

No contexto do presente trabalho, se face às características do objeto da investigação, é óbvia a pertinência da apresentação das especificidades do modelo de Avaliação Externa das Escolas, desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação e Ciência a partir de 2007, não menos importante é a abordagem e apresentação de algumas das experiências promovidas quer por organismos centrais do Ministério da Educação, quer por organismos independentes e especializados. As razões da apresentação, no âmbito deste trabalho, dessas experiências têm a ver, por um lado, por serem programas e projetos, que nas últimas duas décadas, têm constituído importantes tentativas para o desenvolvimento de modelos de qualidade das escolas, refletindo quer as tendências de políticas educativas e modelos experimentados noutros países em termos de avaliação de escolas, quer os estudos sobre a eficácia e a melhoria das escolas. Por outro lado, e na esteira de Libório (2005), consideramos que essas experiências têm contribuído para a construção por parte dos atores educativos de *mitos racionais* sobre a qualidade das escolas, a mudança e a avaliação institucional, o que acaba por influenciar a estrutura das escolas e a sua ação organizacional.

Apesar do percurso descontínuo e contraditório da avaliação de escolas em Portugal (Azevedo, 2007), numa altura em que o sistema educativo começa a dar as primeiras evidências de continuidade na prática de avaliação externa de escolas, sobretudo se considerarmos que o programa de avaliação externa das escolas (AEE) já vai no seu 2º ciclo, consideramos importante para uma melhor compreensão deste percurso proceder à apresentação do enquadramento legal e normativo da avaliação de escolas, das especificidades de alguns das experiências de avaliação desenvolvidas em Portugal, assim como das especificidades do programa de Avaliação Externa das Escolas.

5.1. Enquadramento legal e normativo da avaliação das escolas

Na tradição centralizadora do sistema educativo português, o enquadramento legal e normativo da avaliação das escolas constitui uma matéria relativamente recente.

A Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, designada por Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)¹³⁶, adota no seu artigo 3.º, entre outros princípios organizativos, a ideia de descentralização, desconcentração e diversificação das estruturas educativas e passa a impor em termos legais a necessidade de avaliação do sistema educativo. É nesse sentido que os números 1 e 2 do artigo 49.º da referida lei estipulam que:

1-O sistema educativo deve ser objecto de avaliação continuada, que deve ter em conta os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural.

2- Esta avaliação incide, em especial, sobre o desenvolvimento, regulamentação e aplicação da presente lei.

Apesar desta lei perspetivar a avaliação tendo como referente o sistema educativo, a escola não é considerada como unidade estratégica de mudança e inovação do sistema educativo, daí que a avaliação das escolas não mereça ainda um lugar de destaque neste diploma (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003). As competências para desenvolver essa avaliação do sistema são atribuídas no texto da LBSE à inspeção escolar: “A inspeção escolar goza de autonomia no exercício da sua actividade e tem como função avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar, tendo em vista a

¹³⁶ A Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro, estabelece o quadro geral do sistema educativo português. Ao longo dos anos a LBSE sofreu alterações, a primeira em 1997 – Lei n.º 115/1997, de 19 de setembro- e a segunda em 2005- Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.

prossecução dos fins e objectivos estabelecidos na presente lei e demais legislação complementar” (artigo 53.º).

Com a publicação do regime jurídico da autonomia das escolas (Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro)¹³⁷, a organização escolar começa a assumir relevância ao nível do sistema, no entanto a avaliação da escola ainda não tem um destaque significativo. Apenas o artigo 26.º referente à “avaliação do sistema” menciona a “avaliação sistemática da qualidade pedagógica e dos resultados educativos das escolas sujeitas ao regime definido no presente diploma” (artigo 26.º). Trata-se, contudo, de uma avaliação realizada de “cima para baixo” que confere ao Ministério da Educação o papel de avaliador, assumindo a avaliação um carácter puramente instrumental – a avaliação do próprio regime jurídico de autonomia.

Em termos normativos a situação mudou com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98¹³⁸, de 4 de maio, que institui o regime de autonomia, administração e gestão. Este diploma vem conferir à escola um papel central enquanto elemento do sistema educativo e, como tal, começa a ser atribuída alguma importância à avaliação da escola enquanto instrumento para o seu desenvolvimento organizacional (Alaiz, Góis & Gonçalves, 2003). Ao prever o estabelecimento de contratos de autonomia¹³⁹, o que, por sua vez, exige das escolas uma maior responsabilização, este diploma veio dar relevância ao papel da avaliação da escola como instrumento fundamental no acompanhamento do seu desenvolvimento (alínea d, do ponto 3, do artigo 48.º).

Ainda que, em termos normativos, seja atribuída à escola a função de avaliar aspetos da sua organização, a tendência centralizadora do sistema faz com que a administração central, no uso da retórica de Estado Avaliador, não abdique da competência de avaliar o sistema e as escolas, sendo reforçados os exames nacionais e avaliações aferidas e regulamentada a avaliação de desempenho docente. É nesta “onda avaliativa” que também a Inspeção Geral da Educação desenvolve a sua primeira tentativa de implementar em Portugal um programa de avaliação externa de escolas, o

¹³⁷ Este diploma aplica-se às escolas públicas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e às do ensino secundário.

¹³⁸ Este diploma foi alterado pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril.

¹³⁹ Apesar de este diploma ter previsto o estabelecimento de contratos de autonomia, apenas em 2007, com a publicação da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de setembro, são clarificadas as condições necessárias para a efetiva celebração dos contratos, ou seja, a “adoção por parte das escolas de dispositivos e práticas de autoavaliação” (alínea a, do artigo 3.º) e “avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas” (alínea b, do artigo 3.º).

Programa de Avaliação Integrada das Escolas (PAIE), o qual iniciou em 1999 tendo sido suspenso ao fim de dois anos da sua execução.

Todavia, apenas com a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, surge o primeiro diploma que desenvolve o previsto no artigo 49.º da LBSE. Foram necessários, como referem Alves & Correia (2008), dezasseis anos (de 1986 a 2002) para surgir este diploma que vem definir o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. Trata-se de um sistema de avaliação dirigido aos vários subsistemas e modalidades especiais de educação, que abrange a educação pré-escolar, o ensino básico e secundário da educação escolar da rede pública, privada, cooperativa e solidária. Explicita-se claramente, neste diploma, que o sistema de avaliação como “instrumento central de definição de políticas educativas” (artigo 3.º) visa de “forma sistemática e permanente” (artigo 3.º) alcançar os seguintes objetivos:

- a) promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia, apoiar a formulação e o desenvolvimento das políticas de educação e formação e assegurar a disponibilidade de informação de gestão daquele sistema;
- b) dotar a administração educativa local, regional e nacional, e a sociedade em geral, de um quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo, integrando e contextualizando a interpretação dos resultados da avaliação;
- c) assegurar o sucesso educativo, promovendo uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas;
- d) permitir incentivar as ações e os processos de melhoria da qualidade, do funcionamento e dos resultados das escolas (...);
- e) sensibilizar os vários membros da comunidade educativa para a participação ativa no processo educativo;
- f) garantir a credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de educação e de ensino;
- g) valorizar o papel dos vários membros da comunidade educativa (...);
- h) promover uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projetos educativos;
- i) participar nas instituições e nos processos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, fornecendo informação e recolhendo experiências comparadas e termos internacionais de referência. (Lei n.º 31/2002, artigo 3.º)

O que faz notar, na esteira dos movimentos escolas eficazes e melhoria da escola, o carácter instrumental da avaliação com objetivo da melhoria eficaz do sistema e também da tomada de decisões, ou seja, como um instrumento ao serviço da regulação do sistema (alínea a, do artigo 3.º). A informação sobre o desempenho do sistema e das escolas está ao serviço não só da administração, como também da sociedade, o que permite evidenciar a presença de uma perspetiva gerencialista que reforça a

responsabilização da escola perante os cidadãos, assim como a lógica do mercado educativo, no sentido da disponibilização de informação aos “clientes” sobre o desempenho das escolas (A. Afonso, 2011; N. Afonso, 2002b).

É colocada a ênfase nos resultados enquanto indicadores que permitem avaliar o desempenho da escola (alínea b, do artigo 3.º). A avaliação apresenta-se como um instrumento de responsabilização e de prestação de contas das escolas face aos resultados obtidos, o que traduz a ideia de existência de uma “cultura de qualidade” assente nos resultados (alínea c, do artigo 3.º). De tal modo que através do reconhecimento público das “boas escolas”, a avaliação irá estimular a competição entre escolas, servindo assim de incentivo à melhoria das “más escolas” (alínea d, do artigo 3.º).

Podemos considerar que associado ao discurso da necessidade de participação e envolvimento dos vários membros da comunidade, na avaliação e no processo de mudança da escola (alínea e; alínea g, do artigo 3.º) está a lógica da regulação pelo mercado, na medida em que os pais escolhem as escolas pelas representações que têm do seu funcionamento e dos seus resultados. Daí que as escolas tendam a mostrar e a “orientar a sua ação para resultados que lhe garantam uma boa imagem pública e, conseqüentemente, a sobrevivência organizacional” (Libório, 2005, p. 223).

A avaliação ao garantir a credibilidade do desempenho da organização escolar (alínea f, do artigo 3.º), apresenta-se como um instrumento de legitimação não só da escola, mas também do sistema educativo, nomeadamente, ao possibilitar a participação em estudos e projetos internacionais que permitem “aferir os graus de desempenho do sistema educativo nacional em termos comparados” (artigo 4.º).

A Lei n.º 31/2002, ao estipular, pela primeira vez, um sistema duplo de avaliação nas escolas, através da conjugação da “auto-avaliação” (artigo 6.º), com carácter obrigatório, e da “avaliação externa” (artigo 8.º) realizada pela Inspeção Geral da Educação, ou por demais serviços do Ministério da Educação e ainda por outras instituições públicas ou privadas, vem introduzir mudanças no modo como as escolas devem abordar a autoavaliação. Embora no contexto da realidade escolar e ao nível das práticas essa alteração seja mais visível apenas a partir de 2006, com o início do Programa de Avaliação Externa das Escolas.

Ao colocar o enfoque na autoavaliação esta lei evidencia que a mesma deve ser desenvolvida em permanência e conta com o apoio da administração educativa partindo das seguintes dimensões de análise:

- a) grau de concretização do projeto educativo e modo como se prepara e concretiza a educação, o ensino e a aprendizagem (...);
- b) nível de execução de atividades proporcionadoras de climas e ambientes educativos capazes de gerarem as condições afetivas e emocionais de vivência escolar propícias à interação, à integração social, às aprendizagens e ao desenvolvimento integral da personalidade das crianças e alunos;
- c) desempenho dos órgãos de administração e gestão das escolas ou agrupamentos de escolas (...);
- d) sucesso escolar (...);
- e) prática de uma cultura de colaboração entre os membros da comunidade educativa. (artigo 6.º, Lei n.º 31/2002)

Isto denota que apesar de, em termos teóricos, a autoavaliação ser apontada como a modalidade de avaliação que melhor serve o princípio da escola como organização autónoma, o seu carácter de obrigatoriedade (artigo 6.º) e a necessidade de conformidade da mesma a “padrões de qualidade devidamente certificados” (artigo 7.º) vêm colocar em causa o princípio de uma “autonomia construída” necessária à aprendizagem organizacional através da autoavaliação. Neste diploma, a autoavaliação apresenta-se mais como uma expressão da “autonomia decretada”, uma vez que não cabe às escolas a tomada de decisão acerca da sua implementação. Além disso, a administração central ao definir *a priori* os domínios da avaliação não prescinde do seu papel de regulador, o que também se faz notar quando estabelece em que sentido se devem orientar os resultados da autoavaliação (artigo 15.º), e na forma como define a intervenção dos serviços do Ministério da Educação (artigo 13.º). Ao fazer depender os resultados do processo de autoavaliação dos padrões de qualidade de uma certificação externa, a autoavaliação evidencia-se sobretudo como um instrumento ao serviço de um “controlo remoto” (Libório, 2005), contrariando a retórica de um instrumento ao serviço de aprendizagem organizacional.

Quanto à avaliação externa, este diploma estipula que esta realiza-se num plano nacional ou por área educativa e assenta na análise das dimensões referidas para a autoavaliação e em “aferições de conformidade normativa das actuações pedagógicas e didácticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas” (ponto 1, artigo 8.º). Pode ainda assentar na “análise da qualificação educativa da população” (ponto 2, artigo 8.º). De acordo com este normativo, a avaliação externa estrutura-se na base dos seguintes elementos:

- a) sistema de avaliação das aprendizagens em vigor, tendente a aferir o sucesso escolar e o grau de cumprimento dos objetivos educativos definidos como essenciais pela administração educativa;
- b) sistema de certificação do processo de autoavaliação;
- c) ações desenvolvidas no âmbito da sua competência, pela Inspeção Geral da Educação;
- d) processos de avaliação, geral ou especializada, a cargo dos demais serviços do Ministério da Educação;
- e) estudos especializados, a cargo de pessoas ou instituições, públicas ou privadas, de reconhecido mérito. (ponto 3, artigo 8.º).

O diploma estabelece ainda um conjunto de catorze indicadores (ponto 2, artigo 9.º) relativos à organização e funcionamento das escolas que concretizam um conjunto de “parâmetros de conhecimento científico, de carácter pedagógico, organizativo, funcional, de gestão, financeiro e socioeconómico” (ponto 1, artigo 9.º).

A combinação, em termos deste normativo, das duas modalidades – autoavaliação e avaliação externa- como forma de estruturação da avaliação, assim como o carácter integrado e contextualizado da interpretação dos resultados da avaliação (artigo 10º), ganha legitimidade na medida em que reflete as tendências teóricas do movimento de melhoria eficaz da escola.

Quanto aos resultados da avaliação, de acordo com este diploma, após serem interpretados de forma integrada e contextualizada devem possibilitar a formulação de propostas relativas à:

- a) organização do sistema educativo;
- b) estrutura curricular;
- c) formação inicial, contínua e especializada dos docentes;
- d) autonomia, administração e gestão das escolas;
- e) incentivos e apoios diversificados às escolas;
- f) rede escolar;
- g) articulação entre o sistema de ensino e o sistema de formação;
- h) regime de avaliação de alunos. (artigo 14.º, Lei nº 31/2002)

Estes resultados da avaliação devem permitir à escola o aperfeiçoamento da organização e do seu funcionamento, especialmente, quanto:

- a) ao projeto educativo de escola;
- b) ao plano de desenvolvimento a médio e longo prazo;
- c) ao programa de atividades;
- d) à interação com a comunidade educativa;
- e) aos programas de formação;
- f) à organização das atividades letivas;
- i) à gestão dos recursos. (artigo 15.º, Lei nº 31/2002)

Estipula-se ainda que os resultados da avaliação das escolas e do sistema educativo, os quais fazem parte de relatórios de análise integrada e comparada, “devem ser divulgados com o objectivo de disponibilizar aos cidadãos em geral e às comunidades educativas em particular uma visão extensiva, actualizada, criticamente reflectida e comparada internacionalmente do sistema educativo português” (artigo 16.º, Lei nº 31/2002). O que faz notar que a divulgação dos resultados tende a promover formas de regulação baseadas na lógica de mercado, na expectativa de que a comparação entre as escolas promova a competição e conduza à melhoria da qualidade da educação.

Na esteira de Costa (2007) consideramos que a Lei nº 31/2002 ao colocar em evidência a importância da avaliação da educação e do ensino não superior constitui uma base de trabalho importante para o desenvolvimento da avaliação do sistema educativo, no geral, e das escolas, em particular. Além disso, ao considerar que a avaliação do sistema educativo se estrutura com base na autoavaliação das escolas, esta lei dá conta da importância da autoavaliação para o desenvolvimento organizacional da escola.

Todavia, de modo a uma maior transparência e coerência na avaliação do sistema educativo, na esteira de diversos autores (Alves & Correia, 2008; Azevedo, 2007; Correia, 2011; Costa, 2007) consideramos que é necessário, do ponto de vista das políticas educativas, ver esclarecidas algumas das dimensões mais problemáticas deste diploma. Assim vejamos: este diploma ao ter apenas como objeto de avaliação os estabelecimentos de educação e de ensino não superior acaba por evidenciar, como advoga Costa (2007, p. 235), uma “concepção reducionista do sistema educativo”, pois deixa de fora, outras estruturas importantes, como a administração central, “dando assim a impressão de que a administração não faz parte do sistema educativo, não é avaliada” (p. 235). Esta situação é tanto mais preocupante se considerarmos o carácter centralizador do sistema educativo português, onde a ação organizacional das escolas é, na maioria das vezes, condicionada pelas políticas e orientações diversas e, por vezes, contraditórias, que acabam por dificultar, travar, ou impedir o seu desenvolvimento. Deste modo, consideramos, na esteira de diversos autores (Azevedo, 2005; Correia, 2011; Costa, 2007), que para obtermos uma visão holística do sistema educativo seria importante integrar no sistema de avaliação da educação e do ensino não superior a avaliação das restantes estruturas que integram o sistema educativo.

Além disso, não podemos também deixar de ter em conta que, apesar da retórica da Lei n.º 31/2002 fazer notar a perceção das escolas como organizações autónomas, essa situação não se confirma efetivamente (Costa, 2007).

Também a perspetiva da autoavaliação, depender da certificação do processo de avaliação externa, o qual é desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação e Ciência, ou por outros serviços do Ministério da Educação, como já referimos anteriormente, acaba, por contrariar a ideia de autonomia da escola inerente à sua autoavaliação, num contexto marcado pela lógica centralizadora e burocrática da administração.

A este propósito o relatório da OCDE (2012) refere que, em Portugal, apesar de ter sido fomentada a autonomia das escolas, o Ministério da Educação e Ciência detém todos os domínios do sistema de avaliação da educação, através de organismos como a Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC), o Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), o Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI), o Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação (GEPE) e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP), promovendo um ambiente de avaliação, prestação de contas e performances mensuráveis, o que contribui para o aumento de resistências à implementação do sistema de avaliação, uma vez que é percecionado como um instrumento de controlo que privilegia mais a avaliação sumativa em detrimento da formativa (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012).

Para além disso, se considerarmos que a IGEC foi criada com funções de controlo sobre as escolas embora, ao nível dos diplomas legais e dos documentos orientadores da ação inspetiva, o seu papel tenha vindo a evoluir para um papel de avaliação e acompanhamento, enquadrado nas tendências emergentes de avaliação institucional, a sua ação acaba por ser associada a uma imagem fiscalizadora, de controlo e de garante da conformidade normativa. Como tal, apesar da tese da “mudança de paradigma inspetivo” (Clímaco, 2002) a ação da inspeção, primeiro com o programa de avaliação integrada das escolas (PAIE) e, agora, com o programa de avaliação externa das escolas (AEE), é sempre marcada pela forte pressão institucional que a IGEC, enquanto agente do meio institucional das escolas, exerce quer na institucionalização de *mitos racionais*, quer como legitimadora da ação das organizações escolares.

Ainda que a Lei n.º 31/2002 tenha estabelecido, a partir de 2002, a estruturação da avaliação de todos os estabelecimentos de ensino não superior com base na

autoavaliação e na avaliação externa, a sua efetiva aplicação (Azevedo, 2007) apenas começou a ganhar relevância a partir do ano de 2006 com o início do programa de AEE. Este arrastar na implementação e desenvolvimento substantivo da avaliação de escolas é consequência, de acordo com Azevedo (2007), de políticas educativas que têm revelado “um problema grave de falta de continuidade nas instituições e nos programas, com alterações frequentes de rumo, de condições, com um (re) fazer que dá a impressão de que se está sempre a começar do princípio” (p. 66).

Costa (2007) aponta para a ausência de duas condições básicas que têm impedido a institucionalização da avaliação de escola e que, como referimos anteriormente, ainda hoje se fazem sentir: a autonomia contratualizada das escolas e a assessoria qualificada.

Também em 2008, com a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, revisto recentemente pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, que altera o regime jurídico de autonomia, administração e gestão escolar, revogando o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, a avaliação das escolas ganha relevância, enquanto instrumento fundamental para a contratualização da autonomia das escolas. Este novo diploma ao ter como objetivos o reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino, das lideranças e da autonomia das escolas, vai conceder à avaliação de escola um papel de destaque, enquanto instrumento de prestação de contas e de reforço dos mecanismos de regulação e controlo por parte do Estado, das famílias e da comunidade. Neste diploma, explicita-se de forma clara que o regime de autonomia e gestão das escolas funciona “sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes” (artigo 3.º). Evidenciando ainda que o exercício da autonomia “supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa” (artigo 8.º e artigo 56.º).

Embora o quadro normativo apresentado constitua um caminho importante para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação de escola em Portugal consideramos que falta ainda produzir alterações significativas na forma como a administração central fomenta, incentiva, apoia e ajuda as escolas e os seus atores a criarem a sua capacidade interna de mudança.

5.2. Algumas experiências de avaliação das escolas

A par da evolução do quadro normativo que traça o caminho para a avaliação das escolas em Portugal, desde os inícios da década de noventa, do século passado, que o sistema educativo português tem sido palco de um conjunto de projetos e programas de avaliação de escolas promovidos quer por serviços do Ministério da Educação¹⁴⁰, quer por organismos independentes e especializados¹⁴¹ (Azevedo, 2007; Coelho, Sarrico & Rosa, 2008; Formosinho & Machado, 2007; Formosinho, Fernandes, Machado & Ferreira, 2010; Gonçalves, Fernandes & Leite, 2014).

Se algumas dessas experiências surgiram num contexto de autoavaliação e avaliação da qualidade das escolas, outras surgem no contexto mais específico de avaliação externa de escolas, como o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (PAIE) desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação (entre 1999 e 2002), que constituiu a primeira tentativa de implementar a avaliação externa em Portugal, à escala nacional, e o atual modelo de Avaliação Externa das Escolas (AEE). Ainda que, nos anos anteriores ao início do atual modelo de AEE (antes de 2006), se tenha assistido ao desenvolvimento de algumas experiências, da iniciativa de organismos da administração educativa, que procuravam fomentar e estimular uma cultura de autoavaliação nas escolas, o certo é que atualmente parece existir um certo abandono por parte da administração central na promoção de projetos nesse âmbito.

Para Alves e Correia (2008) o caráter de obrigatoriedade da autoavaliação das escolas levou “a um desvio, por parte da administração central, dos objectivos tais como: fomentar, incentivar, apoiar, ajudar, etc., para centrar-se em objectivos como: controlar, verificar, apurar, etc.” (p. 361).

Na verdade, atualmente no âmbito do apoio às escolas para a concretização de processos de autoavaliação apenas encontramos projetos de iniciativa privada como: o Projeto Melhorar a Qualidade, iniciado em 2000, o Programa de Avaliação das Escolas Secundárias (AVES), iniciado em 2000, o Projeto Prisma, iniciado em 2007, o Projeto de Avaliação em Rede (PAR), iniciado em 2008, o Projeto Escxel -Rede Escolas de Excelência, iniciado em 2008, o Programa Escolas de Futuro - Boas Práticas de Gestão

¹⁴⁰ Nomeadamente pelo Instituto de Inovação Educacional (IIE) e pela Inspeção Geral da Educação.

¹⁴¹ Como a Fundação Manuel Leão, a Associação de Estudos Curriculares, a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular, a Associação de Empresários pela Inclusão e algumas universidades no âmbito dos seus centros de investigação.

nas Escolas (PEF-BPGE), iniciado em 2009, o Observatório de Melhoria e da Eficácia da Escola (OMEE), iniciado em 2009 e o Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas (SAME), iniciado em 2010.

O desenvolvimento destas experiências, assim como a participação de todos os estabelecimentos de ensino estatais no programa de AEE, desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação desde 2006, tem proporcionado no seio das escolas “a emergência de uma certa consciencialização para questões ligadas ao tema da avaliação das escolas” (Alves & Correia, 2008, p. 359). Porém, embora muitos destes programas e projetos tenham surgido com o objetivo de apoiar as escolas para o desenvolvimento de modelos de autoavaliação, no terreno é possível identificar situações muito diversas em termos de fundamentação e consistência teórico-metodológica. Neste sentido é possível verificar que algumas das escolas permanecem indiferentes; outras continuam a prestar atenção a rotinas antigas; outras aplicam instrumentos e procedimentos disponíveis em várias publicações ou ensaiam os seus próprios modelos de autoavaliação¹⁴²; outras procuraram operacionalizar modelos “prontos a usar (e a comprar)” (Afonso, 2010b; Simões, 2007), e há ainda, o que é raro, quem tenha aplicado, de forma sistemática, modelos de autoavaliação (Alaíz, 2007a). Encontramo-nos assim perante uma pluralidade de modalidades e sentidos e de um vasto campo de modelos, de metodologias e de finalidades que atestam a linha de descontinuidade da política nacional de avaliação de escolas (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008).

Esta situação remete para a necessidade de se apostar em políticas educativas que possibilitem aos atores (professores e outros atores educativos) a aquisição de competências no âmbito da avaliação de escolas, de modo a que as práticas de autoavaliação não se traduzam apenas no cumprimento burocrático exigido pelos normativos (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008; Costa, 2007). Sem essas competências dificilmente a autoavaliação levará à produção de conhecimento situado sobre a escola, num sentido compreensivo (Simões, 2007), que conduza ao questionamento e à reflexividade crítica dos atores, no sentido da melhoria da qualidade educativa.

Para uma melhor compreensão dos programas e projetos que se desenvolveram em Portugal, antes e após a aprovação da Lei n.º 31/2002. Na Tabela 9 expomos uma

¹⁴² O relatório do Programa de Acompanhamento da Autoavaliação das Escolas (2010a) confirma a diversidade de situações e a pluralidade de caminhos, perspetivas e ritmos, e revela que tem acontecido uma evolução, nem sempre sustentada e progressiva, mas positiva.

síntese do panorama da avaliação de escolas em Portugal nos últimos vinte e três anos.

Tabela 9. Panorama da avaliação de escolas em Portugal¹⁴³

LEI 31/2002																								
92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	
OQE PEPT-ME (INES-OCDE)																								
					PPE AQE IIE ME (UE)																			
				CQEP ANESPO					ISO															
						PQXXI IIE ME																		
						PAIE IGE ME																		
														EAAE IGE ME										

Fonte: adaptado de Rodrigues (2015)¹⁴⁴

De modo a averiguarmos os contributos de alguns destes programas e projetos consideramos importante procedermos à apresentação das especificidades de algumas dessas experiências, nomeadamente daquelas que se apresentam como referências para a construção e partilha de uma cultura de avaliação e melhoria do desempenho.

¹⁴³ Ainda que as especificidades de algumas destas experiências sejam apresentadas nos pontos seguintes, para uma melhor compreensão desta tabela explicitamos de seguida as suas siglas. No âmbito de programas e projetos promovidos por serviços do Ministério da Educação: OQE-Observatório Qualidade das Escolas; PQXXI- Projeto Qualidade XXI; PAIE- Programa de Avaliação Integrada das Escolas; PAEE- Programa de Avaliação Externa das Escolas; EAAE- Projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas. No âmbito de programas e projetos promovidos por entidade privadas: MOCEQEP- Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais; PAVES- Programa de Avaliação das Escolas Secundárias; PMQ- Projeto Melhorar a Qualidade; PQUALIS- Projeto Qualidade e Sucesso Educativo; PRISMA- Projeto de Promoção e Inovação Escolar na Maia; ARQME- Autoavaliação em Agrupamentos: Relação com Qualidade e Melhoria da Educação; PEF-BPGE- Programa Escolas de Futuro-Boas Práticas de Gestão nas Escolas; PAR- Projeto de Avaliação em Rede; ESCXEL – Projeto Rede de Escolas de Excelência; OMEE- Observatório de Melhoria e da Eficácia da Escola; SAME- Serviço de Apoio à Melhoria das Escolas.

¹⁴⁴ XXII Colóquio AFIRSE “Diversidade e Complexidade da Avaliação em Educação e Formação. Contributos da investigação”, realizado em Lisboa, no IEUL, a 29,30 e 31 de janeiro de 2015.

5.2.1. Observatório da Qualidade da Escola (1992-1999)

Projeto pioneiro de autoavaliação e desenvolvimento organizacional, surgiu no âmbito do Programa Educação Para Todos (PEPT 2000), um programa de promoção da escolaridade básica de nove anos e de combate ao abandono e insucesso escolares no ensino básico, da iniciativa do Ministério da Educação (ME), tendo envolvido mais de mil escolas. O Observatório recebeu inspiração dos estudos internacionais desenvolvidos no âmbito do *Projeto Indicadores dos Sistemas Educativos* (INES) da OCDE e do estudo sobre *Monitorização e Indicadores de Desempenho das Escolas*, realizado no quadro do Gabinete de Estudos e Planeamento do ME.

Este projeto surgiu quer como um dispositivo estruturador e estruturante do conhecimento que as organizações precisavam de produzir acerca do seu funcionamento e desempenho global, quer como um espaço de incremento da capacidade de as escolas colocarem em curso processos internos de avaliação do desempenho, no sentido de reforçar, simultaneamente, a sua capacidade de desenvolvimento da melhoria na prestação do serviço educativo e na qualidade dos resultados educativos (Clímaco, 1995). O projeto tem assim subjacente a ideia da escola como unidade organizacional, que como tal deve ser responsável por conduzir processos de mudança interna com vista à melhoria da qualidade educativa. No quadro desta linha de ação, de acordo com os seus promotores, o projeto tinha por objetivos: i) apoiar as escolas na organização de informação sobre si mesmas; ii) estabelecer critérios comuns e estimular o desenvolvimento de um discurso de avaliação e autoavaliação; iii) tornar a informação útil; iv) aumentar a capacidade de observação e de interpretação dos atores; v) desenvolver processos interativos de reflexão e comunicação dentro da escola entre esta e o sistema educativo e social.

O sistema de informação da escola desenvolveu-se em torno de 18 indicadores que, no seu conjunto, representam um modelo descritivo, sucinto, que pretendia abarcar quatro dimensões da escola, nomeadamente: 1) o contexto familiar dos alunos; 2) os recursos educativos e a sua gestão; 3) o contexto escolar e o funcionamento da escola; e 4) os resultados educativos académicos e não académicos (ME, 2000). As três primeiras dimensões interagem com a quarta, ou seja, com aquela que coloca a ênfase nos resultados escolares. Ou seja, considera-se que as dimensões contexto familiar, recursos educativos e contexto escolar influenciam os resultados e estes, por sua vez, devem influenciar as mudanças a introduzir nessas dimensões.

Clímaco (2005) identifica um conjunto de dificuldades na implementação deste projeto: *a)* processo de recolha de dados, *b)* falta de experiência e competência técnica para o tratamento de dados, *c)* escassez de tempo para as escolas conduzirem o processo de avaliação participado e *d)* insuficiente acompanhamento das escolas envolvidas. Não obstante estas dificuldades, não podemos deixar de reconhecer a importância deste projeto, na medida em que representou o primeiro esforço no sentido de avaliar o desempenho das escolas em Portugal (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008) constituindo, como tal, uma base para o desenvolvimento de outros dispositivos de avaliação

5.2.2. Projeto Qualidade XXI (1999-2002)

Foi um projeto da responsabilidade do Instituto de Inovação Educacional (IIE), na sequência dos trabalhos desenvolvidos em Portugal no âmbito do *Projeto-piloto Europeu sobre Avaliação da Qualidade na Educação Escolar (Evaluating Quality in School Education. An European Pilot Project)*¹⁴⁵ em que aquele organismo tinha estado envolvido. Este projeto piloto europeu sobre a autoavaliação das escolas, cujo principal objetivo era introduzir a cultura de autoavaliação nas escolas de ensino não superior, destinava-se a escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e a escolas secundárias, participaram no total cento e uma escolas de dezoito países europeus, tendo sido escolhidas em Portugal cinco escolas para participar. A sua finalidade primeira consistia em fomentar estratégias que contribuíssem para a melhoria da qualidade educativa oferecida pelas escolas, partindo do princípio que os instrumentos e as metodologias de autoavaliação constituíam um meio privilegiado para se conseguir atingir esse objetivo (Palma, 1999). Procurava-se a melhoria da qualidade da escola, e não tanto a autoavaliação em si (Palma, Alaíz & Góis, 2002), assente numa estrutura simplificada ao nível de procedimentos, introduzindo uma perspetiva sistémica e reforçando o carácter participativo (Alaíz, Góis & Gonçalves, 2003).

À medida que o projeto se desenvolvia (e o número de escolas participantes aumentava¹⁴⁶) foi-se aprofundando a reflexão sobre a sua organização e funcionamento,

¹⁴⁵ Os coordenadores deste projeto europeu foram John Macbeath, Denis Meuret e Michael Schartz autores ligados à investigação sobre avaliação institucional e melhoria da escola.

¹⁴⁶ Aderiram a este projeto diversas escolas, sendo esta adesão um ato voluntário da própria escola, com ausência de candidatura. Para o efeito bastava informar o IIE que a escola tinha interesse em desenvolver um processo para a melhoria da qualidade da escola tendo como referência o modelo do Qualidade XXI.

o que conduziu a alterações na filosofia inicial do projeto. Estas alterações respondiam à necessidade de construir um modelo de abordagem mais abrangente que não se centrasse tanto nos procedimentos de autoavaliação, mas antes num quadro de referência que possibilitasse às organizações escolares desenvolverem processos de reflexão interna, numa perspetiva de *reflexão na ação*, tendo em conta o conjunto dos aspetos que se relacionam com o desenvolvimento da sua qualidade e com a sua capacidade de autorregulação e pilotagem (Palma, 2001).

Em cada escola, o processo era conduzido por um *grupo monitor* e concretizado por *grupos de ação*, com apoio de um conselheiro externo, designado de *amigo crítico*. A função principal do grupo monitor, composto por representantes dos professores, do conselho executivo, dos alunos, dos pais e de outro pessoal da escola, seria assegurar um acompanhamento do decorrer do projeto, procurando manter uma articulação e diálogo constantes entre os vários intervenientes. Neste exercício, o grupo monitor era assistido pelo *amigo crítico* que, sendo alguém exterior à escola, procurava ajudar a prestar um incentivo aos órgãos constituintes da mesma, de forma a melhorar constantemente o processo. Numa primeira fase - “Plano de Autoavaliação” - o grupo monitor elaborava o “perfil de desempenho da escola” que constituía a “base de um diagnóstico da qualidade da escola e da sua evolução recente” (Clímaco, 2005, p. 2003). Na fase seguinte - “Plano de Acção para a Melhoria da Qualidade na Escola” - após a discussão dos dados obtidos na fase anterior eram delineadas as estratégias que iriam possibilitar à organização escolar atingir “padrões mais elevados de qualidade” (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008, p. 60).

Os principais obstáculos à continuidade do projeto tiveram a ver com dificuldades de carácter técnico e científico, por exemplo: a falta de fornecimento de instrumentos de trabalho às escolas e o reduzido tempo utilizado em cada escola para o desenvolvimento do processo (Clímaco, 2005). Acrescem ainda, dificuldades culturais, particularmente ao nível das escolas que se iniciavam no processo, assim como dificuldades financeiras que impossibilitaram o recrutamento da figura do *amigo crítico* (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008).

Um dos aspetos a que se atribuía maior importância neste projeto referia-se à constituição e funcionamento de redes entre escolas e de parcerias entre várias entidades interessadas em delinear dispositivos de autorregulação e pilotagem da qualidade

Em 1999/2000 eram 47 as escolas básicas e secundárias que se encontravam a desenvolver processos de autoavaliação tendo como referência o modelo do Qualidade XXI.

(Coelho, Sarrico & Rosa, 2008; Ruivo, 2002).

5.2.3. Programa de Avaliação Integrada das Escolas – PAIE (1999-2002)

Tratou-se da primeira tentativa de implementar, em Portugal, um programa de avaliação externa de escolas, tendo sido organizado pela Inspeção Geral da Educação (IGE) que, através dele, pretendia transformar o seu papel, isto é, passar de uma postura passiva de verificação da conformidade normativa para um papel ativo de intervenção educativa, na perspetiva de uma maior autonomia de gestão e administração das escolas de ensino não superior e de valorização dos poderes locais (Ventura, 2006). Este Programa beneficiou diretamente das experiências avaliativas antecedentes, em especial do *Observatório da Qualidade da Escola* e do *Projeto Qualidade XXI*, bem como de programas desenvolvidos anteriormente pela própria IGE¹⁴⁷ (CNE, 2007).

De acordo com Clímaco (2005, p. 217) foram definidos como objetivos deste programa: i) valorizar as “aprendizagens e qualidade da experiência escolar dos alunos”; ii) identificar “pontos fracos e fortes no desempenho das escolas”; iii) induzir “processos de autoavaliação”; iv) contribuir “para a regulação do sistema”; e v) “criar de maiores níveis de exigência na vida das escolas”.

A intervenção nas escolas partia da avaliação dos resultados escolares dos alunos - os quais, de acordo com Saraiva e Rosa (1999), gozavam de uma excessiva centralidade -, considerava o enquadramento socioeconómico e estruturava a avaliação, para além dos resultados escolares, em três grandes dimensões: *a*) organização e gestão escolar, *b*) a educação, o ensino e as aprendizagens e *c*) clima e ambiente educativos.

Esperava-se que este modelo de avaliação externa pudesse ser replicado ou adaptado pelas escolas na sua autoavaliação. Uma das vantagens do modelo utilizado consistiu no facto de a avaliação ser concebida a partir do pressuposto de que a escola é um todo complexo, o que implicou uma análise multidimensional, tendo como referência os seguintes princípios orientadores: *a*) intervenção estratégica e integrada (contempla as diversas facetas da realidade escolar – meios, processos, resultados e atores, sendo realizada por equipas de inspetores), *b*) intervenção intencional, *c*) convergência de interesses (externa e interna) e *d*) intervenção com consequências.

De acordo com Clímaco (2002), a IGE, com o PAIE, assumiu que toda a

¹⁴⁷ *Avaliação do Funcionamento Global das Escolas* (1993-1995), *Projeto de Auditoria Pedagógica* (1997) e *Avaliação das Escolas Secundárias* (1998-1999).

avaliação é um processo formativo, social e político, e que, portanto, a prestação de contas é inerente a este processo, abrangendo avaliadores e avaliados. Embora reconhecendo relevância ao PAIE, designadamente no que respeita aos pressupostos nos quais se fundamenta, Ventura (2006) admite que não houve grande debate sobre os seus efeitos nos alunos, professores e escolas. Na opinião deste autor, os efeitos de melhoria, nas escolas, não se fazem sentir só com as intervenções inspetivas, sendo necessário ensinar e apoiar as escolas na conceção, implementação e avaliação de processos de autorregulação.

A falta de sucesso do programa de avaliação integrada, e consequentemente o seu fim deveu-se, de acordo com Ventura (2006), à falta de tradição e de experiência na área da avaliação (existência de uma cultura de avaliação ainda incipiente) e à reconhecida ambição do Programa, bem como à inexistência de um número satisfatório de avaliadores com formação e experiência necessárias.

Para Coelho, Sarrico e Rosa (2008) este programa constituiu uma mais-valia nas experiências avaliativas, na medida em que centrou a sua análise na escola como totalidade, sem ignorar o seu contexto económico e social.

5.2.4. Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais – MOCEQEP (1997-2001)

Este projeto surgiu no âmbito de uma parceria internacional (Programa Comunitário Leonardo da Vinci), contou com a participação de sete instituições portuguesas (entre as quais quatro escolas profissionais) e quatro instituições de formação da França, Escócia e Dinamarca. A Associação Nacional das Escolas Profissionais (ANESPO) foi a entidade coordenadora.

O objetivo geral do projeto passou pela construção de um Modelo de Certificação da Qualidade para o Ensino Profissional, aceite pelos agentes económicos e sociais e pelas instituições públicas tutelares (assente, entre outros instrumentos, num Questionário de Autoavaliação). Identificaram-se, como fontes teóricas do Modelo de Certificação, conceitos oriundos essencialmente do mundo empresarial: as normas ISO 9001: 2000, o Modelo TQM – *European Model for Total Quality Management da European Foundation for Quality Management* e o Modelo SQMS – *Scottish Quality Management System*, para além das normas seguidas então pela Inspeção Geral de Educação. A análise das escolas estrutura-se com base em quatro áreas principais:

gestão e direção, estudantes, práticas de formação e controlo e avaliação da qualidade. Sendo selecionadas quatro categorias de referências de qualidade: conceção, operacionalização, implementação e aquisição.

Este modelo, enquanto dispositivo de certificação no âmbito da qualidade de escolas, orientou-se por uma visão estratégica de consecução de objetivos a atingir, articulados com os princípios orientadores para a ação da escola profissional e dos seus intervenientes, no sentido do desenvolvimento contínuo da organização escolar (ANESPO, 2001).

O Modelo MOCEQEP encontra-se ao dispor das Escolas Profissionais (e continua a ser utilizado com diferentes funções e em diversos âmbitos) e tem como função monitorizar a sua qualidade, assumindo-se como um guia orientador da certificação das mesmas, suportado por requisitos de qualidade.

5.2.5. Projeto Melhorar a Qualidade (2000-2006)

Este projeto resultou de uma parceria entre a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e a Empresa QUAL-Formação e Serviços em Gestão de Qualidade. Tinha como objetivo proporcionar a um conjunto de escolas associadas da AEEP a possibilidade de realizarem a sua autoavaliação através da aplicação do Modelo de Excelência da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) devidamente adaptado ao contexto de ensino (Saraiva, Burguete & Orey, 2002). Este modelo é concebido como uma ferramenta para diagnosticar e avaliar o grau de excelência alcançado pelas organizações, tendo sido como tal proposto às escolas associadas da AEEP para realização voluntária de um ciclo de autoavaliação e consequente definição e implementação de planos de melhoria. Pretendia-se identificar oportunidades de melhoria em todas as áreas da atividade escolar, devendo os diferentes estabelecimentos implementar o seu plano de qualidade e definir as metas que entendessem mais adequadas à sua progressão para a excelência. Aderiram à utilização do modelo um conjunto de 46 escolas associadas da AEEP. Em cada escola é constituída uma equipa de autoavaliação que desenvolve o processo com o apoio de um consultor da QUAL.

Através deste modelo a autoavaliação tem por base cerca de trinta subcritérios organizados em nove critérios: liderança; política e estratégia; pessoas; parcerias e

recursos; processos (critérios para avaliação de meios); resultados-clientes; resultados-pessoas; resultados sociedade e resultados-chave do desempenho (critérios para avaliação dos resultados obtidos através dos meios) (Azevedo, 2007). O modelo EFQM foi adaptado aos serviços públicos europeus, sob a designação de CAF (*Common Assessment Framework*).

Os resultados obtidos no primeiro ciclo de autoavaliação confirmaram que o modelo da EFQM poderia ser, de facto, aplicado e adaptado ao contexto educacional e utilizado como um importante incentivador da melhoria (Saraiva, Burguete & Orey, 2002). O modelo permite um bom enquadramento para a autoavaliação quantitativa e qualitativa e para o estabelecimento de ações de *benchmarking* e melhoria contínua, permitindo o conhecimento dos pontos fortes e das áreas de melhoria (Fialho, 2009). Apesar do processo de autoavaliação contemplar a partilha de conhecimentos e de boas práticas, a pouca adesão que colheu, de ano para ano, junto das escolas levou ao seu término (Coelho, Sarrico & Rosa, 2008).

Embora este projeto, enquanto tal, tenha terminado, deixou algumas marcas: por um lado, a sua filosofia foi retomada, em parte, em ações de formação realizadas pelo Instituto Nacional de Administração, que divulgou o Modelo EFQM junto de muitas direções de escolas (ainda hoje essa influência persiste); por outro lado, o Projeto QUALIS, referido mais adiante, inspirou-se no Modelo CAF (*Common Assessment Framework*).

5.2.6. Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias (Iniciado em 2000)

É desenvolvido pela Fundação Manuel Leão, com o apoio, desde o seu início, da Fundação Calouste Gulbenkian, e inspira-se no modelo de avaliação de escolas do *Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo* (IDEA), criado pela *Fundación Santa Maria*, de Espanha, com quem foi estabelecido um protocolo de cooperação.

Este modelo valoriza “quer as dinâmicas de autoavaliação, apoiadas por mecanismos externos e independentes de recolha e tratamento (inicial) da informação, quer uma visão integrada dos processos avaliativos” (Azevedo, 2002, p. 71). Assume-se que a convergência entre as duas dinâmicas- avaliação interna com avaliação externa - pode acelerar os procedimentos que contribuem para melhorar a qualidade das escolas secundárias.

Azevedo (2002) apresenta como princípios orientadores deste programa: a)

formatividade, *b*) longitudinalidade, *c*) participação voluntária, *d*) integração, *e*) garantia de confidencialidade, *f*) valor acrescentado de cada escola, *g*) articulação da avaliação interna e externa e *h*) organizações aprendentes. Configura-se num modelo de avaliação de escolas que valoriza, cinco dimensões da escola: contexto sociocultural da escola; organização da escola e clima organizacional; estratégias de aprendizagem; processos de ensino e de organização pedagógica; e resultados escolares dos alunos.

Os trabalhos no terreno são realizados por uma equipa da Fundação Manuel Leão e por uma pequena equipa de docentes em cada escola, que efetua o acompanhamento e a coordenação do processo. O processo desenvolve-se ao longo de uma série de cinco etapas: *i*) compromisso da escola, *ii*) recolha da informação, *iii*) devolução da informação à escola, *iv*) interpretação da informação e *v*) projetos de mudança e avaliação das suas consequências.

Envolve, ainda, a aplicação de provas externas (testes de conhecimentos e questionários de opinião, competências e valores) como contributo para a reflexão dos professores (e de outros membros da comunidade educativa) sobre a atividade educativa levada a cabo na sua escola (uma reflexão que se pretende baseada em dados precisos, válidos e fiáveis).

Outra das características deste programa decorre da adesão voluntária dos estabelecimentos de ensino. Apesar de ser um programa concebido por uma entidade externa às escolas cabe a cada escola fomentar a sua própria dinâmica de autoavaliação, consolidar os aspetos positivos e corrigir os negativos, uma vez que a tomada de decisão relativamente aos resultados obtidos é da exclusiva responsabilidade da escola. Outro aspeto positivo é que a avaliação decorre ao longo de vários anos e confronta resultados obtidos em cada ano com os que inicialmente foram alcançados, tomando por referência um ciclo de estudos e evidenciando o conceito de valor acrescentado.

A ação e a mudança centram-se na escola e no seu contexto social e os promotores do programa apenas aspiram a facilitar a melhoria dos processos e dos resultados educativos (Azevedo, 2002).

5.2.7. Projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas (2005-2006)

O Projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas foi desenvolvido pela Inspeção Geral de Educação, com base na experiência obtida através da sua participação num projeto internacional anterior (Projeto *Effective School Self-*

*Evaluation- ESSE*¹⁴⁸), e nasceu de uma iniciativa que pretendeu constituir-se como parte integrante de uma cultura de reflexão institucional sobre os dispositivos de autoavaliação implementados pelas escolas. Foi um processo de avaliação externa que teve como finalidade a recolha de informação (em 250 escolas do ensino não superior), capaz de suportar tanto um ponto de situação sobre a autoavaliação como a definição de uma metodologia de meta-avaliação. Segundo a Inspeção Geral da Educação este projeto procurava responder à questão: “qual é a efectividade da auto-avaliação que a escola faz da qualidade do seu funcionamento e dos serviços que presta, por forma a desenvolver acções que contribuam para reforçar os seus pontos fortes e superar os pontos fracos?” (IGE, 2005, p. 4).

A aferição consistia numa interpelação às escolas sobre as suas práticas, entendida como a verificação da conformidade ou do desvio proveniente da comparação entre uma situação real observada e um referente, construído a partir do previsto nos normativos legais, do conhecimento científico, da experiência profissional e das boas práticas (IGE, 2005).

Desenvolveu-se um conjunto de ações que aspirava a contribuir para que as escolas reforçassem os seus pontos fortes e superassem os pontos fracos. Para isso, examinaram-se os padrões de qualidade alcançados nos diferentes níveis de consecução da ação educativa como forma de garantir a credibilização das escolas e a confiança pública na educação (IGE, 2009a).

No seu relatório, a IGE (2009a) apresenta as seguintes conclusões: *i*) na maioria das observações efetuadas, foi possível verificar que as escolas desenvolviam processos de autoavaliação; *ii*) as fragilidades mais evidentes no processo de autoavaliação prenderam-se com a inexistência de referenciais, falta de planeamento e de sistematização das atividades de avaliação; *iii*) as escolas não agrupadas e os agrupamentos de média dimensão apresentaram um melhor desempenho nos processos de autoavaliação; e *iv*) parece que o PAIE, desenvolvido em anos anteriores, teve impacto positivo nas escolas avaliadas¹⁴⁹.

¹⁴⁸ A Conferência Internacional das Inspeções de Educação (SICI) promoveu entre 2001 e 2003 um projeto de avaliação da autoavaliação das escolas – Projeto ESSE (*Effective School Self-Evaluation*) – com a finalidade de suscitar “(...) a reflexão sobre o papel das inspeções no contexto da autonomia das escolas e sobre o modo de estabelecer o equilíbrio entre a autonomia profissional, as modalidades de apoio externo às escolas e a pressão para que sejam criadas condições que possibilitem aos alunos as melhores experiências de aprendizagem” (IGE, 2005, p. 3).

¹⁴⁹ Por um lado, as escolas intervencionadas reconheceram a importância que reveste a avaliação na definição de estratégias de desenvolvimento e, por outro, verificou-se que o desempenho global era

5.2.8. Projeto QUALIS - Qualidade e Sucesso Educativo (iniciado em 2005)

O Projeto QUALIS resulta de uma parceria entre a Direção Regional de Educação do Governo Regional dos Açores e a Universidade Católica e assenta na adaptação do modelo *Common Assessment Framework* a organizações de ensino (adequação ao seu funcionamento e linguagem), na criação de uma equipa de consultores e na construção de um manual de autoavaliação¹⁵⁰.

O modelo de avaliação emergente enquadra-se na perspetiva do desenvolvimento organizacional (MacBeath & McGlynn, 2002) e, no que respeita ao objetivo, filia-se na perspetiva do fortalecimento da capacidade de cada escola construir a sua melhoria. Os públicos são os professores, alunos, pais e a liderança (neste caso, interna à própria escola e os responsáveis pela administração pública regional), envolve todos os agentes da comunidade educativa e, relativamente às modalidades de relacionamento e das consequências internas e externas, inscreve-se na conceção da autoavaliação formativa com o apoio de um *amigo crítico* (Reis, 2009).

O projeto visa promover uma reflexão crítica e aprofundada sobre as práticas educativas das escolas, orientada por critérios comuns, que assegure a instauração de uma atitude de autoavaliação permanente, essencial a processos educativos centrados na qualidade. Traduz-se num processo com um ciclo de desenvolvimento de dois anos e a apresentação de relatórios anuais: num ano, cada escola procede à autoavaliação da sua ação, resultando desse trabalho um relatório de autoavaliação e um plano de ações de melhoria; no ano seguinte, cada escola procede à autoavaliação da implementação e dos resultados das ações de melhoria.

A operacionalização no terreno vem mostrando que o QUALIS é um bom modelo de autoavaliação de escolas, podendo ser um instrumento importante da melhoria contínua do sistema educativo regional.

Os resultados mostram que *a)* a obrigatoriedade cria empenho, *b)* a repetição cria conhecimento e profundidade, *c)* a autoavaliação torna-se desejada, *d)* cada comunidade cria o seu valor do processo e *e)* é necessário dar especial ênfase à pedagogia. Perante os resultados alcançados, é legítima a interrogação sobre a

satisfatório e a qualidade dos processos de autoavaliação mais elevada, nas escolas intervencionadas anteriormente pelo Programa de Avaliação Integrada (IGE, 2009a).

¹⁵⁰ Tem por referência o estabelecido no Decreto Legislativo Regional n.º 29/2005/A, de 6 de dezembro.

possibilidade de manutenção a longo prazo da dinâmica criada (Melo, 2009).

5.2.9. Benchmarking das Escolas Secundárias Portuguesas – BESP (2006...)

O BESP resultou de um projeto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, desenvolvido em cooperação pela Universidade Católica do Porto, pelo Instituto de Engenharia Mecânica - pólo Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP) e pelo Instituto de Engenharia Mecânica e Gestão Industrial.

O BESP é uma plataforma de *benchmarking* de escolas secundárias cujo objetivo é servir de auxílio à avaliação interna e externa das escolas. Para isso, foram desenvolvidos indicadores através dos quais as escolas podem, em tempo real, analisar o seu desempenho em termos comparativos com outras escolas e a evolução observada em cada indicador ao longo do tempo. Os indicadores disponíveis na plataforma não dizem respeito só aos resultados dos alunos (*Output*), mas também ao contexto, recursos e processo de escola (*Input*). Uma parte desta informação é disponibilizada pelo Ministério da Educação e a outra é obtida através de questionários preenchidos pelas escolas (Portela, Camacho, Fernandes & Borges, 2009).

A plataforma BESP poderá, ao nível da autoavaliação, informar cada escola do seu posicionamento relativamente a outras da rede, apontando escolas de referência que, tendo características semelhantes, apresentam, no entanto, melhor desempenho. Desta forma, poder-se-ão criar espaços de diálogo entre escolas no sentido da partilha de boas práticas e definição realista de políticas de melhoria. Já no que diz respeito à avaliação externa, pela sua capacidade de organizar e contrastar dados, é uma fonte de informação objetiva que pode complementar juízos de valor emitidos pelo painel de avaliadores. Em relação à administração educativa regional e nacional, pode ajudar a centrar os seus esforços no acompanhamento e apoio às escolas que apresentem pior desempenho, bem como na definição sustentada de políticas educativas.

Também os pais e encarregados de educação (e o público em geral) têm a possibilidade de comparar uma determinada escola com outras, com base em indicadores construídos, utilizando dados de domínio público e, desta forma, recolherem informação útil para a escolha da escola dos seus filhos ou educandos.

Os principais obstáculos encontrados ao desenvolvimento do BESP dizem respeito à resistência das escolas em usar a plataforma de forma completa. As escolas

que a utilizam consideram-na, de facto, uma ferramenta muito útil (que fornece informação fiável para o exercício da reflexão intra e inter escolas com vista à conceção e implementação de ações de melhoria de desempenho), mas há uma enorme resistência à introdução de dados na plataforma.

5.2.10. Projeto Promoção e Inovação Escolar na Maia - PRISMA (2007-2010)

O projeto PRISMA foi uma iniciativa inovadora. Ao que julgamos, é inédito em Portugal Continental este esforço de abrangência municipal que visa adaptar à realidade do ensino um modelo de autoavaliação. Desenvolvido em colaboração com a Universidade Católica Portuguesa, teve como finalidade a construção e implementação de processos de autoavaliação em todas as escolas do concelho da Maia.

Privilegiou o trabalho colaborativo entre escolas¹⁵¹ que se concretizou na adaptação do modelo *Common Assessment Framework* (CAF) às especificidades das organizações de ensino (e, em especial, às especificidades das escolas do concelho da Maia) e na criação de materiais de apoio ao lançamento, implementação e acompanhamento do modelo de autoavaliação emergente, assim como na elaboração de um relatório final de meta-avaliação.

Pretendia-se, ao longo de três anos escolares de atividade, construir, em conjunto, ferramentas de trabalho que possibilitassem o autoconhecimento, auxiliassem na gestão e administração das escolas envolvidas e induzissem à melhoria contínua. Ao nível da autarquia, o Projeto apresentava como finalidade produzir utensílios de trabalho, para o pelouro de educação e para o Conselho Municipal de Educação, que permitissem concentrar sinergias entre escolas, limitar as ideias pré-concebidas sobre a organização e funcionamento das diferentes escolas, definir metas a atingir com base no levantamento de evidências e estabelecer prioridades de ação, ou seja, a autarquia poderia ver reforçada a sua capacidade de intervenção junto das escolas uma vez que passaria a dispor de dados confiáveis.

A sua operacionalização no terreno demonstrou que *a)* é importante dar às

¹⁵¹ Se as escolas, no dizer de Fullan (2001, citado por Costa, 2007), têm sido péssimas no que se refere a aprender umas com as outras, esta iniciativa pretende que as escolas descubram como isso se faz, no sentido de virem a assegurar o seu futuro através da constituição e participação em redes de partilha de práticas e recursos (comunidades de aprendizagem). É de salientar que esta necessidade de sair do isolamento é apontada como estratégia a seguir pelas escolas, quer pela equipa do Projecto-Piloto sobre a Avaliação Externa (2006), quer na Declaração da Conferência de Viena, que decorreu no âmbito do Projecto-Piloto Europeu sobre a Avaliação da Qualidade.

organizações indicadores, *b*) o clima e situação da escola são determinantes para o sucesso e *c*) o envolvimento das lideranças nestes processos de avaliação não é dispensável (Melo, 2009).

5.2.11. Autoavaliação em Agrupamentos: Relação com Qualidade e Melhoria da Educação - ARQME (2007 - 2010)

O projeto ARQME contou com o apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia e foi desenvolvido no Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto (CIIE da FPCE-UP). A sua principal aposta consistiu na indução para a produção de conhecimento científico ao nível da avaliação em educação, numa perspetiva de melhoria da qualidade do ensino, das escolas e da educação: a avaliação deve ser utilizada não apenas como instrumento de recolha de informações para a produção de juízos de valor, mas também, e sobretudo, como um dispositivo para desenvolver a reflexão e a autoanálise profundas sobre o trabalho educativo (Terrasêca, 2009).

O desenvolvimento do projeto traduziu-se num trabalho de proximidade com quatro agrupamentos de escolas da área metropolitana do Porto e estruturou-se em torno de equipas de trabalho que integravam elementos da FPCE-UP e dos agrupamentos de escolas (privilegiou-se uma abordagem clínica enquanto proximidade e atenção à singularidade dos sujeitos). Através de reuniões de trabalho (formativas) pretendeu-se (re) construir um modo próprio de conceber e desenvolver a autoavaliação e contribuir para a promoção de uma cultura de avaliação, a partir de dispositivos de autoavaliação, exigência e responsabilidade.

Para a recolha de informação utilizaram-se grupos de discussão, análise documental, entrevistas individuais e em grupo, inquéritos por questionário e diários de bordo. As análises de conteúdo e de discurso foram os procedimentos privilegiados na análise da informação recolhida.

Um dos aspetos inovadores deste projeto consistiu em demonstrar que urge introduzir, na visão dos investigadores, outro modo de olhar e de avaliar, sustentado em critérios de qualidade discutidos e definidos no interior de cada escola, que, em lugar de se centrar nos resultados escolares, procure acompanhar a vida quotidiana de professores e alunos de forma a permitir o emergir do lado mais invisível do sistema educativo (Terrasêca, 2009).

O balanço de três anos de trabalho permite verificar que, embora funcionando a velocidades diferentes - ora com avanços, ora com recuos, muitas dúvidas e ideias diversas – foram produzidos modelos e ferramentas de trabalho que ajudarão os docentes a pensar e a encontrar respostas para os problemas concretos com que se deparam diariamente.

Este projeto terá contribuído através dos procedimentos de autoavaliação para que os professores recuperem a “importância de si como autores das práticas educativas”, contrariando a tendência da última década para “a alienação, desvalorização e desapossamento” do seu papel (Terrasêca, 2009, p.4).

5.2.12. Projeto de Avaliação em Rede – PAR (iniciado em 2008)

O PAR nasceu ligado a investigadores da Universidade do Minho como um projeto de cariz inovador que pretende habilitar as escolas a conceber dispositivos de autoavaliação, úteis ao desenvolvimento da construção de uma escola de qualidade que mobiliza ações coletivas de melhoria do sucesso dos alunos e prevenção do abandono escolar. É constituído por uma rede de 22 escolas (do Norte de Portugal) que se assumem como uma comunidade de aprendentes, desenvolvem e partilham experiências no âmbito da autoavaliação.

O PAR ambiciona criar condições para a existência de uma cultura de autoavaliação numa perspetiva de desenvolver a *referencialização* como uma modelização de construção e desenvolvimento de dispositivos de autoavaliação contextualizados à realidade particular de cada escola. Para concretizar tal tarefa, e numa ótica de *amigo crítico*, apoiam-se as escolas a criar os seus dispositivos de autoavaliação, que surgem, também, como dispositivos para desenvolver a reflexão e partilha conjunta de experiências (Alves & Correia, 2009).

O desenvolvimento do PAR está estruturado em duas fases, com a duração total de dois anos, podendo, no entanto, ser prolongado no tempo. A primeira é essencialmente uma fase de formação das (e para as) equipas de autoavaliação de escola e alicerça-se numa metodologia de investigação-ação. A segunda assenta no apoio às equipas de autoavaliação e na orientação à rede de escolas, numa perspetiva de *amigo crítico* (encontros temáticos com investigadores e especialistas, visitas de estudo)¹⁵². No

¹⁵² A literatura da especialidade tem revelado que é útil a constituição de redes de escolas que desenvolvam dinâmicas associativas de apoio ao desenvolvimento de melhoria da educação (intercâmbio

final de cada ano, cada uma das escolas participantes redige um relatório de atividades onde apresenta as aprendizagens efetuadas, inventaria os problemas, define as regulações e planifica o ano seguinte. A coordenação do projeto redige, a partir da análise de cada um dos relatórios, um relatório síntese onde serão identificadas as aprendizagens e competências adquiridas, os obstáculos encontrados e os problemas a enfrentar futuramente (Alves & Correia, 2009).

5.3. O programa de Avaliação Externa das Escolas

No programa de AEE sob a responsabilidade da Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC), assim como no discurso presente nos normativos legais nacionais que instituem a avaliação, não podemos ignorar as influências das orientações e recomendações transnacionais sobre as escolas e a sua qualidade, oriundas de organizações internacionais de referência, como a União Europeia, a OCDE e a UNESCO. Assim, face às tendências para a autonomia das escolas, que se verificaram um pouco por toda a Europa, e a procura de maior qualidade educativa, em consequência do fenómeno da globalização, a avaliação de escolas, nomeadamente, a avaliação externa emerge, sob o efeito “contaminação”, como a modalidade capaz de: a) produzir conhecimento sobre o trabalho desenvolvido pelas escolas; b) assegurar a qualidade do serviço educativo prestado; c) prestar contas sobre o trabalho realizado face aos recursos de que as escolas dispõem; d) promover a melhoria e o desenvolvimento dos sistemas educativos (Clímaco, 2005; Faubert, 2009; Figueiredo, Leite & Fernandes, 2014).

É com este entendimento que em Portugal inserindo-se num quadro político de descentralização e autonomia educacional¹⁵³ foi criado, em 2006, pelo XVII Governo Constitucional, um Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas (GTAE)¹⁵⁴ com o

de boas práticas, partilha de recursos, colaboração dos órgãos de gestão, apoio à autoformação). Também a organização de visitas de estudo entre escolas como forma não só de partilhar, mas de dar visibilidade ao que se faz bem e de aprender com os outros, é uma estratégia valorizada.

¹⁵³ A avaliação externa é vista como uma condição prévia ao aprofundamento da autonomia das escolas e instituição de contratos de desenvolvimento com o Ministério da Educação. Entende-se ser esta a forma mais eficaz de promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, num quadro político global marcado pela descentralização enquanto meio privilegiado de resolução dos problemas de organização e funcionamento do sistema (Grilo & Fernandes, 2009).

¹⁵⁴ Aprovado pelo Despacho n.º 370/2006, de 3 de maio.

objetivo de conceber e operacionalizar um modelo de avaliação externa de escolas. O modelo adotado estruturou-se em torno de processos que têm sido justificados pela necessidade de produção de conhecimento para estruturação de ações de intervenção para a melhoria e pela necessidade de prestação de contas/responsabilização. Este modelo, concebido nos primeiros meses de 2006, foi experimentado pelo Grupo de Trabalho, ainda no ano letivo de 2005-2006, numa fase piloto que envolveu vinte e quatro escolas¹⁵⁵ e agrupamentos de escolas. Após alguns ajustamentos decorrentes das conclusões da execução e avaliação do processo piloto de avaliação externa, o programa de Avaliação Externa das Escolas passa para a responsabilidade da Inspeção Geral de Educação, a qual procedeu à avaliação de mais 1107 escolas singulares e agrupamentos de escolas, entre os anos de 2006 e 2011. Visando a avaliação de todas as escolas públicas de Portugal, o programa de Avaliação Externa das Escolas avaliou, no seu primeiro ciclo de avaliação (2006-2011)¹⁵⁶, com duração de quatro anos, todo o sistema de educação e de ensino não superior num total de 1131 escolas e agrupamentos de escolas que oferecem a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário.¹⁵⁷

Por conseguinte, apesar da avaliação externa das escolas em Portugal ter sido legislada em 2002, com a Lei nº 31/2002, a sua efetiva concretização apenas teve início em 2006 com a implementação do 1º ciclo do programa de AEE. Concluído o primeiro ciclo avaliativo no final de junho de 2011, o Ministério da Educação, através do despacho nº 4150/2011, de 4 de março, nomeou um grupo de trabalho, a quem incumbiu a tarefa de reapreciar os referenciais e as metodologias do programa de AEE, de modo a apresentar uma proposta de modelo para o novo ciclo do programa de avaliação externa, que teve o seu início de implementação em novembro de 2011 – o qual será abordado no âmbito deste capítulo num ponto mais adiante. Importa realçar o

¹⁵⁵ O processo piloto de avaliação externa começou pelo envio de um convite generalizado às escolas por parte do Ministério da Educação, tendo sido recebidas cerca de 120 candidaturas de escolas e agrupamentos. Da totalidade das candidaturas, atendendo aos critérios definidos no próprio convite em que a condição essencial era que já tivessem em curso processos de autoavaliação, foram escolhidas 24 escolas e agrupamentos de escolas, abrangendo as cinco Direções Regionais de Educação.

¹⁵⁶ Este primeiro ciclo de avaliação concluiu-se em junho de 2011 com a publicação dos 1131 relatórios de escolas ou agrupamentos de escolas, os quais estão disponíveis na página da internet da IGEC, assim como a documentação mais importante como o quadro de referência, os procedimentos, os instrumentos utilizados e os relatórios anuais do Programa.

¹⁵⁷ No ano de 2006 o Grupo de Trabalho, no âmbito do processo piloto de avaliação externa, avaliou 24 escolas ou agrupamentos de escolas. Nos anos seguintes foram efetuadas as seguintes avaliações externas, sob a responsabilidade da IGE: 2006/2007: 100 escolas ou agrupamentos de escolas; 2007/2008: 273 escolas ou agrupamentos de escolas; 2008/2009: 287 escolas ou agrupamentos de escolas; 2009/2010: 300 escolas ou agrupamentos de escolas; 2010/2011: 147 escolas ou agrupamentos de escolas.

fato de ter sido o modelo de Avaliação Externa das Escolas aplicado no 1º ciclo avaliativo que constituiu o quadro de referência nos anos considerados como objeto de estudo desta investigação, motivo pelo qual julgamos relevante efetuar uma apresentação mais detalhada do mesmo.

5.3.1. Os objetivos da AEE (1.º ciclo avaliativo)

A avaliação externa das escolas assume fundamentalmente duas orientações: i) a avaliação como meio promotor de melhoria da qualidade da educação, enquanto diagnóstico que permite identificar os problemas a resolver e as situações a manter; e ii) a avaliação como meio de regulação política do trabalho desenvolvido nas escolas, a quem foi atribuída alguma autonomia e, portanto, como forma de prestação de contas.

Segundo a IGE (2009b), o programa de Avaliação Externa das Escolas “pretende constituir, numa perspectiva reflexiva, participada e de aperfeiçoamento contínuo um contributo relevante para o desenvolvimento organizacional e para a melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos” (p. 5). Com este entendimento, os objetivos específicos do programa de Avaliação Externa das Escolas eram sintetizados em cinco grandes linhas de ação, a saber:

- “Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;
- Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de autoavaliação das escolas;
- Reforçar a capacidade das escolas para o desenvolverem a sua autonomia;
- Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;
- Contribuir para o melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas”. (IGE, 2011b, p. 8)

Estes objetivos, de acordo com a IGE (2011b) revelavam a preocupação em centrar na escola a finalidade e a utilidade da avaliação externa, sendo esta o primeiro destinatário dos resultados da avaliação, o que significa que a avaliação externa se pretende assumir como um instrumento de carácter formativo, ou seja um olhar externo (Santos Guerra, 2001) que disponibiliza à escola dados úteis para a sua melhoria e

desenvolvimento. Contudo, não obstante esta ideia, nos objetivos identificados no modelo da AEE podemos constatar, tal como decorre da Lei nº 31/2002, a conciliação de objetivos associados à melhoria e à prestação de contas. Para o Conselho Nacional de Educação (CNE) (2008; 2010) os três primeiros objetivos estão focalizados numa perspetiva de melhoria da escola. Enquanto os dois últimos estão relacionados um com a “regulação do sistema” e o outro com a “informação da sociedade”, ou seja a prestação de contas. Todavia, na esteira deste conselho, consideramos importante a clarificação dos três primeiros objetivos, tanto mais que nos dois pareceres do CNE (2008, 2010) é destacada a sobreposição parcial dos dois primeiros objetivos, na medida em que o segundo parece constituir mais um procedimento do que um objetivo, o que pode sugerir alguma confusão quanto ao verdadeiro sentido da avaliação externa.

Na verdade, ainda que a AEE, conforme advoga a recomendação do CNE (2011), deva seguir, para além do objetivo da “regulação” e da “participação”, o objetivo da “capacitação” (CNE, 2011), entendida como suporte e interpelação da comunidade escolar, de modo a melhorar as suas práticas e os resultados das aprendizagens dos alunos, não podemos descurar a questão da “natureza da avaliação” desenvolvida por uma entidade como a IGE. Assim, quando se enuncia a intenção da AEE em “articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de autoavaliação das escolas”, é necessário termos em conta, as consequências da pressão exercida pelo modelo da AEE na construção pelos atores educativos de *mitos racionais* sobre a avaliação. Parece-nos que esta pressão acaba por sobredeterminar as práticas de autoavaliação, de tal modo que as escolas e os atores as interiorizam e integram como *taken for granted*. Obviamente que, num contexto onde os objetivos nem sempre se apresentam claros e consensuais e as tecnologias são, frequentemente, ambíguas e mal dominadas, esta pressão pode levar as escolas a focarem o seu processo de autoavaliação nos indicadores do modelo da AEE, ao invés de se centrarem nos seus próprios problemas. Sobretudo quando está em causa a preocupação de mostrar à inspeção que a escola está de acordo com os indicadores de qualidade, de modo a “*ficar bem na fotografia da Avaliação Externa*” (Sá, 2009a, p. 102) e evitar classificações que coloquem a causa a sua legitimidade e credibilização perante o seu meio envolvente. Esta situação torna-se ainda mais notória quando sabemos que os resultados da AEE têm implicações na definição de cotas para atribuição das classificações mais elevadas no âmbito da avaliação dos docentes, assim como na avaliação dos diretores e na contratualização da autonomia da escola.

Nesta situação, numa lógica de isomorfismo, como advoga MacBeath (2004), referindo-se ao Reino Unido, “mais do que expressar a singularidade e a diversidade de cada escola, a auto-avaliação assumiu uma fórmula comum com critérios pré-determinados e protocolos [...] a auto-avaliação é pouco mais do que inspecção delegada nas próprias escolas” (p. 87). Acresce ainda que, se considerarmos a falta de autonomia das escolas para encetar algumas das intervenções de melhoria, na sequência dos resultados da avaliação, assim como a ausência de reciprocidade na responsabilização, somos levados a considerar, na esteira de Correia (2011), que a AEE “veio assumir-se como uma estratégia implícita de promover nas escolas uma auto-inspecção”¹⁵⁸ (p. 102).

Quanto ao objetivo da “regulação” também o CNE (2008, 2010) alerta para a necessidade de todas as estruturas que integram o sistema educativo serem alvo de avaliação, na medida em que delas depende, na maioria das vezes, a ação da escola. Além disso, embora a AEE seja desenvolvida por avaliadores externos às escolas e seja exterior às unidades organizacionais em causa (as escolas), esta avaliação ao ser coordenada por uma entidade do sistema educativo, a IGEC, não se reveste da externalidade necessária (CNE, 2010).

O último objetivo está ligado a uma abordagem sumativa e de controlo, numa perspectiva de fornecer informação à sociedade e à comunidade escolar sobre os resultados de cada uma das escolas. Perante a narrativa de reforço da autonomia das escolas, a AEE assume-se como um instrumento de prestação de contas, em consequência da maior responsabilidade que é exigida às escolas, mas como refere o CNE (2011), “a identidade e fronteiras da escola como instituição não são uma realidade acabada - a autonomia das escolas está longe de ser um dado adquirido e são frequentes as redefinições da rede de estabelecimentos e das unidades de gestão” (p. 989), ainda assim espera-se que a autoavaliação e a avaliação externa possam ser um contributo para a construção dessa realidade.

5.3.2. Os domínios de avaliação da AEE (1.º ciclo avaliativo)

O modelo proposto e experimentado pelo Grupo de Trabalho, para além de ter

¹⁵⁸ O autor utiliza o termo “auto-inspecção” fazendo referência ao trabalho de Palma (2001b) onde este chama a atenção para “uma tendência que tem vindo a emergir num número crescente de países no sentido dos seus serviços inspectivos fomentarem, de forma cada vez mais explícita, a aplicação do modelo utilizado no âmbito das suas inspecções como aquele que deveria ser assumido no quadro de processos de auto-avaliação” (Palma, 2001b, p. 39).

como base o quadro legal de referência (Lei n.º 31/2002) tem também por base as anteriores experiências nacionais, principalmente, a experiência adquirida com o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (1999-2002), bem como as metodologias propostas pela European Foundation for Quality Management (EFQM) e pelo projeto da *How Good is Our School* ¹⁵⁹ desenvolvido pela inspeção escocesa. Essas influências de acordo com o relatório da OCDE (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012) tiveram como consequência a focalização do modelo nos resultados, na necessidade de avaliações contextualizadas, na importância da transparência e na promoção da autoavaliação.

Assim o quadro de referência para a avaliação de escolas e agrupamentos em vigor no 1º ciclo da AEE privilegiava cinco domínios de análise, os quais, por sua vez, integram um conjunto de 19 fatores:

1. Resultados

- 1.1. Sucesso académico
- 1.2. Participação e desenvolvimento cívico
- 1.3. Comportamento e disciplina
- 1.4. Valorização e impacto das aprendizagens

2. Prestação do serviço educativo

- 2.1. Articulação e sequencialidade
- 2.2. Acompanhamento da prática letiva em sala de aula
- 2.3. Diferenciação e apoios
- 2.4. Abrangência do currículo e valorização dos saberes e da aprendizagem

3. Organização e gestão escolar

- 3.1. Conceção, planeamento e desenvolvimento da atividade
- 3.2. Gestão dos recursos humanos
- 3.3. Gestão dos recursos materiais e financeiros
- 3.4. Participação dos pais e outros elementos da comunidade educativa

¹⁵⁹ O *How Good is Our School* (HGIOS) tem sido o modelo utilizado na Escócia desde 1991, tendo sido revisto em 2002 e 2006. Trata-se de um modelo que utiliza processos complementares de autoavaliação e avaliação externa com a finalidade de melhoria da escola. No seu quadro concetual este modelo abrange nove áreas-chave agrupadas em três domínios que, por sua vez, se desdobram em indicadores: a) Sucessos e resultados (impactos chave do desempenho; impacto nos alunos, pais e encarregados de educação e família; impacto no pessoal; impacto na comunidade); Trabalho e vida da escola (provisão da educação; política de desenvolvimento e planeamento; gestão e apoio ao pessoal; parcerias e recursos); c) Visão e liderança (liderança). Na sua revisão de 2006 este modelo é referido como um processo de reflexão profissional por meio do qual as escolas aprendem a se conhecer e a descobrir o caminho para melhor servir os alunos. Informação mais detalhada sobre este programa pode ser consultada no site:

http://www.educationscotland.gov.uk/resources/h/genericresource_tcm4684382.asp

3.5. Equidade e justiça

4. Liderança

4.1. Visão e estratégia

4.2. Motivação e empenho

4.3. Abertura à inovação

4.4. Parcerias protocolos e projetos

5. Capacidade de autorregulação e melhoria da escola

5.1. Autoavaliação

5.2. Sustentabilidade do progresso

(IGE, 2009b, pp. 8-9)

No sentido de habilitar as escolas a seguirem estes fatores no processo de preparação para a avaliação externa, para cada um dos fatores era apresentado um conjunto de questões orientadoras. Embora seja destacado o carácter orientador destas questões, o facto é que muitas das escolas as utilizam como “fórmula” na organização do seu processo de autoavaliação.

As escolas, na generalidade, como salientam Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012), num relatório da OCDE, não manifestam discordância quer em relação aos princípios da AEE, quer relativamente aos domínios e fatores do modelo, assim como também não apresentam sugestões de melhoria ao modelo, nem quanto ao modo como o podem relacionar, de forma mais direta, com os problemas da sua realidade escolar. Esta situação pode ser justificada quer pelo carácter ainda incipiente da cultura de avaliação e melhoria por parte das escolas, quer pela necessidade de competências por parte dos atores para compreender a avaliação de escola (Afonso 2010b; CNE, 2011, Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012). Situação que aliás é reforçada pelas constatações das avaliações realizadas no primeiro ciclo da AEE em que os relatórios da IGE (2011b) identificam entre as principais fragilidades das escolas a sua capacidade de autorregulação e o incipiente desenvolvimento da autoavaliação da escola.

O CNE (2008), no seu primeiro parecer sobre a avaliação externa das escolas, alerta para o risco de alguns domínios e fatores se tornarem redundantes ou desequilibrados e questiona o posicionamento de todos os domínios no mesmo patamar valorativo. Este parecer sugeria assim a necessidade do domínio “resultados” ser alvo de uma ponderação especial face aos restantes domínios, uma vez que a importância dos

restantes quatro domínios resulta do seu impacto no domínio resultados. Alertava, no entanto, para que se evitasse uma sobrevalorização excessiva do domínio resultados, instando para a importância da construção e explicitação de indicadores de cada fator e respetivas ponderações. Na sua recomendação sobre avaliação das escolas, o CNE (2011) levanta de novo estas questões e relembra a pertinência do cuidado a ter na sobrevalorização excessiva dos resultados como objeto de avaliação, nomeadamente, se considerarmos que os resultados dos alunos não se resumem ao que pode ser medido através de testes e exames e refletem mais do que a intervenção das escolas. Na verdade, um excessivo enfoque nos testes e exames pode conduzir à produção de “efeitos indesejáveis” nas práticas das escolas e dos professores, como, por exemplo, o ensinar para o exame, o estreitamento dos currículos, a exclusão dos alunos menos preparados para se apresentarem a exame e a categorização de alunos (Afonso, 2011, CNE, 2011, Sá, 2009a). Por conseguinte, o CNE (2011) recomenda que o referencial da AEE seja melhorado de modo a que os meios e processos não sejam considerados de forma isolada e como um fim, em si mesmo, mas sejam analisados na perspetiva de produção de resultados, colocando estes últimos num patamar valorativo predominante. Ainda que seja reforçada a centralidade dos resultados, importa, na opinião deste conselho, assegurar uma visão mais sistémica e menos segmentada dos diversos parâmetros de avaliação. Além disso, o CNE recomenda que a valoração dessa vertente da avaliação seja efetuada de outras formas que não a ponderação quantitativa, devendo em simultâneo assegurar-se a aferição de resultados numa perspetiva multidimensional, bem como a introdução de mecanismos para apuramento do valor acrescentado da intervenção das escolas (CNE, 2011).

A cada um destes domínios de análise correspondia no relatório de escola da AEE a atribuição de uma classificação que resulta da aplicação de uma escala de quatro níveis previamente definida e divulgada: Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente. De salientar o fato, como referimos anteriormente, de este ter sido o quadro de referência nos anos letivos considerados nesta investigação, sendo como tal o referencial considerado no âmbito da presente investigação.

5.3.3. Os procedimentos da avaliação (1º ciclo de avaliação)

A metodologia de avaliação externa de cada escola estava organizada de três fases – a fase da preparação, que antecede a visita da equipa de avaliação às escolas; a

fase da visita às escolas; e a fase final que a sucede. Cada uma destas fases, de acordo com a IGE (2009b, 2011) contemplava diversos aspetos e aplicação de determinados instrumentos de trabalho que apresentaremos de seguida.

- *Seleção das escolas/agrupamentos*: desde o início do programa que as escolas foram convidadas a apresentar a sua candidatura. Nos anos de 2008-2009 e 2009-2010, como o número de candidaturas foi reduzido, a IGE indicou as escolas que seriam avaliadas, de acordo com critérios pré-definidos. No ano de 2010-2011 foram avaliadas as escolas que até então não tinham sido avaliadas nesse ciclo.

- *Equipa de avaliação*: A Avaliação Externa é realizada por uma equipa constituída por três elementos – dois inspetores e um avaliador externo à IGE, o que permitia de acordo com a IGE (2011) acrescentar recursos e qualificar o trabalho realizado. No dizer da IGE (2011), “o cruzamento de olhares na identificação dos aspetos estratégicos para a melhoria da escola e a diversidade de competências e experiências qualificaram os processos de avaliação e constituíram uma fonte de enriquecimento do trabalho” (p. 12). Também o CNE (2008, 2011) aponta como positivo o recurso a avaliadores externos, pois a presença desse perito externo, para além da mais-valia técnico-científica (o que obriga a uma seleção exigente e criteriosa) ajuda a atenuar a imagem inspetiva do processo, imagem essa que, no dizer do CNE, pode comprometer o mesmo.

- *Informação sobre as escolas*: O início da Avaliação Externa dava-se com a comunicação à escola da data da visita da equipa de avaliação externa, sendo disponibilizadas diversas informações sobre o desenvolvimento do processo de avaliação. Era ainda solicitada à escola a elaboração de um texto de apresentação da mesma, bem como os principais documentos orientadores da ação educativa, de modo a que a equipa de avaliadores pudesse obter um primeiro conhecimento da escola. O texto de apresentação tinha como base um guião orientador com diversos tópicos para apresentação da escola e sintetizava a leitura que a escola fazia de si mesma e das suas práticas de autoavaliação. Segundo o CNE (2008) esta sugestão de apresentação permite às escolas adotar ou não no seu modelo de autoavaliação a estrutura fixada pela IGE, no entanto admite que essa situação é bastante provável. Se tivermos em conta a diversidade das realidades escolares esta pressão para a uniformização acaba, de algum modo, por condicionar o processo de autoavaliação, o que pode ter consequências negativas. A par do trabalho de preparação desenvolvido pelas escolas, a equipa de avaliação procedia à análise de dados estatísticos relevantes sobre a escola a ser avaliada, obtidos junto dos serviços centrais do Ministério da Educação. Estes dados

complementados com a informação recolhida no texto de apresentação da escola e outros documentos de orientação estratégica permitiam à equipa de avaliadores proceder a uma avaliação mais contextualizada.

- *Visita à escola*: a visita da equipa de avaliação externa tinha a duração de dois ou três dias, consoante se tratasse de uma escola não agrupada ou de um agrupamento de escolas. O início do trabalho na escola era marcado pela sessão de apresentação da escola feita pelo diretor perante as entidades suas convidadas e a equipa de Avaliação Externa. Após esta sessão, a equipa de avaliação externa procedia a uma visita às instalações, de modo a “observar *in loco* a qualidade, a diversidade e o estado de conservação das mesmas, os vários serviços e ainda situações do quotidiano escolar” (IGE, 2011, p. 13). Os dados recolhidos eram ainda complementados com outros dados obtidos através de diversas entrevistas em painel realizadas junto de diferentes atores da escola: alunos, pais, docentes, não docentes, autarcas e outros parceiros da escola. O CNE (2011) ao pronunciar-se sobre aspetos que podem ser melhorados refere a necessidade de proceder a alterações na representatividade da comunidade educativa na recolha de dados sobre a escola. Na opinião do CNE seria desejável uma recolha de informação alargada que contemplasse alunos, famílias e representantes do poder local, nomeadamente, os conselhos municipais de educação, de modo a que o processo de recolha não estivesse centrado de forma excessiva nas estruturas formais da organização escolar (CNE, 2008, 2011). Também em relação aos instrumentos e aos processos metodológicos, o CNE sugere a utilização pela avaliação externa de um leque mais diversificado que possibilitasse a recolha mais alargada de opiniões, sobretudo junto dos alunos. Assim recomenda que “complementando a auscultação em painel que lhes é dedicada, e que tem lugar durante a visita dos avaliadores (...) o dossier preparado pelas escolas deveria incluir uma auscultação aos alunos sobre o que pensam da sua escola” (CNE, 2010, p. 7).

- *Relatórios de escola*: Depois de concluída a visita à escola, a equipa da avaliação externa procedia à ponderação das informações e dados recolhidos e atribuía uma classificação (do Insuficiente ao Muito Bom) a cada um dos domínios avaliados. Face ao que considerava serem os pontos fracos e fortes da organização escolar, o carácter sistemático, explícito e construído dos procedimentos e o impacto sobre os resultados dos alunos, a equipa da Avaliação Externa elaborava um relatório que além de uma apreciação descritiva de cada um *site* dos fatores, continha a classificação atribuída a cada um dos domínios. Depois de submetido a olhares críticos de outros pares, no

sentido de obter uma validação intersubjetiva (Afonso, 2010b), o relatório era enviado às respetivas escolas ou agrupamentos de escolas. A estas era dada a possibilidade de analisarem o relatório, antes da sua publicação no da IGE, e se assim o entendessem apresentarem um contraditório no qual poderiam apresentar as razões pelas quais não estariam de acordo com as classificações atribuídas podendo, em consequência disso, virem a ser introduzidas correções relativas a dados fatuais (Afonso, 2010b). Segundo a IGE (2011) ao longo do primeiro ciclo de avaliação 33% das escolas apresentou contraditório, o que poder ser explicado, entre outras razões, pelo aperfeiçoamento do processo de avaliação ou pela crescente perceção pelas escolas da relativa ineficácia da apresentação do contraditório (Pacheco, 2011). Na verdade, ainda que o contraditório pudesse ser uma forma das escolas apresentarem a sua discordância com as classificações, o certo é que ele não tinha influência na alteração das classificações atribuídas. É nesse sentido que o CNE (2008, 2010) tece críticas à forma como o procedimento de contraditório estava organizado, bem como à ausência de mecanismos de recurso, remetendo para a necessidade de ser criada uma instância de recurso, tanto mais, se a intenção de condicionar as percentagens de excelentes e muito bons atribuídos na avaliação dos docentes se mantiver associada, aos resultados obtidos pela escola na Avaliação Externa.

No decurso de cada ano letivo, os relatórios e os contraditórios eram publicados no *site* da IGE, o que configura uma forma de prestação de contas. O relatório final do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas faz referência de forma explícita à “preocupação com a prestação de contas”, enfatizando que a “divulgação pública dos resultados da avaliação é uma forma de prestação de contas tanto das escolas como dos avaliadores” (Oliveira et al., 2006, p. 8). São assim valorizadas as componentes da *accountability* relativas à informação, à argumentação e à justificação (Afonso, 2010a, 2011).

No início de junho de 2011, após quatro anos de operacionalização no terreno, concluiu-se o primeiro ciclo da aplicação do programa de Avaliação Externa das Escolas, o qual constituiu a primeira experiência de avaliação externa em Portugal a ter cumprido o período de vigência inicialmente previsto. O CNE, em janeiro de 2011 na sua recomendação sobre a avaliação das escolas¹⁶⁰ advoga que, apesar da elevada utilidade percebida pelos responsáveis das escolas avaliadas, “até à data não é possível

¹⁶⁰ Recomendação n.º 1/2011, de 7 de janeiro, D. R. N.º 5, Série II.

identificar claramente as consequências e os efeitos da AEE, quer junto das escolas, quer ao nível das instâncias responsáveis pela formulação e execução das políticas” (CNE, 2001, p. 989).

5.3.4. O modelo de Avaliação Externa das Escolas (2º ciclo avaliativo -2011...)

Finalizado o primeiro ciclo avaliativo torna-se necessário refletir sobre a evolução do processo desenvolvido. Assim, em março de 2011 o Ministério da Educação nomeou um grupo de trabalho¹⁶¹ para reapreciar os referenciais e as metodologias do programa de Avaliação Externa das Escolas, com a finalidade de construir e melhorar o quadro concetual do modelo a utilizar no novo ciclo do programa de Avaliação Externa das Escolas. Os pareceres e as recomendações do CNE constituíram uma importante base de trabalho, quer para a IGE, quer para este grupo de trabalho. Em julho de 2011 o grupo de trabalho apresentou à tutela o relatório final¹⁶² com os fundamentos de uma nova proposta de modelo para o novo ciclo do programa de Avaliação Externa das Escolas. Na sequência dessa proposta a IGE foi incumbida de dar continuidade à avaliação externa das escolas, dando início em novembro de 2011 ao segundo ciclo da avaliação externa.

Os objetivos da avaliação externa das escolas ganham assim uma nova “roupagem”, a saber:

- “Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas;
- Incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas;
- Fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho nas escolas;
- Contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente.

(IGEC, 2011c, p. 42)

¹⁶¹ Através do Despacho n.º 4150/2011, de 4 de março.

¹⁶² Disponível na página Web da IGE: <http://www.ige.min-edu.pt/>

A preocupação em focalizar os objetivos da AEE na “capacitação”, “regulação” e “participação” mantem-se relativamente ao programa anterior. Contudo, se no primeiro ciclo da avaliação externa os três primeiros objetivos procuravam contribuir para a capacitação das escolas para se conhecerem, numa lógica de reforço das práticas de autoavaliação, no segundo ciclo os objetivos estão orientados para a análise do sucesso escolar e dos fatores que, dependendo da escola, contribuem para esse sucesso, quer seja através da dinâmica interna da organização escolar, quer através da relação que esta estabelece com a comunidade (Quintas & Vitorino, 2013).

Tendo por base estes objetivos o quadro de referência do “novo modelo de avaliação externa” passa neste ciclo a comportar apenas três domínios estruturados num total de nove campos de análise (designados por fatores no ciclo anterior) para os quais se explicita um conjunto de referentes. Este modelo foi testado, numa fase piloto, pelo grupo de trabalho em 12 escolas e agrupamentos de escolas generalizando-se a partir de novembro de 2011 às restantes organizações escolares, num ciclo cuja duração se prevê que tenha quatro anos. O novo quadro de referência passa então a englobar os seguintes domínios e respetivos campos da análise:

- **Resultados**
 - Resultados académicos
 - Resultados sociais
 - Reconhecimento da comunidade
- **Prestação do serviço educativo**
 - Planeamento e articulação
 - Práticas de ensino
 - Monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens
- **Liderança e Gestão**
 - Liderança
 - Gestão
 - Autoavaliação e melhoria

(IGE, 2011c, pp. 42-43)

Cada um destes domínios é agora avaliado numa escala de classificação qualitativa com cinco níveis: Excelente, Muito Bom, Bom, Suficiente e Insuficiente. Neste quadro de referência, a centralidade atribuída aos domínios “Resultados” e “Liderança e Gestão” são elementos demonstrativos da influência do gerencialismo na

administração da educação (N. Afonso, 2002b). Nesta abordagem, a autoavaliação da escola deixa de constituir um domínio (como acontecia no ciclo anterior) para passar a constituir um campo de análise do domínio Liderança e Gestão.

De acordo com Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012), neste quadro de referência existe o reconhecimento explícito de que a autoavaliação está dependente das lideranças e, sobretudo, da capacidade do diretor para estimular o envolvimento dos atores no processo avaliativo, mobilizar recursos e garantir os apoios adequados. Dessa forma são imputadas responsabilidades aos diretores, quer no que respeita ao desenvolvimento dos processos de autoavaliação e avaliação externa, quer em garantir a divulgação à comunidade dos resultados da AEE e em assegurar que as suas recomendações são tidas em conta na melhoria da qualidade dos processos educativos. Ainda que o novo referencial atribua uma maior importância ao domínio “Liderança e Gestão”, na opinião Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012) a articulação da avaliação dos diretores com a avaliação do domínio “liderança e gestão” pode vir a gerar informações contraditórias sobre a prática efetiva e a melhoria esperada.

Importa salientar que, no quadro do novo modelo de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário¹⁶³, apesar da avaliação externa ao nível da narrativa ser apresentada como uma forma de equilibrar a autonomia dos diretores com a maior responsabilidade, o certo é que a sua associação à atribuição de “prémios” ou “castigos” acaba por condicionar a ação das lideranças e limitar o seu potencial para que as escolas e os seus atores aprendam com o processo e usem os resultados para melhorar as práticas (Afonso, 2010b, 2014; Sá, 2009a, Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012).

Quando o referido diploma prevê que, decorrente da avaliação externa, as escolas podem vir ou não a proceder à contratualização da sua autonomia (artigo 8º), ou podem ter eventuais consequências no desenvolvimento dos contratos de autonomia, podendo determinar a sua “suspensão total ou parcial”, ou ainda “a sua anulação” (artigo 58.º), existindo, para além disso, a possibilidade de dissolução dos órgãos de direção e gestão (artigo 35.º), a liderança dos diretores no que se refere ao processos de autoavaliação e melhoria e acaba por ser sujeita a uma certa pressão e preocupação de ficar bem no retrato da Avaliação Externa. Essa pressão leva-nos a crer que os diretores “tenderão a reivindicar e assumir formas de autoavaliação que [os] protejam de uma

¹⁶³ Decreto-lei n.º 75/2008, de 22 de abril, revisto através do Decreto-lei n.º 137/2012 de 2 de julho.

eventual instrumentalização da sua autonomia, e lhes permitam contrabalançar os efeitos (eventualmente negativos) das formas de avaliação externa” (Afonso, 2010b, p. 351). Na verdade, o caráter sumativo da AEE, inerente à atribuição de recompensas ou penalizações, poderá originar “um trabalho de *photoshop* sobre a verdadeira imagem da escola, no sentido de evidenciar os pontos fortes e ocultar as debilidades” (Correia, 2011, p. 109), o que de nada contribui para a melhoria efetiva das práticas.

Das alterações introduzidas neste modelo, relativamente ao primeiro ciclo avaliativo, destacamos a obrigatoriedade de elaboração e aplicação de um plano de melhoria da escola na sequência da avaliação externa, em linha com a recomendação do CNE (2011). Esse plano deve ser apresentado à administração educativa dois meses após a publicação do relatório de avaliação externa na página da IGEC, constando do mesmo as ações que a escola se compromete a realizar de modo a melhorar os pontos fracos referenciados no relatório da avaliação externa. Para um maior envolvimento da comunidade escolar esse plano deve ser publicado na página da escola ou do agrupamento de escolas (IGEC, 2011c, 2012c).

Embora este segundo ciclo avaliativo do programa de AEE contemple a obrigatoriedade da elaboração e aplicação de um plano de melhoria, ainda continua a evidenciar-se a ausência de acompanhamento e apoio às escolas na pós-avaliação externa. Apesar de em 2013 a IGEC ter iniciado um programa de acompanhamento às escolas que obtiveram classificações de Insuficiente, consideramos que seria importante que esse apoio se alargasse às restantes escolas, de modo a mobilizá-las quer para implementarem mecanismos de autoavaliação úteis e contínuos, quer para desenvolverem os seus planos de melhoria. O próprio CNE (2011), na sua recomendação sobre Avaliação das Escolas, chama a atenção para a necessidade de se colmatar as lacunas existentes no apoio às escolas no âmbito da autoavaliação, clarificando as responsabilidades das diversas estruturas do Ministério da Educação face aos resultados da avaliação e garantindo a monitorização da concretização do plano de melhoria, providenciando modalidades de apoio e acompanhamento. Na esteira da recomendação do CNE (2011) consideramos que importa, igualmente, melhorar as competências de avaliação dos professores, através de formação contínua e pós-graduada no âmbito da avaliação de escolas, de modo a que estes atores consigam compreender e traduzir a avaliação de escola em práticas efetivas.

Quanto à metodologia de avaliação externa de cada escola esta mantém-se organizada em torno de três fases, tal como no programa anterior. Neste segundo ciclo

procurou-se, contudo, melhorar alguns aspetos metodológicos correspondendo a algumas das recomendações do CNE. Assim, na etapa referente à recolha de informação sobre as escolas passou a ser considerado na análise dos resultados de cada escola ou agrupamento de escolas, a utilização de outro dado estatístico, designado de “valor esperado”¹⁶⁴, o que revela claramente a preocupação com a contextualização dos resultados.

Também nesta etapa, outra das alterações passou a ser o recurso à utilização prévia de questionários para avaliar os níveis de satisfação dos alunos, pais e encarregados de educação e do pessoal docente e não docente, em linha com a recomendação do CNE (recomendação n. °1/2011). Na visita à escola passou a considerar-se a auscultação da autarquia em painel próprio. No que se refere ao relatório da Avaliação Externa, caso a escola não se reveja em alguns aspetos do mesmo, pode apresentar um contraditório, o qual passou a ser passível de recurso para entidade superior, em circunstâncias específicas e previsivelmente limitadas. Além disso, na publicitação do contraditório, para além do documento de contraditório elaborado pela escola passou também a constar a resposta da IGEC ao mesmo. Outra das alterações deste segundo ciclo passa pela variabilidade dos ciclos de avaliação, admite-se que as escolas que obtiveram classificação mais baixa são avaliadas primeiro (IGEC, 2011c).

Uma questão controversa que tem sido apontada no âmbito da autoavaliação e da avaliação externa, e que permanece inalterada no modelo aplicado no segundo ciclo avaliativo da AEE, relaciona-se com a observação de aulas. Se considerarmos a importância do trabalho realizado na sala de aula para as aprendizagens dos alunos, a melhoria da escola não pode deixar de passar pela melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem. Daí que seja considerado decisivo para a melhoria dos níveis de qualidade e eficiência do ensino/aprendizagem que os processos de avaliação de escolas (autoavaliação e avaliação externa) tenham em conta o que acontece no espaço onde decorre o ensino e a aprendizagem, ou seja a sala de aula.

As conclusões do relatório da OCDE (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012) realizado sobre Portugal sublinham a insuficiente abordagem da qualidade e eficiência do processo de ensino e da aprendizagem e a necessidade de introduzir a

¹⁶⁴ No cálculo do valor esperado é utilizada a técnica da regressão múltipla e são usadas variáveis de contexto e resultados escolares obtidos pelos alunos de cada escola, fornecidas pelo Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação (MISI). Este valor vai permitir analisar o desempenho relativo da escola para diferentes tipos de alunos. A ideia é comparar o valor observado para as variáveis dos resultados escolares e o valor esperado calculado para ajudar a aferir o grau de sucesso relativo da escola ao nível de resultados escolares (IGEC, 2011c, 2012e).

observação das práticas pedagógicas como um dos instrumentos da avaliação de escolas (autoavaliação e avaliação externa). Os autores afirmam que tanto o modelo de AEE como os processos de autoavaliação de escola centram os seus instrumentos e fontes de informação muito mais na documentação e nos processos administrativos e de gestão, do que na qualidade do ensino e aprendizagem e na sua relação com os resultados escolares (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012). É nesse sentido que, embora reconheçam as dificuldades inerentes à operacionalização da observação de aulas, as quais não podem ser subestimadas dada a forte tradição que existe em Portugal de autonomia do professor em sala de aula, apontam para a necessidade de revisão do modelo de AEE, de modo a colocar a qualidade do ensino e da aprendizagem no cerne da avaliação, inclusive com observação direta de aulas como instrumento de avaliação. Trata-se assim de colocar a ênfase nos aspetos pedagógicos, de modo a identificar as características que podem levar a um ensino eficaz.

Num outro relatório recente da OCDE é referido que a observação de aulas é um elemento típico de sistemas baseados em inspeções de escolas ou avaliações externas de escolas, embora quando se trata de avaliação de escola não se concentre na avaliação individual do professor. Considera-se que o coração da melhoria da escola é a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, mas para tal é necessário que “a observação directa em sala de aula do processo de ensino e aprendizagem possa oferecer informações-chave para o processo de avaliação de escolas” (OECD, 2013, p. 426).

Embora alguns estudos e relatórios internacionais mencionem a utilização, em diversos países, da observação de aulas como instrumento típico da avaliação externa de escolas, da responsabilidade dos serviços da inspeção, entre nós a experiência do Programa de Avaliação Integrada das Escolas mostrou que essa prática longe de “induzir/desenvolver a reflexão e a aprendizagem dos professores, poderá apenas dar um contributo extremamente reduzido para o aperfeiçoamento da prática docente” (Ventura, 2006, p. 494).

O CNE (2008, 2010, 2011) nos seus pareceres e recomendação sobre avaliação das escolas reconhece a importância de incluir na avaliação a observação de aulas, embora também reconheça que perante as dificuldades inerentes a essa prática devam ser introduzidas alterações de procedimentos no modelo da AEE que estimulem e interpelem as próprias escolas a aprofundar o trabalho de supervisão da prática letiva. Na opinião deste conselho, ainda que, no contexto da avaliação externa de escolas, a observação de aulas seja um elemento frequente em vários países, sendo os resultados

dessa observação considerados na formação de juízo sobre a qualidade da escola, em alguns países parece não ser desejável que essa observação seja feita por inspeções de escolas ou avaliadores externos. No caso português, o CNE recomenda que na reflexão sobre a opção de inclusão no modelo da AEE da observação direta do trabalho em sala de aula se tenha em conta: i) a experiência da aplicação do modelo de Avaliação Integrada das Escolas; ii) os procedimentos atuais no âmbito da avaliação do domínio “Prestação do serviço educativo”; iii) as alterações introduzidas pela avaliação de desempenho docente e o clima gerado. Na sua recomendação, o CNE defende que se mantenha a opção pela não observação da sala de aula, uma vez que “não parecem estar garantidas as condições para evitar que um tal exercício redunde num simulacro recheado de ambiguidades, pouco útil e, mesmo, com efeitos perversos” (2011, p. 992). Contudo alerta para que se proceda ao reforço deste parâmetro no âmbito do domínio “Prestação do serviço educativo”, de modo a estimular as escolas para o desenvolvimento interno de práticas de acompanhamento e supervisão da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Reconhecendo a importância da obtenção de informação sobre o que acontece no espaço onde decorre o processo de ensino e aprendizagem, ou seja, a sala de aula, reconhecemos na esteira de diversos autores que a observação de aulas deve ser um trabalho da própria escola, sendo como tal um instrumento que faz mais sentido ser incentivado e apoiado ao nível de um processo de autoavaliação para a melhoria. Ainda que o olhar “externo” seja necessário enquanto “espelho” (Santos Guerra, 2002) acreditamos que a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem tem de ser algo a criar a partir da própria escola (Bolívar, 2012). Aquilo que acontece na sala de aula - o que se ensina, como se ensina, o que fazem os alunos no tempo destinado às aprendizagens, que relações e dinâmicas pedagógicas se desenvolvem, de que forma se avaliam as aprendizagens- deve ser previamente objeto de avaliação no âmbito dos processos de autoavaliação, pois para se iniciar um processo de melhoria é necessário o compromisso dos próprios (Bolívar, 2012). Apenas nesta situação, a observação de aulas, enquanto instrumento que permite a reflexão conjunta sobre a qualidade das práticas de ensino e aprendizagem da escola, pode constituir um contributo privilegiado para a aprendizagem organizacional e para melhoria da qualidade da educação.

Contudo, reconhecemos as dificuldades das escolas e dos professores de, no âmbito do seu processo de autoavaliação, procederem à operacionalização do processo de observação de aulas. Neste campo, as escolas deparam-se com enormes dificuldades,

associadas quer à falta de competências em supervisão pedagógica e ao individualismo docente na sala de aula, quer a uma incipiente cultura de avaliação e de colaboração, o que nos leva a reafirmar, na esteira de diversos autores, a necessidade de uma ampla formação nestes domínios (Afonso, 2010b; Costa, 2007; Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012).

A utilização da observação de aulas no âmbito da AEE, de acordo com referentes definidos externamente pelos serviços centrais do Ministério da Educação e aplicados de forma uniforme a todas as escolas, merece na nossa opinião algumas reservas quanto ao seu impacto ao nível da melhoria da qualidade e da eficácia do ensino/aprendizagem. Face ao carácter sumativo da avaliação externa parece-nos que a tendência será para reforço por parte dos avaliados do “carácter artificial ou laboratorial da observação da prática lectiva” (Ventura, 2006, p. 487) proporcionando assim uma visão deturpada da realidade, o que de *per si* não terá impacto ao nível da melhoria da qualidade e da eficácia do ensino/aprendizagem.

5.3.5. O modelo de AEE à luz dos modelos organizacionais e paradigmas de avaliação de escola

Atendendo a que toda a ação de avaliar em contexto organizacional escolar tem sempre como referência uma determinada conceção organizacional de escola, implícita ou explícita, sendo mesmo impossível de ser concretizada, como sustenta Lima (2002, p. 17), “à margem dos modelos organizacionais de escola”, neste ponto vamos procurar identificar as conceções organizacionais de escola, bem como os paradigmas de avaliação de escola que subjazem ao modelo de AEE.

No plano das intenções, quando analisamos o modelo de AEE verificamos que ele tem subjacente uma dimensão burocrática na medida em que tem inerente uma certa racionalidade *a priori* que decorre de especificação de objetivos, da hierarquização, da distribuição de tarefas, do recurso a especialistas, da regulamentação e da normatividade do processo. A imagem burocrática da escola como organização torna-se evidente quando verificamos que os domínios e indicadores de avaliação do modelo são definidos, de forma rígida e formalizada de “cima para baixo”, pelos serviços centrais do Ministério da Educação, sendo o referencial da avaliação aplicado de modo uniforme a todas as escolas, ignorando-se assim a “importância dos contextos e das variáveis informais no desenvolvimento dos processos educativos” (Rocha, 1999, p. 31).

Além disso, subjacente à implementação do modelo da AEE está a obrigatoriedade legal, o que significa que, enquanto avaliação externa com caráter impositivo (Santos Guerra, 2002), este modelo recorre, numa lógica burocrática, a instrumentos de controlo de modo a determinar o grau de cumprimento de determinados indicadores relativamente a um referencial pré-definido.

Também em termos da metodologia de avaliação de cada escola, alguns dos procedimentos utilizados pelas equipas de avaliadores externos na implementação do modelo no “terreno” levam-nos a concluir acerca da influência de lógicas burocráticas, nomeadamente, quando a legitimidade da avaliação é assegurada pela existência de “evidências” que determinam a conformidade do funcionamento da organização escolar e dos seus atores aos padrões previamente definidos no referencial da AEE. Ao centrar a ponderação das informações e dos dados recolhidos na existência de “evidências”, este modelo admite que a tecnologia, no seio das organizações educativas, é certa e que, no curto espaço de tempo de visita à escola pela equipa de avaliadores externos, é fácil encontrar uma relação causa – efeito, traduzida na existência de evidências. Percebe-se assim que está presente uma visão tecnocrática, da certeza da tecnologia, sendo evidente a importância dada pelo modelo ao lado racional, rígido e previsível da organização.

Ainda no que respeita à metodologia de avaliação de cada escola, para além da referência a uma conceção burocrática da organização escolar, o modelo da AEE tem subjacente aspetos do modelo político. Quando na realização das entrevistas em painel, são auscultados diversos grupos de atores da comunidade educativa somos levados a concluir que se tem em conta a existência de diferentes interesses e perspetivas no seio da organização escolar, o que convoca a influência do modelo político.

Além disso, se tivermos em conta que a partir das informações recolhidas, cabe ao avaliador o poder de atribuir uma classificação a cada um dos domínios avaliados, numa escala de cinco níveis de Insuficiente a Excelente, que poderá afetar o avaliado, verificamos a presença de influências do modelo político, na medida em que as classificações obtidas poderão vir a interferir nos interesses, motivações e objetivos dos avaliados. Ao assumir intenções classificativas, o modelo de AEE poderá ser entendido pelos avaliados mais como um instrumento de controlo burocrático e de sancionamento inerente ao poder dos órgãos centrais do que como mecanismo de desenvolvimento organizacional.

Por outro lado, quando olhamos para os domínios e fatores do modelo verificamos a débil articulação do modelo de AEE com a sala de aula, o que permite inferir que há

também influências dos modelos de ambiguidade. De facto, quando o modelo da AEE centra os seus instrumentos e fontes de informação mais na documentação e nos processos administrativos de gestão do que no espaço onde decorre o ensino e a aprendizagem- a observação da sala de aula- este modelo não deixa de ter subjacente uma conceção da escola como sistema debilmente articulado.

Também em termos dos planos de melhoria, a serem elaborados pelas escolas no pós-avaliação externa, a ausência de acompanhamento e apoio às escolas, bem como a falta de clarificação das responsabilidades das diferentes estruturas do Ministério da Educação relativamente aos resultados da avaliação leva-nos a concluir acerca da influência dos modelos de ambiguidade. Quando apenas as escolas que obtêm classificação “Insuficiente” são sujeitas a um programa de acompanhamento verificando-se lacunas no apoio às restantes escolas, quer no âmbito da autoavaliação, quer na monitorização da concretização dos planos de melhoria somos levados a concluir sobre a débil articulação entre os resultados da avaliação e a existência de condições externas que potenciem a capacidade das escolas para traduzir esses dados em planos de ação que possibilitem a melhoria.

Quando olhamos para os objetivos do modelo constatamos a influência dos novos “modos de regulação pós-burocrática”, sustentados em instrumentos de “conhecimento intensivo” (Barroso & Afonso, 2011) e nas tendências da *New Public Management*, na medida em que, para além da focalização na melhoria e desenvolvimento da escola, estão também presentes objetivos relacionados com a preocupação de “regulação do sistema” e com a “informação da sociedade”, ou seja com a prestação de contas (*accountability*). Para além disso, a importância atribuída por este modelo aos resultados educativos, bem como o destaque dado a determinadas dimensões da organização escolar, como a liderança e a organização e gestão, em detrimento dos processos de ensino e de aprendizagem, reforçam a nossa ideia de que, no plano das intenções, subjacente a este modelo está a necessidade de, ao nível da argumentação política, justificar e legitimar determinadas decisões no âmbito das políticas educativas.

Do ponto de vista dos paradigmas de avaliação de escola, consideramos que o modelo de AEE emerge como um modelo híbrido, na medida em que convoca aspetos presentes nas orientações paradigmáticas “realista objetivista” e “subjativista relativista” (Rodrigues & Moreira, 2015). O paradigma de orientação “objetivista” está presente não só pelo facto dos parâmetros, normas e critérios do modelo de AEE serem definidos e impostos de uma forma normativa e autoritária pelas hierarquias administrativas e

centrais das quais as escolas dependem, como também pelo facto do avaliador, enquanto especialista externo e especializado, recorrer a metodologias que permitem verificar, e certificar a implementação e utilização pelas escolas das normas oriundas da tutela. Além de ser possível constatar a presença do paradigma objetivista através da função de controlo (certificação, acreditação), este está também presente através da *accountability*, na medida em que a divulgação dos relatórios de cada escola, funciona como um instrumento de informação e prestação de contas, à sociedade em geral, e aos “clientes” em particular, da garantia e certificação da qualidade dos serviços e produtos educativos.

Porém quando consideramos o envolvimento dos atores organizacionais no processo de AEE é possível concluir sobre a presença de elementos do paradigma de orientação “subjativista relativista”. Na verdade, o envolvimento do avaliado no processo parece constituir o abandono de uma orientação paradigmática “realista objetivista” (Rodrigues & Moreira, 2015) da avaliação de escolas, que supõe uma total separação entre avaliador e avaliado procurando, em linha com as abordagens normativa e criterial da avaliação, a não interferência da subjetividade, dos valores e das emoções, na avaliação. A participação dos diferentes atores organizacionais nas entrevistas em painel vai colocar a ênfase na experiência como fonte do conhecimento, na diversidade de perspetivas, bem como no conflito de interesses e expectativas dos indivíduos, admitindo-se que são as perspetivas dos atores que permitem compreender os factos e acontecimentos (Rodrigues & Moreira, 2015). Também o apelo que no âmbito do modelo de AEE se faz para que a autoavaliação de cada escola deva atender à singularidade de cada contexto, não se reduzindo à introjeção pura e simples da heteroavaliação, leva-nos a concluir sobre a influência do paradigma de orientação “subjativista”.

Por outro lado, quando no plano das intenções o quadro concetual do modelo de AEE evidencia que, de modo a que a AEE constitua um instrumento útil para a melhoria e desenvolvimento da escola, é necessário “articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos da autoavaliação das escolas (IGE, 2011, p. 8) admite-se a possibilidade de existência de uma relação dialética entre as duas visões da avaliação, o que pode ser entendido como a influência das abordagens teóricas que defendem a complementaridade dos dois paradigmas de avaliação de escola.

5.3.6. Avaliação Externa das Escolas e Autoavaliação: o diálogo entre ambas para a melhoria

No contexto educativo português, a complementaridade que se quer entre a avaliação externa e a autoavaliação de escolas, numa perspetiva de confluência de eficácia e melhoria interna da escola, não parece por agora totalmente garantida (Afonso, 2010b). Embora a escola seja, pelo menos em parte, um “locus de produção normativa”, na prática não tem sido fácil o diálogo entre a avaliação externa e os processos de mudança e melhoria, através da autoavaliação de escola.

Esta dificuldade de cruzamento de olhares sobre a escola é explicada, por um lado, pelo facto dos processos de avaliação de escola não fazerem parte da cultura organizacional das escolas portuguesas, sendo notório, na generalidade das escolas, a ausência de uma tradição e cultura de avaliação que incentive a abertura à reflexão no sentido da melhoria (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012). Por outro lado, a perspetiva de colaboração entre a avaliação externa e a autoavaliação, assente num diálogo construtivo, exige como condição primordial, que as escolas e os professores se sintam seguros no desenvolvimento da sua autoavaliação, pois só assim vão conseguir utilizar os resultados da avaliação externa para a melhoria (Macbeath & McGlynn, 2002; Nevo, 1997, 2001). Quando as escolas não dispõem de mecanismos próprios de autoavaliação têm muita dificuldade em fazer uma leitura aprofundada dos resultados da AEE, assim como em fazer o cruzamento com o seu olhar interno, que seria essencial para a compreensão da realidade e para a promoção de ações de melhoria. Nestes casos, as escolas e os seus atores tendem a olhar os resultados da AEE com desconfiança tornando-se esta, por vezes, numa fonte de acusações e de atitudes defensivas, ao invés de constituir um instrumento de diálogo (Nevo, 2001).

Em Portugal, ainda que a autoavaliação seja, desde 2002, legalmente obrigatória e o programa de Avaliação Externa da Escolas tenha dado a conhecer às escolas a necessidade de desenvolverem mecanismos de autoavaliação, a sua adoção pelas escolas apresenta ainda muitas lacunas. Daí que, o CNE na sua recomendação sobre Avaliação das Escolas refira que, num número elevado de escolas, os dispositivos de autoavaliação são ainda muito incipientes, sendo com frequência adotados “dispositivos excessivamente complexos e burocratizados, pouco participados pela comunidade escolar, não integrados nas estratégias de gestão e desligados da intervenção pedagógica concreta” (CNE, 2011, p. 994). É assim inegável que as escolas têm muita dificuldade em desenvolver processos de autoavaliação que favoreçam a reflexão sobre as práticas

avaliadas e permitam a obtenção de conhecimento com vista a elaborarem um plano de melhorias que introduza mudanças efetivas nas práticas e proporcione melhores aprendizagens e resultados escolares dos alunos.

Esta situação é também reconhecida por algumas análises e relatórios, quando advogam que “a auto-avaliação é um dos aspectos de desempenho das escolas que recolhe menos apreciações positivas na avaliação externa” (Azevedo, 2007b, p. 4), sendo notório nessas apreciações “a fragilidade e a falta de continuidade nas práticas de autoavaliação de muitas escolas” (IGE, 2009, p. 70), o que faz notar a centralidade da avaliação externa e a secundarização da autoavaliação (Afonso, 2010b). Também as conclusões de um recente relatório internacional indicam que “a avaliação externa está a tornar-se bem estabelecida, mas a cultura de avaliação e melhoria necessita de ser reforçada; (...) a auto-avaliação de escolas necessita de ser reforçada” (Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012, pp. 14-15).

As debilidades das práticas de autoavaliação, como já tivemos oportunidade de referir, resultam na maioria das escolas de falta de conhecimentos e de competências dos professores no âmbito da avaliação de escolas, assim como da ausência de apoio externo ao desenvolvimento desta modalidade, associado ainda à falta de disponibilização de formação às escolas e aos professores (Alves & Correia, 2008). As estas situações crescem as dificuldades relacionadas com a disponibilidade horária dos elementos das equipas de autoavaliação e a incapacidade das equipas em conseguir compatibilizar as exigências do quotidiano com as tarefas de avaliação de escola (IGE, 2010a). De acordo com Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012) a recente criação do cargo de diretor de escolas em Portugal, ainda não permitiu a plena consciência das implicações do cargo na autoavaliação, nem a emergência de um tipo de cultura escolar que reconheça as vantagens de existência de processos sistemáticos de planeamento estratégico e de análise de resultados para a melhoria da escola. Concluem estes autores que a intenção de usar a AEE para promover a autoavaliação ainda não provou ser um estímulo suficiente para que os processos de autoavaliação façam parte integrante da realidade escolar. Todas estas razões têm conduzido ao desenvolvimento de dispositivos de autoavaliação que apenas procuram dar a resposta necessária ao cumprimento burocrático exigido pelos normativos, numa lógica de conformidade e isomorfismo com os referenciais da AEE (Alves & Correia, 2008).

Quanto ao programa de Avaliação Externa das Escolas, apesar da ampla aceitação do mesmo por parte das escolas e da sua concordância quanto à pertinência

dos referenciais, metodologias e instrumentos, assim como do seu efeito de indução no desenvolvimento pelas escolas de processos de autoavaliação, o CNE (2008, 2010, 2011) tem destacado como principais aspetos críticos reclamados pelas escolas: i) a contratualização efetiva da autonomia, cuja articulação com a AEE deverá ser clarificada, sendo consensual entre as escolas o incumprimento das expectativas criadas no que respeita a uma maior autonomia; ii) a ausência de acompanhamento e apoio direto às escolas por parte das estruturas do Ministério da Educação, de modo a que face aos resultados da avaliação as escolas sejam orientadas e apoiadas na resolução dos problemas; iii) a necessidade de melhorar as competências técnicas de avaliação, o que obriga à existência de dispositivos de formação; iv) a necessidade de articular a responsabilidade das escolas com as responsabilidades que também devem ser atribuídas a outras estruturas do Ministério da Educação das quais depende a ação das escolas (CNE, 2011).

Embora o programa de AEE tenha sido o veículo para a promoção generalizada da autoavaliação, tendo como suporte a obrigatoriedade legal, consideramos, na esteira de McNamara e O'Hara (2005), que quando as escolas não interpretam o sentido e a função da sua autoavaliação, embora se sintam forçadas a elaborar e apresentar um relatório, só apostam na forma e não no processo, o que em nada contribui para a melhoria da qualidade da organização escolar. De igual modo quando as escolas não têm autonomia, as margens de discricionariedade para introduzir mudanças no sentido da melhoria são limitadas, o que significa que a AEE acaba por assumir sobretudo a função de prestação de contas, pouco contribuindo para a melhoria do ensino e da aprendizagem.

Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012) chamam a atenção para o impacto limitado da AEE, sublinhando o facto dos relatórios nem sempre serem analisados pelas escolas, nem existir um acompanhamento sistemático das escolas no período pós avaliação externa. Segundo estes autores a avaliação interna e externa é percecionada pelas escolas quase como ritualística, ou como o cumprimento de uma prescrição externa, sendo como tal pouco provável que tenha impacto na melhoria das práticas. De modo a reforçar a importância da Avaliação Externa na melhoria das escolas, os autores apontam para a necessidade de: i) rever a seleção dos avaliadores e assegurar a sua formação; ii) alargar o número de elementos externos à IGEC que compõem as equipas avaliativas; iii) nomeação de um elemento pelas escolas para trabalhar com a equipa de avaliação externa; iv) produção de relatórios mais acessíveis

em termos de linguagem; v) obrigatoriedade de publicação pelas escolas dos relatórios da avaliação (interna e externamente); vi) introdução de um acompanhamento sistemático às escolas no seguimento da AEE; vii) identificação e divulgação de boas práticas no sistema escolar.

Sem negar a importância de todas estas medidas, pensamos que a intenção de um diálogo entre uma avaliação externa e um processo de melhoria, através da autoavaliação institucional, quando estão presentes elementos de controlo ou recompensas torna-se impossível (Nevo, 1997). Com efeito, se considerarmos por um lado as dificuldades existentes nas escolas para a conceção e operacionalização da autoavaliação e, por outro lado, a atribuição de uma classificação a cada um dos domínios presentes no quadro de referência da AEE, a ideia de concretização de um diálogo construtivo e formativo com o olhar da Avaliação Externa no sentido da melhoria torna-se complicado. Tanto mais quando as classificações atribuídas a cada escola vão ter consequências na definição das quotas para atribuição das classificações mais altas no âmbito da Avaliação de Desempenho Docente (ADD) e na avaliação dos diretores das escolas, bem como na contratualização da autonomia.

A ligação dos resultados da AEE a processos que premeiam ou penalizam os professores, como as quotas disponibilizadas para a ADD é vista nos dois pareceres do CNE (2008, 2010) sobre a avaliação de escolas com algumas reservas. Na sua recomendação sobre a Avaliação de Escolas este conselho volta a reconhecer que a relação entre a AEE e a avaliação individual de desempenho dos docentes é um ponto controverso (CNE, 2011).

Esta ligação das classificações da AEE à atribuição de “punições e recompensas” (Sá, 2009a) leva-nos a crer, na esteira de diversos autores (Correia, 2011, Sá, 2009, Simões, 2010), que as escolas sejam pouco recetivas ao “poder educativo” e às aprendizagens resultantes de um processo de avaliação externa. Neste cenário acreditamos que a AEE, ao invés de constituir um olhar externo que promove a aprendizagem e incentiva o desencadeamento de ações de melhoria, induz as escolas e os seus atores a recorrerem a “soluções organizacionais” que lhes têm permitido, em função dos seus interesses e dos objetivos individuais e organizacionais, gerir a sua imagem de modo a obterem as melhores classificações. Assim sendo, parece-nos que, para a concretização da desejável complementaridade das duas modalidades de avaliação, o modelo de avaliação externa que se articule com a autoavaliação terá de ser

muito diferente de “um ‘quadro referencial’ e processual de avaliação externa montado ao lado da avaliação interna, e mais ainda para avaliá-la” (Simões, 2010, p. 66)

5.3.7. Avaliação Externa das Escolas: os efeitos na melhoria da escola

Embora o programa de Avaliação Externa das Escolas tenha tido uma ampla aceitação por parte das escolas e dos professores e tenha conseguido estimular as escolas a desenvolver dispositivos de autoavaliação da escola (CNE, 2011), no relatório da OCDE, da autoria de P. Santiago, G. Donaldson, A. Looney e D. Nusche (2012), no qual são apresentados os resultados de um estudo sobre o sistema de avaliação em Portugal, é referido que o impacto do programa de AEE na melhoria das escolas é reduzido¹⁶⁵. Apesar de, ao nível do discurso, os diretores de escola e os professores realçarem uma visão positiva da AEE e um elevado grau de confiança nos seus resultados, associado ao facto desta avaliação ser realizada pela IGEC, o certo é que os resultados da AEE não têm desencadeado processos de melhoria das práticas de ensino e da qualidade das aprendizagens dos alunos.

Estas conclusões são consensuais com as constatações de algumas investigações realizadas acerca do impacto do Programa de Avaliação Integrada das Escolas que vieram mostrar que, na generalidade dos casos, as mudanças que a avaliação externa, realizada pela IGE, desencadeou foram reduzidas e associadas a aspetos organizativos de funcionamento da escola. É nesse sentido que Costa (2007) referindo-se às conclusões dessas investigações relembra que os processos de autoavaliação não foram muito além do plano das intenções, o que significa que:

as melhorias concentraram-se naquilo que podemos chamar procedimentos burocráticos. Desencadearam-se processos de auto-avaliação, fizeram-se relatórios, modificaram-se projectos educativos, construíram-se outros documentos, registou-se tudo em ata, mas, quando se tentou saber o que é que passou para a sala de aula, para as práticas efectivas, para as mudanças dos comportamentos, aí as opiniões foram, no mínimo, muito duvidosas. (Costa, 2007 p. 232)

Para Terrasêca (2011) as mudanças que a avaliação externa desencadeia são na sua maioria pontuais, sem que tenham como foco a raiz dos problemas da escola, como

¹⁶⁵ A recolha de dados para este estudo da OCDE decorreu no ano de 2011 quando ainda não se tinha iniciado o 2.º ciclo da AEE, pelo que os dados dizem respeito ao 1.º ciclo da AEE.

tal não reúnem as “condições para permitirem que algo de efetivamente relevante e significativo mude na qualidade do serviço educativo prestado, na qualidade das aprendizagens realizadas ou, mesmo, nos modos de trabalho dos profissionais” (p. 112). Esta situação pode ser interpretada como sendo a manifestação de que a AEE é encarada como um fim em si mesma, e não como um meio para a mudança e melhoria. As razões dos reduzidos efeitos da AEE resultam, na opinião da autora, de um conjunto de fatores, entre eles, um certo “efeito inércia” existente nas escolas, que as avaliações externas não têm conseguido combater e contrariar. Em consequência deste efeito as escolas perpetuam os seus modos de trabalho, de organização, de gestão das relações quer com os seus atores internos, quer com os diversos organismos da tutela e a comunidade em geral (Terrasêca, 2011). Este “efeito inércia”, na nossa opinião, poderá ser explicado pela perceção das escolas relativamente à falta de continuidade das medidas de política educativa e à sua constante alteração, sendo estas substituídas, muitas das vezes, por medidas e orientações contraditórias. Neste cenário, as escolas entendem que qualquer esforço na mudança será uma perda de tempo.

Segundo Santiago, Donaldson, Looney e Nusche (2012), um dos resultados importantes da AEE tem sido o de estimular uma cultura de avaliação nas escolas devido, entre outros motivos, ao facto do quadro de referência da AEE incluir um campo de análise destinado à “autoavaliação e melhoria”. Contudo na prática estes autores referem que a autoavaliação de escola precisa de ser consolidada, verificando-se ainda uma desarticulação interna das diversas componentes do sistema de avaliação (avaliação das aprendizagens, avaliação de desempenho docente e avaliação de escolas).

Também Pacheco (2015), no âmbito de uma investigação realizada acerca do impacto e efeitos produzido pela AEE¹⁶⁶ no primeiro e segundo ciclos de implementação do modelo constata que a AEE “tem produzido um *efeito parcial*, respondendo as escolas a medidas de mudanças pontuais, ainda que a autoavaliação possa ser considerada, a longo prazo, uma mudança estrutural, se for consolidada como prática que decorra da afirmação formativa da avaliação interna” (p. 22). Para além deste efeito, o autor aponta ainda para um *efeito exógeno* da AEE, agregado ao *efeito legitimação discursiva* e ao *efeito procedimental*, na medida em que a AEE, por um

¹⁶⁶ Referimo-nos ao Projeto de investigação “Impacto e Efeitos da Avaliação Externa de Escolas do Ensino não Superior”, que teve como finalidade estudar o impacto e efeitos produzidos pela AEE nas escolas e comunidade, tratando-se de um estudo de âmbito nacional, de natureza meta-avaliativa, que contou com a colaboração de investigadores de seis universidades portuguesas inseridas no Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

lado, obrigou as escolas “à uniformização de documentos, seguindo um modelo uniforme que impõe um processo de formatação única” (p. 20), o que tem conduzido a uma tendência para “uma avaliação uniformizada e standardizada” (p. 20) e, como tal, desarticulada do contexto de cada escola. Por outro lado, a AEE influenciou a escola e os seus atores ao nível do “discurso da qualidade, da eficácia, da eficiência e da *accountability*” (p. 20). Também em termos da assunção do *efeito procedimental* a AEE teve os seus efeitos, na medida em que a necessidade de prestação de contas (*accountability*) conduziu as escolas a uma valorização dos resultados académicos, o que se refletiu na autoavaliação, na elaboração de documentos estruturantes, na valorização das lideranças intermédias e na implementação de algumas mudanças curriculares ligadas sobretudo à definição de critérios de avaliação das aprendizagens e à implementação de articulações curriculares.

Segundo Pacheco (2015), os resultados empíricos do projeto permitiram constatar que, a importância que é concedida aos resultados das provas de avaliação externa da aprendizagens, no âmbito do processo de AEE, “faz com que as escolas reajam numa *visão em túnel*, através da valorização dos resultados académicos” (p. 22), adotando “quer uma perspetiva de *ossificação*, com tendência para a implementação de medidas decorrentes do modelo de avaliação, quer uma perspetiva de *miopia*, com decisões orientadas para o curto prazo, em resposta ao que é solicitado externamente” (p. 22). Porém, não obstante os seus efeitos colaterais, de acordo com o autor, “a AEE parece, em larga medida, exercer os seus efeitos positivos através da apropriação dos seus pressupostos pelas escolas, sobretudo no âmbito da autoavaliação” (p. 21).

Alguns dos especialistas em avaliação de escolas (Clímaco, 2011; Santiago, 2011) têm mostrado que os efeitos na melhoria da escola não se fazem sentir só pelo facto de terem sido realizadas as avaliações externas; é necessário apoiar as escolas quer na conceção e operacionalização dos seus processos de autoavaliação, quer na conceção e implementação dos seus processos de melhoria. A propósito da possível dimensão formativa da AEE, Terrâseca (2011) refere que, se considerarmos o peso simbólico e histórico da IGEC e as consequências da AEE, será impossível conciliar e compatibilizar a conjunção nesta entidade de duas funções contraditórias, como: “de controlo e de regulação” e “de aconselhamento e de apoio pedagógico e formativo” (p. 132). Num mesmo gesto é impossível “controlar, regular e apoiar, acompanhar” (Terrâseca, 2011, p. 132). Estas constatações vêm reforçar a posição de Costa (2007), quando numa postura crítica sobre as condições necessárias ao desenvolvimento da

avaliação das escolas públicas portuguesas, aponta para a necessidade de uma *assessoria qualificada* que tanto pode ser externa, como assentar em modelos e processos de “assessoria colaborativa, assessoria interna com recursos qualificados, com grupos e equipas que na própria escola desenvolvam esses processos de avaliação” (p. 234), mas com o devido acompanhamento externo.

Segundo Terrâseca (2011) se considerarmos a especificidade da natureza da intervenção inspetiva da AEE, que se consubstancia quer nas suas características, quer nas suas consequências em termos de sanções ou prémios, que irão ter consequências na carreira profissional dos diretores e professores, a AEE nunca poderá contribuir para a construção de uma cultura de avaliação. Na opinião da autora não é possível solicitar aos professores “a interpelação das próprias práticas, sabendo que esse trabalho interpelativo vai colaborar e influenciar na produção de um juízo e de uma apreciação que, posteriormente, afetará o percurso profissional e a própria carreira de quem se interpelou” (p. 123). De igual modo, Afonso e Costa (2011) sublinham que a implementação da AEE tem permitido “a subsistência de uma perspetiva de controlo (matriz fundamental da intervenção inspetiva). De resto, a tradição organizacional e os olhares dos atores no terreno, estão muito marcados por esta matriz” (p. 187). Neste contexto como refere o relatório da OCDE (2013) “existe o risco de a avaliação externa ser predominantemente associada com o cumprimento de requisitos procedimentais, em vez de com a melhoria da escola” (p. 397).

Importa ainda ter presente que a preocupação da AEE em aferir resultados, em que o enfoque é colocado na organização e gestão escolar, numa apologia de gerencialismo pelos resultados, pode estar a contribuir para a formatação de um modelo de escola que embora conduza a uma maior eficácia, pode igualmente ter os seus “efeitos colaterais” (Sá, 2009a), nomeadamente, ao induzir as escolas a uma obsessão pela performatividade, secundarizando as aprendizagens mais dificilmente mensuráveis.

Para Simões (2011), na questão do impacto da AEE nas melhorias, é necessário “ter em conta a natureza complexa e única da escola” (p. 197) a qual não pode ser reduzida à sua simples dimensão organizacional, nem considerar o lado empresarial. Segundo a autora “as melhorias podem ser lentas, longas e aparentemente ligeiras e, sobretudo, podem ocorrer em instâncias diferenciadas”¹⁶⁷ (p. 197). Todavia se quanto à

¹⁶⁷ Fazendo referência ao seu estudo a autora fala de “uma melhoria de primeira ordem” decorrente da avaliação externa e no âmbito da avaliação interna “refletida na melhor preparação e organização para recolher dados e poder analisá-los, com interferência nos processos correntes de estruturação interna,

autoavaliação e à avaliação interna se podem pedir impactos na melhoria da ação educativa, quanto à avaliação externa essa expectativa é comprovadamente nula se não existirem antecipadamente processos de autoavaliação ou de avaliação interna (Simões, 2011). Na opinião da autora, a retórica da melhoria da escola e da ação dos seus profissionais acaba por estar limitada pelos múltiplos impedimentos burocráticos, não adquirindo por parte das escolas qualquer sentido e mobilização “por ser considerado fora do alcance da autonomia da escola e, logo, uma perda de tempo” (p. 182). Perante a ausência de uma “autonomia contratualizada”, já invocada por Costa (2007) a propósito das “condições básicas” para o desenvolvimento da autoavaliação, a perceção por parte dos atores é de um investimento em vão, daí que na prática adiem a avaliação interna e desvalorizem os resultados da AEE, sobretudo em termos de recomendações (Simões, 2010b).

Os resultados de investigações empíricas sobre o impacto e efeitos do programa de AEE têm revelado que os seus efeitos são sobretudo imediatos e se fazem sentir mais na dimensão organizacional do que nas dimensões curricular e pedagógica (Pacheco, 2015). As conclusões de um estudo realizado por Veloso (2013) mostram que a AEE incitou a criação de sistemas de autoavaliação na escola, “não só porque esse aspeto era requerido à partida, mas também porque foi apontado como ponto fraco de muitas escolas, e em alguns casos porque a presença dos avaliadores no terreno teve algum papel formativo nesse domínio” (p. 180). Refere-se ainda que em muitas escolas o modelo de avaliação externa funcionou como referência e apoiou a escola “na melhoria dos indicadores para a próxima intervenção externa” (p. 180).

Não obstante o impacto do programa de AEE no estímulo à criação pelas escolas de dispositivos de autoavaliação, na esteira de diversos autores (Correia, 2011; Simões, 2010; Ventura, 2006) não podemos deixar de questionar se esse estímulo não é apenas notório no período prévio à intervenção da equipa de avaliadores externos, no sentido de facultar à administração central a imagem de cumprimento de uma obrigatoriedade legal, tratando-se apenas de um “procedimento de fachada” (Costa, 2007), sem qualquer utilidade na melhoria da escola. Se considerarmos os “efeitos perversos” decorrentes da articulação das classificações obtidas na AEE à atribuição de quotas no âmbito das classificações mais elevadas da avaliação de desempenho docente e à avaliação dos diretores, a probabilidade de ocorrência desta “encenação” (Clímaco, 2011) é elevada,

nomeadamente nos Departamentos, melhorando claramente os aspetos fundamentais de planeamento. (p. 198).

na medida em que permite à escola obter as classificações desejadas. Também a “colagem” dos indicadores do modelo de autoavaliação das escolas aos indicadores da avaliação externa, como tivemos oportunidade de referir anteriormente, poderá levar a que os resultados da avaliação não traduzam as efetivas necessidades e problemas da escola.

Ainda que seja relevante o facto de as práticas de autoavaliação de escola terem sido, em parte impulsionadas pelo programa de AEE, importa ter em conta como refere Bolívar (2012) que a avaliação de escola deve partir sempre de processos prévios de autoavaliação, pois “se não existe capacidade interna de melhoria, as pressões externas dificilmente conseguirão que a organização responda com êxito no sentido desejado por todas as pressões procedentes de prestação de contas externas” (p. 274).

Capítulo VI- A investigação empírica: opções metodológicas e apresentação do contexto

6.1. Considerações metodológicas

A presente investigação insere-se num paradigma de investigação naturalista, seguindo uma abordagem qualitativa e interpretativa da realidade em estudo. Com o recurso a um modelo de investigação qualitativo procurámos dar resposta à nossa preocupação de compreender “o significado dos fenómenos educativos na complexidade da realidade natural na qual se produzem” (Sacristán & Gomez, 1998, p. 102). O nosso posicionamento ao longo desta investigação passou por compreender e interpretar a realidade a partir dos significados e perceções dos diversos atores. Assim, e atendendo às finalidades da investigação, podemos dizer que o estudo assume uma perspectiva interpretativa (Ponte, 1994).

No quadro da investigação naturalista e de modo a conhecer os efeitos do modelo de Avaliação Externa das Escolas nas dinâmicas de autoavaliação e nos processos de melhoria da escola, o que pressupõe a compreensão das *démarches* avaliativas desenvolvidas pelas escolas e das “lógicas de ação” presentes nos processos avaliativos, optámos pela realização de um estudo de caso. Segundo Yin (1994) o estudo de caso acaba por ser a “estratégia de investigação mais adequada quando queremos saber o «como» e o «porquê» de acontecimentos actuais (*contemporary*) sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo” (p. 9). No estudo de caso, investiga-se o “caso” em detalhe, em profundidade, no seu contexto natural, reconhecendo-se a sua complexidade e recorrendo-se para isso a todos os métodos que se revelem apropriados.

Segundo Bassegy (1999) um estudo de caso em educação “é uma pesquisa empírica conduzida numa situação circunscrita de espaço e de tempo, ou seja, é singular, centrada em facetas interessantes de uma actividade, programa, instituição ou sistema, em contexto naturais e respeitando as pessoas” (p. 58). Acrescenta ainda o autor que o estudo de caso, tem como objetivo

fundamentar juízos e decisões dos práticos, dos decisores políticos ou dos teóricos que trabalham com esse objectivo, possibilitando a exploração de aspectos relevantes, a formulação e verificação de explicações plausíveis sobre

o que se encontrou, a construção de argumentos ou narrativas válidas, ou a sua relação com temas da literatura científica de referência. (Bassey, 1999, p. 58)

A finalidade de investigação passa sobretudo por compreender o “caso” no seu todo e na sua unicidade (Coutinho & Chaves, 2002; Gomez, Flores & Jimenez, 1996; Punch, 1998; Yin, 1993, 1994).

Seguindo a categorização proposta por Stake (1994) optámos pela realização de um estudo de caso *múltiplo* ou *coletivo* de tipo descritivo (Yin, 1993)¹⁶⁸. Assim, o estudo incidiu, como já referimos anteriormente, sobre “cinco casos” – três agrupamentos de escolas, aqui designados de *AG1*, *AG2* e *AG3*, e duas escolas secundárias, aqui designadas de *ES1* e *ES2* – pois partimos do pressuposto da existência de *tipos diferentes de condições* entre os casos, quer ao nível do contexto organizacional, quer ainda em termos das dinâmicas inerentes aos processos avaliativos (Yin, 2005). Importa, contudo, realçar que, se neste tipo de investigação as fronteiras entre os contextos e os fenómenos são difíceis de definir (Yin, 2005), neste estudo o nosso objeto de investigação não são os contextos, ou seja, cada uma das escolas que selecionámos como unidades de observação ou de análise, mas sim as dinâmicas do processo de autoavaliação, em consequência do Programa de avaliação externa da escola, e os seus efeitos na melhoria das escolas. Porém, sendo a escola uma organização complexa, não podemos ignorar que o contexto organizacional dá significado ao fenómeno na medida em que os processos avaliativos se desenvolvem no interior das organizações concretas, sendo estas, como tal, parte integrante do objeto de investigação.

No nosso estudo, embora se reconheça e valorize a singularidade de cada um dos “casos” em que desenvolvemos a nossa pesquisa, pressupomos também que eles têm em comum um conjunto de características, na medida em que, dada a tradição centralizadora do sistema educativo português, a escola mesmo enquanto centro dinâmico de ação educativa (Lima, 1998) acaba por reproduzir as diretrizes da administração central. Com a opção de investigarmos “cinco casos”, não pretendemos desenvolver um “método comparativo constante”, utilizado em “estudos de casos múltiplos” (Bogdan & Blikem, 1994), mas cobrir um leque alargado de contextos

¹⁶⁸ Yin (1993) distingue entre estudos de caso de tipo exploratório, descritivo e explanatório. Segundo o autor o estudo de caso descritivo apresenta uma profunda descrição do fenómeno tendo em conta o seu contexto.

procurando usufruir de um maior conhecimento sobre diversas perspectivas de construir processos de autoavaliação nas escolas, tendo em conta, as especificidades de cada um dos contextos. Se com a opção de investigarmos cinco casos perdemos, certamente, em profundidade da análise ganhámos, sem dúvida, em diversidade relativamente aos casos em estudo, bem como à informação obtida (Costa, 2003). Reconhecemos, porém, que esta opção acabou por nos exigir recursos e tempo extensos.

Podemos dizer que de acordo com a classificação apresentada por Stake (2012) trata-se de um estudo de caso *instrumental*, pois não pretendemos estudar os “cinco casos” em si mesmo, mas sim compreender quais as mudanças e as implicações operadas nas dinâmicas e nas práticas de avaliação de escola em resultado do processo de avaliação desenvolvido pela IGEC e em que medida essas mudanças favoreceram ou não a melhoria da escola. Parece-nos claro que sendo este estudo situado nos “casos” e numa problemática específica – a avaliação de escolas – todo o conhecimento que dele e com ele possamos obter é, obviamente, situado nesses casos. O que significa que, advém de uma situação particular, circunscrita no tempo e no espaço, e das interpretações subjetivas e idiossincráticas dos seus intervenientes, resultantes da forma como vivenciaram, perceberam e construíram as suas representações acerca de uma experiência particular. Nestas circunstâncias, como diz Stake (2012), o objetivo “é a particularização, não a generalização” (p. 24). Assim sendo, qualquer generalização estatística (Yin, 2005) das conclusões do estudo, para além do contexto específico a que se reportam, deve ser afastada. Desse modo, com o nosso estudo não temos como objetivo fazer generalizações, mas sim confirmar ou revogar teorias existentes, ou contribuir para o aparecimento de novas teorias (Yin, 1994).

A matriz que orientou as opções metodológicas da nossa investigação privilegia uma abordagem de natureza qualitativa de teor interpretativo, o que significa que conferimos prioridade aos sujeitos da investigação, com o objetivo de perceber “aquilo que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em que vivem” (Pasathas, citado por Bogdan & Biklen, 1994, p. 54). Por conseguinte, dada a complexidade das situações estudadas e a necessidade de controlar a validade dos significados expressos nas nossas narrativas, descrições e interpretações, procurámos no decurso do estudo triangular as informações tirando todo o partido possível de diversas técnicas de recolha de dados, como os inquéritos por questionário, a observação não participante, o grupo focal (*focus group*), as entrevistas semiestruturadas e a análise documental. A opção por uma

diversidade de instrumentos teve como pressupostos, por um lado, clarificar o significado da informação recolhida, através da recolha de informações provenientes de várias fontes, por outro, “identificar significados complementares ou alternativos que deem melhor conta da complexidade dos contextos em estudo (Afonso, 2014, p. 77). Desta forma, pela conjugação de diversas técnicas foi possível efetuar a triangulação da informação conduzindo a uma maior profundidade e compreensão dos resultados. Tal como afirmam Reichardt e Cook (citados por Carmo & Ferreira, 1998, p. 184), “a triangulação de técnicas pode conduzir a alcançar resultados mais seguros, sem enviesamentos” o que permite obter uma visão mais credível e holística da realidade que se procura conhecer.

Não ignoramos as críticas à abordagem qualitativa como padecendo de um défice de *precisão, rigor e objetividade* (Yin, 1994), no argumento de que se centra em contextos singulares e na subjetividade dos atores individuais. No fundo questiona-se a *validade interna* do estudo, ou seja, até que ponto as conclusões do estudo representam e/ou explicam a realidade estudada (Punch, 1998), e não resultam das interpretações subjetivas do investigador. O certo é que, como referem Berger e Luckmann (2010), toda a investigação pressupõe elementos subjetivos, pois o conhecimento sobre a realidade social é em si mesmo um fenómeno subjetivo. Para além de que a *objetividade* em estudos qualitativos se refere à explicitação quanto ao modo como os dados são recolhidos, categorizados, reconstruídos e interpretados, e não às características pessoais do investigador (Schumacher & McMillan, 1993).

Ao longo da nossa investigação, enquanto investigadores qualitativos preocupámo-nos com a objetividade, porém reconhecemos que, ao procurarmos estudar objetivamente os estados subjetivos dos sujeitos, os métodos utilizados ajudaram-nos a superar o possível enviesamento. Na qualidade de investigadores, com a finalidade de construir conhecimento (Bogdan & Biklen, 1994), recolhemos uma quantidade enorme de informação para chegar a conclusões acerca da problemática da avaliação de escolas e dos seus efeitos na mudança e melhoria da escola. É nesta perspetiva que, no decurso do trabalho empírico, seguindo as sugestões apontadas na literatura que aconselham o investigador a passar mais tempo no local, optámos, pela observação persistente e utilizámos a triangulação como forma de superar o possível enviesamento e controlar a *validade* das informações. Durante todo o processo investigativo preocupámo-nos em cumprir os princípios éticos partilhados pela comunidade científica. O nosso relacionamento com os atores escolares e, concretamente, com os professores

envolvidos na investigação pautou-se pela ênfase na confiança, igualdade e neutralidade, procurando ter acesso às percepções, representações e significados que dão à sua ação. Na nossa abordagem qualitativa não podemos deixar de valorizar a disponibilidade e a colaboração dos atores escolares, nomeadamente os docentes, envolvidos na problemática em estudo.

6.2. Objetivos de investigação

Nesta pesquisa ao pretendermos investigar em que medida o processo de avaliação externa induz as escolas a práticas de autoavaliação que contribuam para a melhoria da escola definiu-se como objetivo principal: *descrever e analisar as mudanças e implicações, operadas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola, decorrentes do processo de avaliação externa desenvolvido pela IGE, a partir de 2006.*

Numa tentativa de compreensão holística, este objetivo geral teve de ser desdobrado em vários objetivos que contêm algumas especificidades, pelo que destacamos:

- v. Averiguar quais os referenciais e modelos de autoavaliação existentes nas escolas;
- vi. Averiguar quais os efeitos do modelo de Avaliação Externa das Escolas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação de escola;
- vii. Identificar e descrever elementos facilitadores e/ou impeditivos ao desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação de escola contínuas e sustentáveis.
- viii. Verificar quais as mudanças curriculares, pedagógicas e organizacionais em resultado dos processos avaliativos desenvolvidos pela escola.

Decorrente destes objetivos, com a investigação realizada, pretendemos dar resposta à seguinte questão: *De que modo o modelo de avaliação externa, desenvolvido pela Inspeção Geral da Educação, desde o ano de 2006, contribui para o desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação nas escolas que sustentem a elaboração de planos de melhoria, e possibilitem a melhoria da escola?* Para melhor compreendermos as dinâmicas avaliativas e os seus efeitos na mudança e melhoria da

escola formulamos algumas subquestões de investigação que orientaram a investigação empírica embora não a determinassem de todo:

- Como se desenvolveu o processo de avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face à avaliação externa? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação externa? Quais os modos de apropriação dos resultados da avaliação externa?
- Como se desenvolve o processo de autoavaliação? De que modo reflete a escola na autoavaliação o seu Projeto Educativo e o seu Projeto Curricular de Escola? Qual o referencial da autoavaliação? Que modelos de autoavaliação são aplicados pelas escolas? Como envolve a escola os diferentes atores educativos no processo de autoavaliação? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação interna?
- De que modo o processo de avaliação externa veio influenciar as dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola e a elaboração de planos de melhoria? Que processos de reflexão foram desenvolvidos após a avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face aos resultados da avaliação externa?
- Como são utilizados os resultados da autoavaliação? Quem são os seus principais utilizadores? Como se concebem os planos de melhoria? Como se operacionalizam os planos de melhoria? Qual o envolvimento dos diferentes atores educativos na melhoria?
- Quais os fatores que impediram ou dificultaram o desenvolvimento, contínuo e sustentado, de dinâmicas e práticas de autoavaliação na escola que conduzam à melhoria?
- Qual a natureza das mudanças organizacionais e pedagógicas resultante do processo de autoavaliação da escola? Qual o efeito da avaliação externa nessas mudanças?
- Quais os aspetos que indiciam a emergência de uma “cultura de avaliação” na escola? Até que ponto as dinâmicas e práticas de autoavaliação existentes podem potenciar a construção de uma “cultura de avaliação”?
- Em que medida a avaliação externa sobredetermina as práticas de autoavaliação?

Estas questões de investigação e estes objetivos permitem limitar e focalizar o âmbito do estudo, nomeadamente, no que refere ao processo de decisão acerca da recolha e da análise de dados, bem como sobre os instrumentos a utilizar nessa recolha (Miles & Huberman, 1994).

6.3. A seleção dos “casos”

Num estudo de caso a seleção do “caso” configura-se como um passo de extrema importância para o estudo, pois define a sua *essência metodológica* (Coutinho & Chaves, 2002, p. 228; citando Bravo, 1998). É ela que vai dar estabilidade ao *design* da investigação (Yin, 1993) e, para além disso, a compreensão do fenómeno em estudo está dependente da sua escolha adequada. Para Stake (2012), o primeiro critério na seleção do “caso” deverá passar por maximizar a oportunidade que temos para aprender com o caso. Porém, o autor adverte que “a investigação com estudo de caso não é uma investigação por amostragem. Nós não estudamos um caso com o objetivo primário de entender outros casos. A nossa primeira obrigação é compreender esse caso específico” (Stake, 2012, p. 20).

Nesta investigação, tratando-se de um estudo de caso múltiplo ou multicasos, preocupámo-nos nos critérios de seleção dos “casos” em assegurar, pela diversidade e especificidade dos contextos em estudo, um maior conhecimento acerca da problemática em investigação (Bogdan & Bilken, 1994, Lessard- Hébert, Goyette & Boutin, 2008, Yin, 1994). Tendo em conta os objetivos específicos e quadro teórico que suporta esta investigação, com a opção de seleção “cinco casos” procurámos sobretudo introduzir um maior complexidade e validade ao estudo.

Nos estudos de caso múltiplo, segundo Afonso (2014), “a multiplicação dos contextos em estudo destina-se assegurar uma maior abrangência e plausibilidade na construção de teorias ou generalizações aproximadamente sólidas” (p. 76). Desse modo, consideramos que, apesar de cada caso ter um valor investigativo em si, “a condução de um conjunto de estudos de caso, “segundo o mesmo desenho de investigação, com uma boa coordenação entre eles, permite a sua comparabilidade e também maiores possibilidades de teorização, ou de consolidação de proposições teóricas” (Amado & Freire, 2013, p. 128).

Como tal, de modo a procedermos à seleção dos casos mais ricos em informação as escolas participantes no estudo foram escolhidas por *conveniência* (Patton, 1980),

pois essa opção pareceu-nos a mais indicada para aprender mais sobre as questões centrais do estudo, constituindo uma oportunidade para obter um *conhecimento mais profundo* do problema a estudar. Nesse sentido, a seleção dos “casos” em estudo baseou-se em critérios que assumem um caráter pragmático e, ao mesmo tempo, traduzem preocupações teóricas. Assim, partindo da análise de conteúdo previamente efetuada aos relatórios da Avaliação Externa das escolas (AEE) da região Alentejo litoral, tomámos como critério a necessidade de assegurar, dentro do possível, uma diversidade de contextos em termos de desenvolvimento dos processos avaliativos da escola. Deste modo, ao selecionarmos como objeto da investigação empírica, três agrupamentos de escolas e duas escolas secundárias, da região Alentejo litoral, tivemos em conta a necessidade de assegurar diversas perspetivas de construir processos de autoavaliação e de usufruir de um conjunto mais variado de informações, de modo a procurar algumas similitudes ou dissemelhanças nos procedimentos e nas intenções dos atores em relação aos processos de avaliação de escola e aos seus efeitos na melhoria das práticas. A seleção dos “casos” obedeceu assim a critérios estratégicos, nomeadamente, critérios de pertinência, quantidade e qualidade da informação a obter. Além disso, ao tratar-se de um estudo em profundidade, tendo em conta o nosso tempo e a necessidade de várias deslocações às escolas em estudo, optámos por seleccionar casos geograficamente acessíveis, ou seja, próximos da nossa zona de residência, o que facilitaria as deslocações em termos do trabalho de campo. Antes de avançarmos na abordagem das técnicas de recolha de informação utilizadas no nosso trabalho, e de modo a evidenciarmos o perfil dos diversos contextos onde se desenrolou o trabalho de campo, consideramos importante procedermos à caracterização das escolas envolvidas no estudo.

6.3.1. As cinco escolas em análise

Os cinco estabelecimentos de ensino que seleccionámos para proceder ao estudo dos efeitos do processo de avaliação externa das escolas nas práticas e dinâmicas de autoavaliação da escola e na elaboração de planos de ação que sustentem a melhoria da escola localizam-se na região Alentejo litoral do território continental português. Do universo das escolas desta região e tendo em conta os critérios definidos para a seleção contactámos, em junho de 2011, os diretores de quatro agrupamentos de escolas e de três escolas secundárias no sentido de verificar a disponibilidade para o

desenvolvimento da investigação. Em reunião, para o efeito, com os diretores das respetivas escolas foi entregue um documento com a descrição sumária do estudo, os objetivos do mesmo, as etapas de investigação na escola e a respetiva calendarização. Na primeira quinzena do mês de setembro de 2011 obtivemos a resposta de receptividade por parte de três agrupamentos de escolas – aqui designados de *AG1*, *AG2* e *AG3* – e duas escolas secundárias – designadas de *ES1* e *ES2* – que vieram a constituir as escolas participantes no nosso estudo. Do total das escolas que contactámos inicialmente, um agrupamento de escolas e uma escola secundária referiram não ser possível a investigação invocando a desmotivação da equipa de autoavaliação e as pressões sentidas nos últimos tempos pelo pessoal docente no que se refere à sua avaliação de desempenho. Por razões de ética profissional decidimos manter o anonimato das escolas em causa, bem como de qualquer um dos nossos entrevistados, usando as designações acima referidas.

Atendendo aos critérios de seleção definidos, a opção por estas escolas prendeu-se, em primeiro lugar, com o facto de em todas elas existirem, de acordo com os respetivos relatórios da AEE, processos de autoavaliação (ou de estarem em fase de iniciação no momento da realização da AEE). Em segundo lugar, decorreu da necessidade de assegurarmos diversas perspetivas de construir processos de autoavaliação, usufruindo assim de um conjunto mais variado de informações. Para além disso não ignorámos a situação geográfica das escolas cujo distanciamento entre si e da nossa área de residência assume um valor mínimo de dezassete quilómetros e um máximo de cinquenta. Por último importa realçar a disponibilidade das escolas que, na fase de *negociação do acesso* ao contexto de investigação, permitiram a presença de um elemento estranho no seu contexto organizacional.

A escola *AG1* constitui um agrupamento de escolas que agrupa onze unidades de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico e onde se ministra também o segundo e terceiro ciclos do ensino básico. Este agrupamento é caracterizado pela grande dispersão geográfica dos seus estabelecimentos, em que a escola básica mais afastada dista vinte quilómetros da escola-sede. Os estabelecimentos de educação e de ensino distinguem-se, quanto às condições instaladas, entre a escola-sede e as que constituem o grupo designado de “escolas rurais”. A escola-sede funciona num edifício de construção recente, inaugurado no ano letivo de 2009/2010, dispõe de equipamentos modernos e adequados, apesar de alguns constrangimentos relacionados com o reduzido número de

salas e com a exiguidade dos espaços comuns, tendo em conta o elevado número de crianças e alunos que a frequenta e a diversidade de atividades.

No ano letivo no qual iniciámos a nossa investigação (2011/2012), o agrupamento era frequentado por cento e sessenta e nove crianças na educação pré-escolar e por setecentos e sessenta alunos no ensino básico repartidos pelo primeiro, segundo e terceiro ciclos, sendo que cerca de 78% desses alunos frequentam o primeiro e o segundo ciclo. Importa referir que 33,3% dos alunos beneficiam de medidas de ação social escolar. Quanto às habilitações escolares dos pais dos alunos, 42% tem o ensino básico, 19,3% o ensino secundário e 12,7% um grau de ensino superior.

No que concerne aos docentes, num total de 96, a maior parte (74%) leciona há mais de dez anos e tem entre 30 e 50 anos de idade (71%). Da totalidade dos docentes, 50% pertencem ao quadro do agrupamento e 28% ao quadro de zona pedagógica. O serviço não docente é assegurado por vinte e nove assistentes operacionais e técnicos.

Para finalizar esta breve caracterização gostaríamos de referir que o agrupamento, segundo o relatório da AEE (ano letivo de 2010/2011), no que respeita ao domínio “Resultados”, apresenta como ponto fraco “a descida acentuada da percentagem de classificações positivas, nos Exames Nacionais do Ensino Básico, entre 2008 e 2010, em especial, em Língua Portuguesa”. Também no domínio “Prestação do serviço educativo”, o relatório refere como ponto fraco que não existem formas de “monitorização das estruturas de coordenação educativa e supervisão pedagógica e das competências que lhes estão atribuídas”. No domínio “Liderança”, o relatório refere que o agrupamento não dispõe de “metas e de indicadores de medida claros, para a avaliação dos objetivos estipulados no Projeto Educativo”. Já no domínio “Organização e gestão escolar” não apresenta pontos fracos.

Quanto ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola”, o agrupamento apresenta um “processo de avaliação, em fase incipiente”, sendo este aspeto evidenciado no relatório como ponto fraco. A informação recolhida na sequência do processo de autoavaliação “embora tratada e analisada, não foi divulgada à comunidade”, além de que, “o processo encetado não oferece uma visão plural dos diversos agentes educativos e dos alunos, nem identifica as oportunidades ou os constrangimentos que se colocam ao agrupamento”. Quanto aos efeitos dos resultados da autoavaliação na melhoria da qualidade educativa, “desconhece-se, por ora, o impacto do trabalho realizado na promoção de ações de melhoria” (Relatório AEE – escola AGI).

A escola AG2 é um agrupamento de escolas constituído por uma escola básica do segundo e terceiro ciclos, três jardins-de-infância, três escolas básicas do primeiro ciclo e seis escolas básicas do primeiro ciclo com jardim-de-infância. A verticalização deste agrupamento tem a sua origem no ano de 2007/2008 passando este a ser constituído pelas escolas do agrupamento horizontal, até então existente, e pela escola básica do segundo e terceiro ciclos, que é assumida como a escola sede do agrupamento. Na escola sede, cujo edifício existe desde 1992, passam, a partir de 2006, a ser alojadas as turmas do quarto ano do primeiro ciclo do ensino básico devido à insuficiência de salas da escola do primeiro ciclo do ensino básico do concelho.

Este agrupamento serve um conjunto de seis freguesias, na sua maioria rurais, com uma população escolar de 1497 alunos, dos quais 280 frequentam a educação pré-escolar, 588 frequentam o primeiro ciclo, 283 frequentam o segundo ciclo, 241 frequentam o terceiro ciclo, 24 os cursos de educação e formação, 15 a educação e formação de adultos e 60 alunos frequentam formações modulares, num estabelecimento prisional. Importa referir que neste agrupamento cerca de 54% dos alunos beneficiam de medidas de ação social escolar. Quanto às habilitações escolares dos pais dos alunos, 64% tem como habilitação o ensino básico, sendo que 17,3% detém o primeiro ciclo, 23,4% o segundo ciclo e 23,2% o terceiro ciclo.

No que concerne aos docentes, num total de 131 docentes, 72% pertencem ao quadro do agrupamento, 18% ao quadro de zona pedagógica e 10% são contratados. O serviço não docente é assegurado por 93 assistentes operacionais, técnicos e por técnicos/professores das atividades da componente de apoio à família e de enriquecimento curricular.

Em junho de 2009, ao abrigo do novo regime de autonomia, administração e gestão da escola¹⁶⁹, é eleito um diretor externo ao agrupamento, cujo projeto de intervenção é apresentado à comunidade escolar como um documento estratégico da ação organizacional que indicia uma visão de futuro. Importa realçar que neste agrupamento, após a verticalização a equipa da comissão executiva instaladora elabora e submete à aprovação do conselho pedagógico o regulamento interno e o projeto educativo, mas apenas o primeiro tem parecer favorável. Nestas circunstâncias, a liderança do agrupamento pelo atual diretor inicia-se sem projeto educativo nem projeto

¹⁶⁹ Consagrado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril

curricular, e sem que existam critérios gerais de avaliação de alunos, nem processos de autoavaliação de escola. O diretor reconhece que a sua liderança vem colocar novos desafios à comunidade escolar através do planeamento e da implementação de práticas organizativas que procuram contrariar a “gramática escolar”. É também reconhecido pelo diretor que o seu projeto de intervenção, ainda que expresse expectativas elevadas para o agrupamento em termos de metas de resultados escolares, deve ser o referente da ação organizacional. O projeto educativo do agrupamento elaborado no ano seguinte à eleição do diretor, acaba por consubstanciar as grandes linhas orientadoras do seu projeto de intervenção, assim como as metas aí definidas em termos de resultados escolares.

O agrupamento, segundo o relatório da AEE (ano letivo de 2010/2011), no que respeita ao domínio “Resultados”, apresenta como ponto fraco “os baixos resultados dos alunos de 4.º, 6.º e 9.º anos, em Língua Portuguesa e em Matemática, nas provas de aferição e nos exames nacionais do ensino básico”. Também no domínio “Prestação do serviço educativo”, o relatório refere como pontos fracos a inexistência de “mecanismos de observação e de acompanhamento das práticas letivas em sala de aula, como estratégia formativa e promotora de crescimento profissional e da qualidade do sucesso”, bem como a “reduzida implementação de metodologias ativas e experimentais como estratégias de aprendizagem”. No domínio “Liderança” o relatório apresenta uma classificação onde predominam os pontos fortes (Muito Bom), sendo destacado o “reconhecimento interno e externo do trabalho do diretor, como fator determinante do desenvolvimento da organização e de uma gestão mais adequada às necessidades do agrupamento”. No entanto é referido a existência de uma “fraca articulação das lideranças intermédias, na operacionalização de estratégias de melhoria. Já no domínio “Organização e gestão escola” a escola não apresenta pontos fracos.

Quanto ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” o agrupamento apresenta uma classificação bastante favorável (Bom), sendo que as “ações de autoavaliação interna, conjugadas com o Programa de Avaliação de Escolas-AVES, denotam uma intencionalidade de melhoria. Existe uma coerência entre a autoavaliação, a valorização dos recursos e dos processos estratégicos, expressa nos documentos de planeamento”. Além disso o “diretor tem introduzido dinâmicas de reflexão e de ação com impacto no aperfeiçoamento organizacional” e “tem vindo a envolver a comunidade educativa na implementação de ações tendentes à superação das suas fragilidades” (Relatório AEE – escola AG2).

A escola AG3 constitui um agrupamento de escolas que agrupa quatro escolas do primeiro ciclo com jardim-de-infância, uma escola do primeiro ciclo e a escola-sede onde se ministra o segundo e terceiro ciclos do ensino básico. Este agrupamento é caracterizado pela reduzida dispersão geográfica dos seus estabelecimentos, em que a escola básica mais afastada dista cerca de sete quilómetros da escola-sede.

O agrupamento é frequentado por uma população escolar de 937 crianças e alunos, dos quais 186 frequentam a educação pré-escolar, 405 frequentam o primeiro ciclo, 230 o segundo ciclo e 116 alunos o terceiro ciclo. Importa referir que nesta escola cerca de 31% dos alunos beneficiam de medidas de ação social escolar. Relativamente aos referentes nacionais a percentagem de alunos do 4.º, 6.º e 9.º anos sem ação social escolar situa-se acima da mediana nacional. Quanto às habilitações escolares e à profissão dos pais dos alunos, 49% tem formação secundária ou superior e 24% exercem atividades profissionais de nível superior e intermédio.

No que concerne aos docentes, num total de 88, 84% pertencem ao quadro do agrupamento e detêm uma experiência profissional significativa (82% lecionam há dez ou mais anos). O serviço não docente é assegurado por 45 assistentes operacionais e técnicos, dos quais 85% têm mais dez ou mais anos de serviço.

O agrupamento, de acordo com o relatório da AEE (ano letivo de 2006/2007), no que respeita ao domínio “Resultados”, ainda que os resultados escolares sejam analisados no final de cada período e ano letivo, “não foram comparados entre si, nos últimos anos letivos” não permitindo “extrair quaisquer conclusões sobre a sua evolução e a qualidade do sucesso”. Além disso, “a comparação dos resultados escolares da escola sede com os nacionais, bem como com os das escolas vizinhas não constitui prática regular e sistemática do agrupamento”. Também no domínio “Prestação do serviço educativo”, o relatório refere como pontos fracos a “fraca articulação curricular entre ciclos”, bem como a “coordenação pedagógica muito localizada nos grupos disciplinares” sendo que a “organização por departamentos curriculares ainda não provocou alterações significativas nas lógicas disciplinares instituídas”. No domínio “Liderança” o relatório refere que o agrupamento não integrou no seu projeto educativo “indicadores e metas para a avaliação dos objetivos definidos” e que a “gestão do agrupamento está associada a uma visão de curto prazo e à resolução de problemas correntes”, ou seja, “nem o projeto educativo, nem os responsáveis do agrupamento

apresentam uma visão e estratégia claras sobre o futuro”. Já no domínio “Organização e gestão escola” o agrupamento não apresenta pontos fracos.

Quanto ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” o relatório apresenta como ponto fraco a “inexistência de mecanismos sistemáticos de monitorização e de avaliação do funcionamento do agrupamento” sendo que a informação recolhida no processo de autoavaliação “teve reduzido impacto na conceção de planos de ação de melhoria”. A ação da “equipa de autoavaliação constituída no início do presente ano letivo (...) tem incidido sobretudo na construção do modelo concetual” (Relatório AEE – escola AG3).

A escola *ESI* é uma escola secundária com terceiro ciclo do ensino básico que, em termos de localização geográfica, se situa no mesmo concelho da escola *AGI*, sendo a distância entre ambas de menos de um quilómetro.

A escola serve uma população escolar de 505 alunos distribuídos pelo terceiro ciclo (seis turmas), pelos cursos de educação e formação (duas turmas), pelo ensino secundário com os cursos científico-humanísticos (quinze turmas) e os cursos de ensino profissional (cinco turmas). Funciona ainda na escola o curso de educação e formação de adultos e o Centro Novas Oportunidades com o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências, para os dois níveis de ensino. Nesta escola, cerca de 24% dos alunos beneficiam de medidas de ação social escolar. Quanto às habilitações escolares dos pais, 24% dos pais dos alunos do ensino básico e 17% dos pais dos alunos do ensino secundário têm como habilitação o ensino superior. Nesta escola a percentagem de pais com habilitação académica de nível superior e com profissão de classificação superior e intermédia é bastante elevada comparativamente à nacional.

No que concerne aos docentes, num total de 80 professores, 82,5% pertencem aos quadros da escola e 61,3% têm dez ou mais anos de serviço. O serviço não docente é assegurado por 32 assistentes operacionais e técnicos.

Nesta escola os resultados dos exames nacionais são utilizados como o referente da ação organizacional, situando-se estes dentro da média nacional e acima desta em algumas disciplinas. Dada a posição nos rankings das avaliações externas de aprendizagens (exames nacionais) a escola é considerada pelos diversos atores como a melhor escola da região em termos de resultados escolares, sendo referenciada pela preparação académica dos alunos e pela cultura de exigência. Os docentes revelam

preocupação com a qualidade do sucesso educativo tendo como metas principais a entrada dos alunos no ensino superior.

Importa realçar que a diretora recentemente eleita (agosto 2011), sendo um elemento externo à escola, está em fase de adaptação à realidade escolar, procurando com a sua ação manter a imagem de prestígio e de boa implantação da escola na região, bem como o reconhecimento da comunidade pela exigência do seu ensino. Como tal, dada a curta duração da sua liderança, a diretora decide manter a atribuição a cada profissional de cargos/funções designados pela anterior diretora. Nestas circunstâncias, decide manter a equipa de autoavaliação, bem como o modelo de autoavaliação adotado.

A escola, de acordo com o relatório da AEE (ano letivo de 2006/2007), no que respeita ao domínio “Resultados”, apresenta uma classificação que revela a existência de bastantes pontos fortes (Bom) sendo destacado a “preocupação com a qualidade do sucesso educativo” e a “qualidade do desempenho dos docentes” que investem na “concretização de uma das suas metas principais, a entrada dos alunos no Ensino Superior”. Também no domínio “Prestação do serviço educativo”, o relatório refere bastantes pontos fortes (Bom) sendo apontado como pontos relevantes pelos alunos e pelos encarregados de educação a “continuidade pedagógica instituída” e a “qualidade do serviço prestado pelos professores”. Também “a diversificação das ofertas educativas, a forte identificação que todos demonstram ter com a escola e com o que ela oferece, o grande investimento feito nos meios informáticos e o trabalho de docentes, não docentes e discentes” tornam a escola num lugar de referência. No domínio “Liderança” o relatório refere como ponto fraco a “fraca liderança do conselho executivo” e as “dificuldades no exercício efetivo das lideranças intermédias, nomeadamente, em termos das coordenações de departamento”. Já no domínio “Organização e gestão escolar” a escola apresenta como pontos fracos a “inexistência de um projeto curricular de escola” e a “deficiente circulação interna e externa da informação”.

Quanto ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” o relatório refere o processo de autoavaliação como um ponto fraco e, em simultâneo como um desafio que a escola pretende prosseguir, tendo neste contexto decidido avançar com a constituição de uma equipa de autoavaliação e recorrer a uma empresa de consultadoria de modo a implementar o modelo *Common Assessment Framework* (CAF) (Relatório AEE – escola *ESI*).

A escola *ES2* é uma escola secundária com terceiro ciclo do ensino básico que, em termos de localização geográfica, se situa no mesmo concelho do agrupamento de escolas *AG2*, sendo a distância entre as duas escolas de menos de um quilómetro. A escola cujo edifício existe desde 1964, apresenta-se como um espaço em más condições físicas, o que acaba por ter repercussão na organização e no desenvolvimento das atividades educativas. Os alunos utilizam o refeitório da escola *AG2*.

A oferta educativa abrange o terceiro ciclo, o ensino secundário e os cursos de educação e formação (CEF) e de educação e formação de adultos (EFA) e os cursos profissionais. Funciona ainda na escola o Centro Novas Oportunidades.

A escola serve uma população escolar de 365 alunos distribuídos pelos ensinos básico e secundário: 125 alunos no terceiro ciclo, 180 no ensino secundário regular, 19 alunos nos CEF e 41 alunos nos cursos de ensino profissional. Nesta escola cerca de 31% dos alunos beneficiam de medidas de ação social escolar. Quanto às habilitações escolares dos pais dos alunos, 24% dos pais têm o primeiro ciclo do ensino básico, 18% o segundo ciclo, 24% o terceiro ciclo, 19% o ensino secundário e 7% têm como habilitação o ensino superior.

No que concerne aos docentes, num total de 59 professores, 71% pertencem aos quadros da escola, 21% ao quadro de zona pedagógica e 7% são contratados. O serviço não docente é assegurado por 23 assistentes operacionais e técnicos.

A escola, de acordo com o relatório da AEE (ano letivo de 2008/2009), no que respeita ao domínio “Resultados”, apresenta uma classificação que revela a existência de bastantes pontos fortes (Bom) tendo sido implementadas medidas de apoio para melhoria dos resultados escolares “de que se releva a tutoria, no acompanhamento, na orientação do estudo e na realização de tarefas”. A preocupação da escola com os resultados escolares é “evidenciada pela análise regular dos resultados académicos, efetuada ao longo do ano letivo, pelos órgãos e estruturas intermédias”. Também no domínio “Prestação do serviço educativo”, o relatório refere bastantes pontos fortes (Bom). Já no domínio “Organização e gestão escola” ainda que o relatório apresente uma classificação com bastantes pontos fortes (Bom), o “projeto educativo está desatualizado e é omissivo quanto às prioridades reveladas pela escola, com destaque para as que se prendem com o processo de ensino e de aprendizagem”. No domínio “Liderança” o relatório refere a comunicação entre os órgãos de administração e de gestão como uma das fragilidades da escola.

Quanto ao domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” o relatório refere que o desenrolar do processo de autoavaliação “não contou com a auscultação e o acompanhamento de toda a comunidade educativa” e que a autoavaliação não gerou “alterações significativas na organização e no funcionamento da escola e nas práticas profissionais, não se revendo alguns dos interlocutores nas conclusões apresentadas” (Relatório AEE – escola *ES2*).

Em suma embora os cinco estabelecimentos de ensino que seleccionámos para proceder ao nosso estudo tenham procedido, de acordo com os respetivos relatórios da AEE, à implementação de processos de autoavaliação podem encontrar-se diferenças nessas práticas quanto ao seu “estádio” de conceção e implementação.

A escola *ESI*, apesar de ser considerada uma escola de referência na preparação académica dos alunos e na promoção de uma cultura de exigência, assumindo como referente da ação os resultados académicos das avaliações externas de aprendizagens, mostra não possuir à data da realização da AEE quaisquer práticas de autoavaliação de escola tendo decidido recorrer ao apoio externo de um consultor para o desenvolvimento do seu processo de avaliação.

A escola *AG3* possui mecanismos de autoavaliação, mas estes não são sistemáticos e consistentes, sendo que à data de realização da AEE a ação da equipa apenas tinha incidido na conceção do modelo de autoavaliação do agrupamento.

Por sua vez, a escola *AG1* encontra-se numa fase incipiente do seu processo de autoavaliação, embora existam resultados decorrentes do processo avaliativo estes resultam apenas da visão de alguns elementos da comunidade educativa e, além disso, não foram divulgados à comunidade não tendo efeitos na promoção de ações de melhoria.

A escola *ES2* possui mecanismos de autoavaliação, mas estes, para além de não contarem com a auscultação e o acompanhamento de todos os atores educativos, não produziram alterações significativas na organização e no funcionamento da escola e nas práticas profissionais, não se revendo alguns dos interlocutores nos resultados do processo.

A escola *AG2* mostra uma coerência entre o processo de autoavaliação de escola e os instrumentos de planeamento estratégico da escola (projeto educativo, plano anual de atividades e projeto de intervenção do diretor), o que deixa evidenciar alguns dos traços de “novo” perfil de liderança escolar exigida ao diretor. Apresentando-se como a

escola com maior classificação no domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” quando comparada com as restantes quatro escolas.

Para uma melhor compreensão na Tabela 10 apresentamos os resultados das classificações finais da avaliação externa de cada uma das escolas.

Tabela 10. *Resultados finais da avaliação externa das escolas*

Domínios de Avaliação	Escola AG1	Escola AG2	Escola AG3	Escola ES1	Escola ES2
Resultados	Suficiente	Suficiente	Suficiente	Bom	Bom
Prestação do Serviço Educativo	Suficiente	Bom	Suficiente	Bom	Bom
Organização Escolar	Bom	Bom	Suficiente	Suficiente	Bom
Liderança	Bom	Muito Bom	Suficiente	Suficiente	Bom
Capacidade de Autorregulação	Suficiente	Bom	Suficiente	Suficiente	Suficiente

Fonte: Relatórios de Avaliação Externa das escolas AG1, AG2, AG3, ES1, ES2

6.4. Técnicas de recolha de dados

No processo de recolha de informação, no quadro de uma investigação naturalista, privilegiámos a utilização de diversas técnicas de recolha de dados, de modo a que, numa abordagem qualitativa e interpretativa da realidade, nos permitissem observar as particularidades dos fenómenos que são objeto do nosso estudo, bem como averiguar o seu significado na complexidade da realidade natural em que se produzem. Assim recorreremos à utilização da observação não participante em diversos contextos, aos inquéritos por questionário, às entrevistas (individual e de grupo) e à recolha de diversos documentos (Bogdan & Biklen, 1994; Merriam, 2001, Yin, 1994).

Embora antes de iniciarmos o trabalho de campo tivéssemos definido algumas linhas sobre a estratégia de recolha de dados, no decurso desse trabalho, que decorreu entre o início de setembro de 2011 e janeiro de 2013, tivemos a necessidade de proceder a alguns ajustamentos, não só para clarificar o significado dos dados recolhidos, como para aprofundarmos o conhecimento sobre o nosso objeto de estudo, de modo a explorarmos a complexidade dos contextos e da problemática em estudo.

Na Tabela 11 apresentamos as técnicas de recolha de dados utilizadas ao longo do nosso trabalho no terreno, bem como os momentos da sua utilização, abordando ainda os momentos de análise e tratamento dos dados recolhidos através de algumas

dessas técnicas e que se mostraram importantes para delinear as fases seguintes da investigação.

Tabela 11. *Cronograma da utilização das técnicas de recolha e análise de dados*

Técnicas de recolha e análise	2011/2012								2012/2013																
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Recolha documental																									
Aplicação do questionário																									
Tratamento e análise de dados do questionário																									
Observação não participante																									
Entrevista em grupo focal (<i>focus group</i>)																									
Tratamento e análise de conteúdo dos dados da entrevista de grupo focal																									
Entrevistas individuais																									
Tratamento e análise de conteúdo																									

Nos pontos seguintes faremos algumas considerações sobre cada uma das técnicas utilizadas.

6.4.1. A observação não participante

A observação é apresentada como a melhor técnica quando um fenómeno, uma atividade ou uma situação, pode ser observado em primeira mão pelo investigador (Merriam, 2001). Entre as vantagens da observação qualitativa destacam-se, a facilidade na obtenção de informações internas aos grupos que não seriam detetadas a partir de outras técnicas; a possibilidade de aprofundar o conhecimento acerca da realidade; e a garantia da credibilidade dos resultados ao permitir trabalhar em primeira mão com as fontes da informação (Colas, 1992, 1998; citado por Aires, 2004). Nestas circunstâncias, a observação não participante apresenta-se como “uma técnica de recolha de dados particularmente útil e fidedigna, na medida em que a informação obtida não se encontra condicionada pelas opiniões e pontos de vista dos sujeitos, como acontece nas entrevistas e nos questionários” (Afonso, 2005, p. 93). Acresce ainda que, ao ser utilizada para triangulação da informação, a observação pode ser útil “para descobrir se as pessoas fazem o que dizem fazer, ou se se comportam da forma como afirmam comportar-se” (Bell, 2004, p. 162). As críticas à validade da observação podem

ser colmatadas através da triangulação, isto é, quando combinada com a entrevista e a análise de documentos, a observação permite uma interpretação holística do fenómeno em causa (Merriam, 2001).

Ao longo do nosso trabalho de campo, que se desenvolveu entre o início de setembro de 2011 e janeiro de 2013, a observação não participante foi a postura metodológica assumida nas escolas em estudo. Importa salientar que, embora na planificação do nosso trabalho tivéssemos previsto recorrer à observação nas cinco escolas em estudo, no decurso do trabalho de campo, e face às dinâmicas de trabalho das equipas de cada escola, o nosso trabalho de observação direta ficou limitado a duas dessas escolas (escolas *AG2* e *ESI*). Os motivos da opção pela observação dessas duas escolas tiveram a ver, por um lado, com o carácter de continuidade e abrangência dos processos de autoavaliação desenvolvidos, o que tem assegurado a sustentabilidade do processo em cada uma das escolas, e, por outro lado, com o impacto e os efeitos desses processos no planeamento e na organização da escola.

A observação não participante ocorreu em algumas das sessões de trabalho das equipas de autoavaliação em que foi discutido o seu plano de ação, a sua operacionalização e os resultados da avaliação. A observação permitiu-nos ter uma visão integrada do modo como as equipas de autoavaliação organizam o seu trabalho no interior das escolas, nomeadamente, como procedem à operacionalização do seu processo de autoavaliação e como usam os resultados dessa avaliação. Além da nossa presença em algumas das sessões de trabalho da equipa de autoavaliação destacamos ainda, no caso da escola *ESI*, a observação de algumas sessões de trabalho da equipa com os departamentos, em que foram discutidos os indicadores de avaliação a constar no modelo de autoavaliação das práticas de sala de aula (conforme Apêndice AH-escola *ESI*) e, no caso da escola *AG2*, a nossa presença numa sessão de trabalho da equipa de autoavaliação com diversos grupos de atores da escola, em que foram apresentados os resultados de autoavaliação (conforme Apêndice U- escola *AG2*). É de realçar também a nossa presença na observação direta de reuniões gerais de professores (escola *ESI*), reuniões de conselho geral (escola *AG2*). De destacar ainda a realização de reuniões de trabalho com os coordenadores das equipas de autoavaliação de cada uma das escolas e de reuniões com os diretores e os respetivos coordenadores das equipas.

Na Tabela 12 apresentamos uma síntese do tipo, local e o número de reuniões em que estivemos presentes.

Tabela 12. *Número de observações/reuniões realizadas nas escolas/agrupamentos*

Observações/Reuniões	Escola/Agrupamento	Nº
Reunião com o/a diretor/a e coordenador/a da equipa	AG1	1
	AG2	1
	AG3	1
	ES1	1
	ES2	1
Reunião com o/a coordenador/a da equipa de autoavaliação	AG1	8
	AG2	8
	AG3	5
	ES1	8
	ES2	4
Sessões da equipa de autoavaliação	AG2	5
	ES1	7
Conselho Geral	AG2	2
Sessões de trabalho da equipa com os departamentos da escola	ES1	3
Sessões de trabalho da equipa com atores da escola de diversos departamentos	AG2	1
Reunião de Conselho Geral	AG2	2
Reunião geral de professores	ES1	2

Na observação não participante dessas reuniões estivemos focados em obter um maior conhecimento sobre os processos de autoavaliação, bem como sobre a utilização dos resultados do processo de autoavaliação e os efeitos da avaliação no processo de melhoria de cada escola. A observação permitiu-nos confrontar o discurso dos sujeitos de investigação sobre o processo e as dinâmicas de autoavaliação da escola com a realidade dessas práticas. Embora, no decurso da observação tivéssemos assumido uma posição de “não interferência explícita” nos acontecimentos, observando e registando o decorrer das situações e procurando concentrar a nossa atenção no fluxo dos acontecimentos, estamos conscientes de que, ainda assim, “o investigador é sempre participante, na medida em que a sua presença, mesmo silenciosa (e nem sempre foi esse o caso), interfere no contexto social analisado” (Lima, 1998, p. 32).

As observações realizadas aproximam-se do tipo não estruturado, na medida em que o procedimento seguido se limitou a registar, na forma de notas de campo, os acontecimentos que iam surgindo, sem que tivéssemos partido para o terreno com algum tipo de grelha de observação. Nestes registos procurámos seguir a orientação de Bodgan e Biklen (1994):

sempre que considerar que um acontecimento a que assistiu ou um diálogo em que se envolveu é relevante, anote as imagens que estes lhe despoletam. (...) . Sempre que palavras, acontecimentos ou circunstâncias sejam recorrentes, mencione-os nos comentários do observador e especule sobre o seu significado. Se achar que se fez luz na compreensão de alguma coisa que previamente não estava clara para si, registe esse facto. Se der conta que há sujeitos que têm algo em comum, saliente estas semelhanças nos comentários do observador. O objetivo é o de estimular o pensamento crítico sobre aquilo que observa e o de se tornar em algo mais que uma mera máquina de registo. (Bodgan & Biklen, p. 211)

Embora a observação das diversas reuniões tenha assumido uma lógica de observação não estruturada é importante referir que na sua base esteve “sempre um questionamento específico do contexto empírico em causa, orientado, ou seja, estruturado, a partir das questões de partida e dos eixos de análise da investigação (Afonso, 2005, p. 92).

Nas diversas deslocações às escolas destacamos, no contexto das interações informais, as conversas informais que mantivemos com os coordenadores das equipas de autoavaliação de cada uma das escolas, bem como com alguns docentes na sala de professores, que após a sua participação na sessão de grupo focal que realizámos em cada uma das escolas deixaram de estranhar a nossa presença. Essas conversas proporcionaram-nos o acesso a algumas informações “mais reservadas”, que não nos foi possível obter nas observações realizadas nem constam nos documentos escritos, e foram importantes para esclarecer o sentido e a agenda dos processos avaliativos.

Da generalidade desses contactos, bem como das observações das reuniões elaborámos as nossas notas de campo que para além de conterem de um modo pormenorizado os registos dos “factos” das observações, incluíram ainda os nossos comentários e reflexões tendo em conta a condução da estratégia de investigação e os aspetos a clarificar, bem como o seu enquadramento no quadro teórico abordado.

6.4.2. A recolha documental

A recolha documental constitui outra das técnicas utilizada pelo investigador para recolha de dados, podendo ser usada com “uma função de complementaridade na investigação qualitativa” (Léssard-Hébert, Goyette & Boutin, 2008, p. 144) permitindo

assim validar e constatar a informação obtida através de outras técnicas, ou gerar novas hipóteses de trabalho. Afonso (2014) designa esta técnica de pesquisa arquivística e entende-a como a “utilização de informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objetivo de obter dados relevantes para responder às questões de investigação” (p. 93).

Bogdan e Biklen (1994) referem que “as escolas e outras organizações burocráticas têm a reputação de produzir uma profusão de comunicações escritas e ficheiros” (p. 180). Para estes autores, apesar de muitos investigadores excluírem os documentos oficiais da categoria de “dados”, devido à sua subjetividade e ao facto de apresentarem um “retrato brilhante e irrealista de como funciona a organização”, na investigação qualitativa estes assumem uma enorme importância pois permitem “o acesso à «perspetiva oficial», bem como, às várias maneiras como o pessoal da escola comunica” (p. 180).

No nosso estudo a opção pela análise documental, tratando-se de uma metodologia não interferente (Afonso, 2014), possibilitou-nos a obtenção de dados de uma forma indireta, o que permitiu evitar alguns constrangimentos que se pudessem colocar pelo facto das pessoas saberem que estão a ser estudadas e, como tal, poderem vir a mudar os seus comportamentos. Além disso, permitiu-nos recolher informações sobre o desenvolvimento do processo de autoavaliação, apresentando-se assim como uma forma de triangular os dados obtidos através das outras técnicas.

Assim, numa fase inicial do trabalho de campo procedemos à recolha de diversos documentos *oficiais* (Afonso, 2005, 2014), que nos foram disponibilizados pelas escolas ou que constavam nas suas páginas da internet, nomeadamente, o projeto educativo, o plano anual de atividades, o relatório da avaliação externa, os relatórios de autoavaliação e os planos de melhoria. Tratou-se sobretudo da recolha de documentos *oficiais*, tanto *internos* como de *comunicação externa* (Bogdan & Biklen, 1994). A leitura destes documentos foi realizada na fase inicial do trabalho de campo tendo-nos permitido uma primeira apropriação dos sentidos conferidos pelas escolas aos processos avaliativos e ao desenvolvimento do processo de autoavaliação.

Nesta etapa do trabalho de campo, embora todos os documentos recolhidos tenham sido objeto de tratamento, através de uma análise de conteúdo (Bardin, 1977), não houve a preocupação de criar um *corpus* documental de análise formal. Porém esta análise revelou-se fundamental para a compreensão dos contextos que pretendíamos estudar e para a estruturação e planificação das restantes fases do trabalho empírico.

Posteriormente, após as várias deslocações que fizemos às escolas, para realização das observações de diversas reuniões ou para reunião com os coordenadores das equipas, foram-nos facultados outros documentos relativos ao trabalho desenvolvido pela equipa de autoavaliação das escolas em estudo, como o plano de ação da equipa de autoavaliação, os referenciais e indicadores utilizados no modelo de autoavaliação, as atas de reuniões da equipa de autoavaliação, os relatórios de atividade e de avaliação do trabalho da equipa, os relatórios da autoavaliação desse mesmo ano e os relatórios de implementação dos planos de melhoria. Também os dados recolhidos nestes documentos se revelaram fundamentais para darmos resposta aos objetivos da presente investigação, pois ao serem conjugados com outros, permitiram-nos um conhecimento mais profundo da problemática em estudo.

6.4.3. O inquérito por questionário

Nesta investigação, o recurso à técnica do inquérito por questionário tornou-se pertinente de modo a conseguirmos conhecer as representações de um número elevado de atores sobre os processos avaliativos das escolas em estudo (Afonso, 2005). Sem ignorarmos as críticas efetuadas por alguns autores à utilização em estudos de cariz naturalista do inquérito por questionário, consideramos que a complementaridade metodológica entre diferentes fontes de evidência empírica, qualitativas e quantitativas, constitui uma fonte de enriquecimento para um estudo desta natureza.

Tratando-se de um estudo de caso, a nossa opção pela aplicação do inquérito por questionário teve como objetivo conseguirmos recolher informação que nos servisse de referência para a aplicação de outros métodos de recolha de dados, como a entrevista ou a observação (Quivy & Campenhoudt, 1998). Além de nos ajudar a abrir horizontes para as fases seguintes da investigação, o inquérito por questionário permitiu caracterizarmos indiretamente os processos de avaliação de escola e confrontar, através da triangulação das informações, os dados obtidos nas outras técnicas. Através do questionário pretendeu-se, então, obter dados quanto ao modo como se desenvolveram os processos de avaliação externa (AEE) e de autoavaliação da escola, assim como quanto aos seus efeitos nas práticas pedagógicas, curriculares e organizacionais.

Assim sendo, tendo em conta que, na generalidade das escolas, os docentes são o “motor” dos processos de autoavaliação (Alves & Correia, 2008; Correia, 2011), optámos por, nesta fase de diagnóstico e de entrada no terreno, aplicar o questionário

apenas aos professores de cada uma das escolas em estudo. Conscientes das limitações desta opção, em termos de validade e representatividade das respostas, na medida em que acabamos por não ter em conta as representações de todos os grupos da comunidade escolar, considerámos que de modo a obter um maior número de respostas às questões de investigação os professores constituíam um grupo de “informantes privilegiados” no que se refere ao desenvolvimento dos processos avaliativos e aos seus efeitos na melhoria da escola.

Na construção do questionário mereceu particular atenção a sua estruturação de modo a permitir obter dados e informações que expressassem, para além da caracterização dos docentes, os conhecimentos e as perceções sobre os processos de autoavaliação e de avaliação externa da escola e os seus efeitos. Optámos por um questionário de administração direta e privilegiámos o recurso a questões fechadas apresentando uma lista de proposições afirmativas às quais os respondentes teriam de dar o seu grau de concordância, utilizando para tal uma escala com cinco níveis (escala de Likert)¹⁷⁰. De modo a minimizar o “efeito formato” que a resposta fechada pode induzir, para além de termos apresentado para cada questão um número amplo de alternativas de resposta, inserimos a opção “outras” deixando espaço para que fossem discriminadas (Sá, 2004). Apenas numa situação solicitamos um comentário aberto aos respondentes para justificar a resposta ou emitir uma opinião. Contudo foram poucos os docentes que utilizaram este espaço, o que segundo Ghiglione e Matalon (2005) acaba por ser comum quando as questões abertas surgem na sequência de um conjunto de questões fechadas, “quer porque, por um lado, as pessoas se habituaram a dar respostas curtas, ou, por outro, a ordenar e a escolher sobre um material já pronto” (p. 117).

O questionário apresenta-se dividido em três partes (Apêndice B), numa primeira parte é feita uma contextualização do estudo, solicita-se a colaboração dos inquiridos e são dadas instruções para o preenchimento do questionário, na segunda parte solicita-se o preenchimento de dados pessoais e profissionais, tendo o cuidado de preservar o anonimato do inquirido. Na terceira parte, dividida em dois domínios o respondente é convidado a dar a sua opinião sobre os processos de autoavaliação e avaliação externa da escola. No primeiro domínio, designado “a autoavaliação da escola”, composto por cinco blocos de questões são apresentadas, num primeiro bloco,

¹⁷⁰ Segundo Afonso (2005), “as escalas de Likert têm um carácter sumativo e consistem em escalas de cinco níveis para avaliar concordância ou discordância em relação a uma determinada atitude ou afirmação” (p. 108).

proposições de âmbito geral sobre a importância do processo de autoavaliação, seguindo-se os restantes quatro blocos de questões com um conjunto de proposições sobre a participação dos atores no processo de autoavaliação, o processo de autoavaliação, os planos de melhoria da escola e os constrangimentos à autoavaliação e melhoria da escola. Por sua vez, o segundo domínio, designado “a avaliação externa das escolas” é composto por cinco blocos de questões sobre a participação dos atores no processo de avaliação externa da escola (AEE), os resultados do relatório da AEE, os efeitos da AEE no processo de autoavaliação da escola e os efeitos da AEE na escola. Segue-se um último bloco com um conjunto de proposições em que o respondente é chamado a expressar a sua opinião sobre o programa de AEE, sendo ainda dada a possibilidade de numa questão aberta apresentar a sua opinião sobre algum aspeto menos abordado ao longo do questionário.

De realçar que na construção do questionário utilizamos um inventário de questões em que cruzámos os objetivos do estudo com as questões de investigação (Apêndice D). O questionário foi validado por um painel de especialistas e sujeito posteriormente a um pré-teste, tendo sido realizada a sua aplicação a um pequeno número de docentes voluntários, no sentido de melhorar algumas questões e de verificar o tempo de preenchimento do mesmo (Afonso, 2005; Ghiglione & Matalon, 2005). Assim sendo, acompanhámos o seu preenchimento e solicitámos a opinião dos inquiridos sobre algumas das questões que o compunham. Em consequência dessas opiniões foram feitas, posteriormente, pequenas alterações na formulação das perguntas.

Para procedermos à aplicação dos questionários selecionámos um grupo de professores de cada escola. Nos critérios de definição dos participantes esteve presente quer a especificidade das questões a investigar, quer os objetivos específicos a alcançar. Assim, nesta fase inicial de entrada no terreno, seguimos o procedimento de inquirir os docentes que, dadas as suas funções na escola, detinham as chaves da compreensão dos processos avaliativos, na medida em que, como advoga Santos Guerra (2000b), sendo os protagonistas da avaliação “sabem se as regras foram respeitadas, sabem como os métodos foram aplicados, foram os agentes de negociação dos relatórios” (p. 281).

Desse modo, decidimos que deveriam integrar o grupo de participantes, docentes que desempenhavam cargos nos órgãos e estruturas da escola, e que face às suas responsabilidades tinham um maior envolvimento na tomada de decisão acerca dos processos de avaliação interna e externa da escola. Por outro lado, procurámos também inquirir os professores que tivessem um maior conhecimento do processo de avaliação

externa, pelo que também se teve em conta os que participaram de forma direta nesse processo. A seleção dos participantes baseou-se assim em critérios de pertinência, qualidade e quantidade da informação a obter.

Depois de constituído o grupo de docentes a inquirir, nos meses de novembro e dezembro de 2011 procedemos à aplicação dos questionários. Em cada uma das escolas em estudo, os questionários foram distribuídos pessoalmente pela investigadora, na sala dos professores, tendo sido aproveitada a ocasião para sensibilizar os docentes para a importância da sua opinião e para esclarecer sobre o procedimento de devolução. Porém, em anexo ao questionário constava uma nota informativa com esclarecimentos sobre os objetivos do estudo e os procedimentos de devolução (Apêndice C). O processo de recolha dos questionários foi operacionalizado através da sua entrega nos serviços administrativos de cada uma das escolas. Na Tabela 13 apresentamos a distribuição dos questionários em cada uma das cinco escolas.

Tabela 13. *Distribuição dos questionários pelas escolas*

Questionários	Escolas				
	Escola AG1	Escola AG2	Escola AG3	Escola ES1	Escola ES2
Entregues (N) ¹⁷¹	34	31	34	45	31
Devolvidos	22 (64,7%)	28 (90,3%)	26 (76,4%)	30 (66,6%)	26 (83,8) %

Os dados recolhidos através do questionário foram, no decurso do mês de janeiro de 2012, alvo de um tratamento estatístico e de análise qualitativa. No tratamento estatístico dos dados das questões fechadas recorremos ao programa SPSS. Para o tratamento estatístico dos dados, e antes de procedermos à sua introdução na base, foi necessário criarmos uma matriz, para cada um dos questionários, na qual caracterizámos cada uma das variáveis através da atribuição de um nome (*name*), um título (*label*) e os valores para cada código (*value label*), classificando ainda as variáveis quanto ao tipo. Após a introdução dos dados no ficheiro construído procedemos à análise dos dados através da estatística descritiva. No conjunto foram distribuídos 175 questionários dos quais foram devolvidos 132, o que corresponde a cerca de 75% de taxa de retorno.

Na interpretação dos dados tivemos presente, como refere Sá (2004), que “a situação do inquirido é sempre uma situação artificial” (p. 382), sendo a validade das

¹⁷¹ Por N entende-se o número total de docentes da amostra tendo em conta os critérios definidos. Por n entende-se o número de membros que responderam ao inquirido.

respostas decorrente do contexto em que foram produzidas. Porém, importa salientar que, com a análise exploratória dos dados (escola AG1-Apêndice N; escola AG2-Apêndice T; escola AG3-Apêndice AA, escola ES1-Apêndice AK; escola ES2-Apêndice AN) foi possível traçar com maior precisão as tarefas a desenvolver nas etapas seguintes, nomeadamente, a realização de entrevistas de grupo (*focus group*) e entrevistas individuais.

6.4.4. A entrevista em grupo focal (*focus group*)

O grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa que pode ser utilizada quando se pretende compreender como se formam as diferentes percepções, atitudes e representações acerca de um determinado fenómeno. Segundo Afonso (2014)¹⁷² “esta técnica implica a constituição de pequenos grupos de interlocutores privilegiados que se reúnem periodicamente para debater um tema em profundidade (p.107). A obtenção de dados através do grupo focal assenta como pressuposto da tendência humana de formar opiniões e atitudes na interação com os outros indivíduos (Krueger & Casey 2000; Morgan, 1997). Esta técnica de recolha de dados permite que “ao refletir sobre um tópico, os sujeitos possam estimular-se uns aos outros, avançando ideias que se podem explorar mais tarde” (Bogdan & Biklen, 1994, p. 138).

Krueger e Casey (2000) descrevem o grupo focal como um conjunto de pessoas reunidas em grupo, que possuem determinadas características e que produzem dados qualitativos sobre uma discussão focalizada. A essência do grupo focal está em permitir a recolha de informação através das interações entre os seus participantes, a partir de tópicos sugeridos pelo investigador, o qual assume o papel de moderador do grupo (Morgan, 1997). A discussão que é trabalhada no grupo focal não é meramente descritiva ou expositiva, ela resulta do debate, pois todos os pontos de vista expressos devem ser discutidos pelos participantes.

Segundo Afonso (2014) esta técnica levanta alguns problemas específicos que decorrem, por um lado, da dificuldade do investigador assumir o duplo papel de entrevistador e moderador e, por outro, da influência do coletivo sobre o indivíduo, o que poderá vir a enviesar o discurso produzido. Nestas circunstâncias, compete ao investigador enquanto moderador do grupo criar um ambiente propício ao processo de discussão, de modo a que as diferentes percepções e opiniões venham ao de cima,

¹⁷² O autor cita Fern (2001).

assumindo uma posição de facilitador da discussão, mas sem efetuar qualquer pressão para que os participantes no grupo cheguem a um consenso.

No nosso estudo, entendemos que a opção pela técnica de grupo focal poderia conduzir a um confronto de ideias entre os intervenientes, conseguindo assim produzir discursos mais ricos e relevantes, que nos ajudassem a clarificar algumas das questões de investigação. Como tal, em cada uma das escolas, convidámos para a realização de uma sessão de grupo focal a equipa de autoavaliação e os coordenadores de departamento. Encarámos esta sessão como uma forma de obter informação através dos atores com maior conhecimento das particularidades do processo de autoavaliação da escola, bem como através daqueles que devido à sua posição de liderança teriam, de algum modo, conhecimento do processo de avaliação da escola e das lógicas implícitas ou explícitas ao mesmo.

Tendo consciência das dificuldades que colocam à realização deste tipo de entrevista em grupo foi nosso objetivo compreender os significados construídos pelos participantes no que se refere: (1) ao processo de conceção e implementação da autoavaliação da escola; (2) ao modo como a escola tem envolvido aos atores no processo de autoavaliação; (3) ao modo como a escola procedeu á utilização dos resultados da autoavaliação; (4) aos efeitos da autoavaliação na mudança das práticas pedagógicas, curriculares e organizacionais; (4) aos fatores que podem facilitar ou dificultar a construção de uma cultura de avaliação na escola.

Nos meses de fevereiro e março de 2012, a realização, em cada uma das escolas em estudo, das entrevistas em grupo, no âmbito da técnica de *focus group*, permitiu explorar questões que emergiram dos resultados do tratamento dos questionários e das observações. O foco destas entrevistas passou pela interação dentro do grupo pelo que, através do envolvimento e da reflexão entre os participantes, foi possível a recolha de informação acerca dos significados e conceções construídos pelos mesmos quanto aos processos de autoavaliação e de avaliação externa.

Para a orientação da sessão de grupo focal foi previamente elaborado um guião orientador (Apêndice A), o qual foi validado por um painel de especialistas, tendo-se procedido às reformulações necessárias. No decurso da sessão, este guião serviu sobretudo como um meio auxiliar de orientação, não funcionando, de modo algum, como um instrumento monolítico e estático.

No início da sessão, como forma de legitimar o debate e motivar os participantes foram esclarecidos os objetivos do estudo e das entrevistas de grupo (*focus group*) e foi

solicitada autorização para gravação áudio da discussão e assegurada a confidencialidade e o anonimato das informações recolhidas, foi ainda destacada a importância da participação de todos e apresentadas algumas regras de funcionamento do grupo. Concluída esta etapa procuramos desenvolver e explorar as questões focalizadoras colocando à discussão a primeira das questões chave: “O que tem sido o processo de autoavaliação da escola?”.

No decurso da discussão, conscientes do nosso papel de investigadora e moderadora, procurámos sobretudo orientar a dinamização do grupo, tendo especial cuidado em não intervir nas discussões e em permitir que a mesma fosse fluído, só intervindo para solicitar o esclarecimento de algumas questões, ou para colocar em debate um novo tópico. A nossa estratégia de condução do grupo passou pela mediação e orientação do debate, promovendo a participação de todos, estimulando os tímidos, desestimulando os tipos dominadores que não conseguem parar de falar, entre outros (Krueger & Casey, 2000; Morgan, 1997).

Os participantes na sessão de grupo focal, em cada uma das escolas, variaram entre um mínimo de seis e um máximo de dezasseis elementos. Em todas as escolas estiveram presentes na sessão os elementos docentes das equipas de autoavaliação, sendo que alguns destes elementos, em algumas das escolas, assumiam em simultâneo a função de coordenador de departamento. Ainda que em duas das escolas as respetivas diretoras tivessem estado presentes na sessão, o que poderia causar algum constrangimento à livre discussão e expressão de opiniões por parte dos participantes, no decurso da discussão verificámos que a presença destas não causou qualquer entrave à discussão. Em todas as escolas a realização destas sessões veio possibilitar aos elementos presentes, através da reflexão e discussão, desenvolver uma meta-avaliação do seu processo de autoavaliação.

As sessões realizaram-se numa sala de aula normal equipada com computador e projetor multimédia, as mesas encontravam-se dispostas de forma semicircular em torno do moderador (investigadora), sendo o número de mesas nessa disposição igual ao número de participantes. As sessões decorreram fora dos horários letivos (numa das tardes em que não há aulas nas escolas) e tiveram a duração de duas horas. No final da sessão solicitámos aos presentes a autoavaliação da mesma.

A recolha de dados envolveu o registo de notas de campo da investigadora e a gravação da sessão que foi posteriormente transcrita, na íntegra.

6.4.5. A entrevista

A entrevista é “uma das técnicas de recolha de dados mais frequentes na investigação naturalista” (Afonso, 2014, p. 104). Trata-se de uma técnica que permite obter dados descritivos na linguagem do próprio entrevistado, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre os significados que os entrevistados atribuem a um determinado fenómeno (Bogdan & Biklen, 1994). Segundo Yin (2005) a entrevista “é uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso” (p. 133), pois permite explorar, descrever ou ainda explicar o objeto de estudo.

As entrevistas variam quanto ao grau de estruturação podendo ser *estruturadas*, *semiestruturadas* ou *livres*. Nas entrevistas *estruturadas*, o entrevistado responde a perguntas preestabelecidas dentro de um conjunto limitado de categorias de respostas. Nas entrevistas *semiestruturadas*, apesar de existirem algumas perguntas previamente estabelecidas, o investigador deve dar ao entrevistado liberdade para discorrer sobre o tópico apresentado, sem deixar de ter em conta os objetivos da investigação. Em geral são conduzidas por um guião previamente construído, o que garante que todos os tópicos são abordados, mas com uma estrutura flexível, sendo permitido ao entrevistado usar de uma margem de liberdade dentro dessa estrutura (Afonso, 2005, 2014; Bell, 2004). Nas entrevistas *livres* não existem perguntas específicas e respostas codificadas, a interação entre o investigador e o entrevistado desenvolve-se à volta de temas ou questões propostas pelo investigador.

No nosso estudo, face às opções metodológicas da investigação, a entrevista *semiestruturada* apresentou-se como a mais adequada, pois ao ser conduzida com uma estrutura flexível garantíamos, por um lado, que todos os tópicos cruciais seriam abordados e, por outro lado, através da margem de liberdade dada ao entrevistado tínhamos a possibilidade de obter informações relevantes acerca do significado atribuído pelos mesmos à problemática em causa. A opção pela realização de entrevistas veio permitir, através da triangulação, clarificar o significado da informação recolhida a partir das outras fontes, como a análise documental, o questionário, o grupo focal e a observação. Além disso, os dados recolhidos na entrevista permitiram-nos identificar significados alternativos ou complementares, ou seja, vieram possibilitar o aprofundamento de algumas questões que, dada a complexidade dos contextos em

estudo, ainda não considerávamos suficientemente explicadas (Ghiglione & Matalon, 2005).

Para a condução das entrevistas foram construídos guiões que, ao definirem o traçado de orientação das mesmas, constituíram o “instrumento de gestão da entrevista” (Afonso, 2014, p. 105). A sua construção teve por base, para além “das questões de pesquisa e eixos de análise do projeto de investigação” (Afonso, 2014, p. 105), a análise dos dados recolhidos nos questionários, nas notas de campo da observação, na sessão de grupo focal e nos documentos estruturantes de cada uma das escolas em estudo. Após a construção, os guiões foram sujeitos à análise por parte de dois especialistas, o que levou à necessidade de alguns ajustamentos de modo a clarificar algumas das questões. O guião foi organizado em cinco blocos (Apêndice E) para os quais foram definidos objetivos específicos a que correspondem diversas questões. Para a maior parte dessas questões fizemos corresponder questões subsidiárias que foram utilizadas na gestão do discurso do entrevistado em relação a cada pergunta. Os guiões usados com cada um dos participantes selecionados foram muito semelhantes, havendo apenas ligeiras adaptações consoante o papel/funções de cada um desses atores.

Na seleção dos participantes nas entrevistas procurámos obter informação e conhecimento através dos atores que gozam de um estatuto de “informante privilegiado” (Libório, 2005), sendo como tal capazes de nos fornecer as chaves para a compreensão das dinâmicas inerentes aos processos de avaliação e melhoria da escola. Assim seleccionámos os sujeitos que, no âmbito das suas funções, detinham um conhecimento mais aprofundado da escola e que, enquanto protagonistas dos processos avaliativos, acabavam por ser os que melhor detinham conhecimento sobre os processos de decisão, as dinâmicas e as lógicas de ação que sustentam os processos de avaliação da escola, bem como sobre as ações de melhoria implementadas e os seus efeitos na melhoria da escola. Tendo em conta estes critérios seleccionámos o diretor, o coordenador da equipa de autoavaliação, o presidente do conselho geral, um coordenador de departamento, um docente elemento do conselho geral, um encarregado de educação, um aluno e um elemento do pessoal não docente. Relativamente ao critério para seleção do encarregado de educação, do aluno, e do elemento do pessoal não docente optámos por incluir elementos da equipa de autoavaliação, sendo que nos casos em que a equipa não incluía esses elementos optámos por os seleccionar de entre os elementos do conselho geral. Na construção da amostra preocupámo-nos sobretudo com a sua adequação aos objetivos da investigação, assim, procurámos construir um grupo

diversificado que tivesse em conta as diferentes perspetivas de conceber a avaliação e que pudessem ser importantes para o nosso estudo.

Para a realização das entrevistas, em cada uma das cinco escolas em estudo, procedeu-se, nas nossas deslocações às escolas, ao contacto direto com os atores selecionados de modo a saber da sua disponibilidade para participar na entrevista e negociar o momento da sua realização, ou no caso dos encarregados de educação através do envio de e-mail onde, para além de solicitarmos a sua participação, esclarecíamos os propósitos da investigação.

Nos meses de maio a julho de 2012, no conjunto das cinco escolas em estudo, procedemos à realização de 37 entrevistas individuais semiestruturadas, o que nos permitiu completar e aprofundar as perspetivas já exploradas pelas outras fontes de informação garantindo assim uma maior triangulação de dados. Antes de iniciarmos as entrevistas, os entrevistados foram informados dos objetivos da investigação. No início da entrevista solicitámos autorização para a gravação áudio das mesmas, sendo garantido o seu anonimato. Clarificámos ainda que após a transcrição das entrevistas estes poderiam proceder às alterações que considerassem necessárias. As entrevistas tiveram uma duração média de quarenta e cinco minutos, tendo sido os entrevistados previamente informados quanto ao possível tempo de duração da mesma. Todas as entrevistas foram realizadas nas respetivas escolas num ambiente calmo e informal.

Na condução das entrevistas, o guião serviu apenas como instrumento orientador, na medida em que a ordem das questões nem sempre foi seguida tendo havido alguma flexibilidade na condução da mesma. Deixámo-nos, em diversas situações, guiar pelo entrevistado que ia respondendo às questões incluídas no guião sem que as tivéssemos de formular. Ainda que tivéssemos “deixado andar” o entrevistado, e aproveitado a espontaneidade da conversa, procurámos sempre reencaminhar a entrevista para os objetivos e questões de investigação e colocar, de um modo natural, as perguntas às quais o entrevistado não chegou por si próprio (Quivy & Campenhoudt, 2005). No decorrer das entrevistas tivemos sempre a preocupação com a qualidade e sinceridade da informação fornecida, bem como com a possibilidade de filtrar informação que não fosse pertinente para a nossa investigação. Procurámos sempre criar um ambiente agradável, baseado na confiança e na colaboração, desta forma procurámos assumir uma postura flexível e adaptável, motivar o entrevistado a colaborar, e a clarificar algumas das respostas que não compreendemos. No final agradecemos a entrevista e a confiança e colaboração demonstradas pelos entrevistados.

As entrevistas foram posteriormente transcritas na íntegra. O texto foi entregue aos entrevistados para correções, contudo dado o excesso de trabalho do final do ano letivo a maioria dos professores referiu a sua confiança nas transcrições da investigadora.

Conscientes das dificuldades e das limitações inerentes à realização das entrevistas, nomeadamente, a subjetividade potencial, a indução de respostas no entrevistado e a possibilidade de interpretação incorreta das respostas do entrevistado, no nosso papel de investigadora procurámos sempre exercer um controle sobre nós próprios no sentido de as superarmos (Gavron, 1996; citado por Bell, 2004).

6.5. O tratamento e análise dos dados

Ao longo da presente investigação recolhemos dados qualitativos e quantitativos, que foram, respetivamente, objeto de tratamento através das técnicas de análise de conteúdo e de análise estatística.

No tratamento dos dados qualitativos resultantes das notas de campo da observação não participante, da análise documental, do grupo focal, das entrevistas individuais e em grupo focal e das respostas à questão aberta dos questionários, recorremos à técnica da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2007), a análise de conteúdo passa por “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção destas mensagens” (p. 37). Através da análise de conteúdo é possível fazerem-se inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características são inventariadas e sistematizadas (Vala, 2005).

Tratando-se a nossa investigação de um estudo de natureza qualitativa e interpretativa, ao longo do nosso trabalho empírico fomos procedendo à análise e interpretação de alguns dos dados qualitativos, consoante a ordem cronológica da sua recolha, que nos serviram de auxílio à construção dos restantes instrumentos a usar. Não obstante, foi sobretudo, nas fases finais do estudo que os dados foram analisados de uma forma mais sistemática (Bogdan & Biklen, 1994).

Assim, de modo a procedermos ao tratamento e à análise dos dados recolhidos, ao longo do trabalho empírico percorremos as *seis fases* que Marshal e Rossman (1999,

citados por Afonso, 2014), identificam como fases dos procedimentos analíticos do material de campo: i) a organização dos dados, ii) a produção de categorias, temas e padrões, iii) a codificação dos dados, iv) a testagem das interpretações que vão emergindo, v) a busca de interpretações alternativas e, vi) a produção do texto final.

Na primeira fase da análise de conteúdo procedemos à organização da informação recolhida, com o objetivo de operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais relativamente aos objetivos e às questões da investigação. Nesse sentido, iniciámos o processo de análise com a leitura integral de todo o material recolhido, nomeadamente, as notas de campo relativas à observação não participante, as transcrições integrais das cinco entrevistas em grupo focal (*focus group*), e as transcrições das 37 entrevistas individuais. Esta “leitura flutuante” (Bardin, 1977) permitiu-nos captar uma primeira imagem global dos dados recolhidos e aprofundar o conhecimento do material empírico. Ainda nesta fase, tendo em conta os objetivos e as questões de investigação definidas, bem como o quadro teórico de referência, procedemos à constituição do “*corpus* de análise” (Vala, 1986), ou seja, selecionámos de entre os dados disponíveis, o material que viria a constituir a fonte de informação a tratar, tendo em conta as regras da *exaustividade*, *representatividade*, *homogeneidade* e *pertinência* (Bardin, 1977).

Em simultâneo a este processo, e à medida que fomos lendo os dados procurámos as regularidades e padrões, bem como os tópicos presentes nos dados, o que nos permitiu desenvolver uma lista preliminar de *categorias de codificação*. Para Valla (2005) uma *categoria* é composta habitualmente por um termo chave que indica o significado central do conceito que se quer apreender, e de outros indicadores que descrevem o campo semântico do conceito. As categorias constituem assim um meio de classificar os dados descritivos recolhidos “de forma a que o material contido num determinado tópico possa ser fisicamente apartado dos outros dados” (Bodgan & Biklen, 1994, p. 221).

Após a fase de organização dos dados, numa segunda fase, designada de *produção de categoria, temas e padrões*, passámos à definição do nosso sistema de categorias, que acabou por se traduzir em categorias definidas *à priori*, partindo do quadro teórico de referência e das questões de investigação, e de outras definidas *à posteriori*, resultantes do trabalho exploratório sobre o *corpus*. Desse modo, estabelecemos um sistema misto de categorias, as quais relevam simultaneamente do quadro teórico de análise e das características concretas dos materiais em análise.

Na Tabela 14 que a seguir se apresenta explicitamos as dimensões e categorias de análise que serviram de base ao processo de codificação dos dados.

Tabela 14. *Síntese do sistema de dimensões e categorias para a análise de dados*

Dimensões	Categorias
A finalidade dos processos de avaliação da escola/ agrupamento	A- Conceções sobre a Avaliação Externa das Escolas (AEE)
	B. Conceções sobre a autoavaliação
O processo de Avaliação Externa (AEE) na escola/ agrupamento	C. A decisão de participação na AEE
	D. Reação dos diferentes atores à visita da AEE
	E. Envolvimento dos diferentes atores
	F. Os domínios da AEE
	G. A atuação da equipa avaliadora
Os resultados da AEE	H. Apropriação pelos atores educativos dos resultados
	I.O relatório da AEE
A utilização dos resultados da AEE	J. Os resultados da AEE como instrumento de apoio à melhoria / desenvolvimento
O processo de autoavaliação da escola/ agrupamento	K. A decisão sobre a necessidade da autoavaliação
	L. A equipa de autoavaliação
	M. Os domínios e os campos de análise da autoavaliação
	N. Envolvimento dos diferentes atores no processo de autoavaliação
	O. Facilidades / Constrangimentos ao processo de autoavaliação
Uso e fins dos resultados do processo de autoavaliação da escola/ agrupamento	P. Interpretação dos resultados do Relatório da Autoavaliação
	Q. Reflexão sobre os resultados
	R. Os resultados da Autoavaliação como instrumento de apoio à melhoria / desenvolvimento
Mudanças sentidas na escola/agrupamento	S- Mudanças no processo de autoavaliação
	T. Mudanças pedagógicas
	U. Mudanças curriculares
	V. Mudanças organizacionais
	W. Agentes indutores das mudanças
	X. Motivos indutores da decisão de mudança
	Y. Constrangimentos à decisão de mudança
Z. Influência dos processos avaliativos nos processos de mudanças	

No processo de consolidação da nossa grelha de categorias tivemos o cuidado da sua organização obedecer a uma lógica de hierarquia, uma vez que as categorias foram “conceptualizadas com diversos níveis de abrangência e de integração das categorias mais específicas em categorias mais amplas (*meta categorias, categorias, e subcategorias*, por exemplo)” (Afonso, 2014, p. 129). Procurámos também seguir o conselho de Bardin (2007), no que se refere às qualidades das boas categorias, nomeadamente, a *homogeneidade*; a *pertinência*; a *objetividade e a fidelidade*; e a *produtividade*.

Importa realçar que cada uma destas categorias inclui diversas subcategorias (Apêndice F) Este processo de produção da grelha de categorias não foi, no entanto, realizado sem dificuldades, pois dado o elevado volume de informação à medida que íamos mergulhando no seu conteúdo iam surgindo novas categorias e/ou subcategorias, sendo necessário procedermos a adaptações e aperfeiçoamentos relativamente ao conjunto de categorias definido previamente.

Numa terceira fase, após a definição do *corpus* da análise e das categorias procedemos à exploração do material selecionado, através da sua *codificação*. Segundo Holsti (1969, citado por Bardin, 2007, p. 97) “a *codificação* é o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exacta das características pertinentes do conteúdo”.

No processo de codificação todo o material empírico foi codificado, ou seja, foi segmentado em unidades de sentido, sendo que cada uma das quais foi referenciada a uma das categorias e subcategorias definidas (Afonso, 2005, 2014). Na prática, procedemos à escolha e identificação das unidades de análise: *unidade de contexto*, *unidade de registo* e *unidades de enumeração*. Na codificação do material analisado, e seguindo Bardin (2007)¹⁷³ e Vala (2005), a *unidade de registo* (segmento de conteúdo a considerar como unidade de base pertencente a uma dada categoria) considerada foi o *tema*, uma vez que as categorias são do tipo *semântico*, e a *unidade de contexto* (segmento da mensagem cujas dimensões são ótimas para que se possa compreender o

¹⁷³ De acordo com Bardin (2007) a definição de unidades de contexto e de unidades de registo é um dos passos da codificação. A unidade de contexto, de acordo com o autor, “serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registo e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registo) são ótimas para que se possa compreender a significação exacta da unidade de registo” (p. 100). A unidade de registo “é a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial” (Bardin, 2007, p. 98).

significado da unidade de registo) foi normalmente o parágrafo ou a resposta dada a cada questão.

Este procedimento de codificação deu origem à produção de um *corpus* de informação trabalhada e organizada em função dos objetivos e das questões de investigação (Afonso, 2014), o que nos possibilitou a obtenção de indicadores que nos permitiram propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos e das questões de investigação.

Segue-se uma breve explanação do processo de análise utilizado em cada um dos instrumentos de investigação:

Entrevista em Grupo Focal

Em relação à informação recolhida, em cada uma das cinco escolas em estudo, através da realização da entrevista em grupo focal (*focus group*) o *corpus da análise* é constituído pelos respetivos protocolos. Atendendo ao teor dos discursos produzidos, decidimos utilizar como base o sistema de categorias e subcategorias elaborado para a análise dos dados qualitativos (Apêndice F), elaborando, no entanto, uma grelha de análise simplificada (Apêndice G). As categorias de análise identificadas tiveram em conta quer o quadro teórico de referência, quer as questões de investigação. Algumas categorias não previstas foram incluídas posteriormente tendo em conta o trabalho efetuado sobre o *corpus* da análise.

A análise de conteúdo dos dados recolhidos, em cada uma das escolas em estudo, baseou-se nas seguintes etapas: (1) leitura dos protocolos e realização de inferências; (2) recorte do texto em unidade de análise; (3) inclusão das unidades de registo nas respetivas categorias e subcategorias; (4) transformação das unidades de análise nos respetivos indicadores; (5) quantificação do número de unidades de registo por indicador.

De notar que na codificação do material empírico, tendo como base a categorias e subcategorias definidas, procedemos à divisão de cada unidade de contexto em unidades de registo temáticas e excluímos os dados que considerámos não serem pertinentes (escola AG1- Apêndice L; escola AG2- Apêndice R; escola AG3- Apêndice Y; escola ESI- Apêndice AE; escola ES2- Apêndice AL). De seguida elaborámos uma grelha síntese na qual mencionámos os indicadores de cada categoria/subcategoria (escola AG1- Apêndice K; escola AG2- Apêndice Q; escola AG3- Apêndice X; escola ESI- Apêndice AD; escola ES2- Apêndice AK). A definição dos indicadores e o seu

agrupamento em subcategorias tiveram como objetivo fazer transparecer ao máximo a mensagem dos entrevistados e permitir adiantar interpretações a propósito dos objetivos e das questões de investigação.

Entrevistas

Em relação à informação recolhida das entrevistas, o *corpus da análise* é constituído pelos protocolos das entrevistas de cada uma das escolas em estudo. O sistema de categorias identificado (Apêndice F) teve em conta o guião das entrevistas, e os seus blocos, sendo que algumas categorias não previstas foram incluídas posteriormente tendo em conta o trabalho efetuado sobre o *corpus* da análise.

A análise de conteúdo dos dados recolhidos, nas 37 entrevistas¹⁷⁴ realizadas no conjunto das escolas em estudo, baseou-se nas seguintes etapas: (1) leitura dos protocolos das entrevistas e realização de inferências; (2) recorte do texto em unidade de análise; (3) inclusão das unidades de registo nas respetivas categorias e subcategorias; (4) transformação das unidades de análise nos respetivos indicadores; (5) quantificação do número de unidades de registo por indicador.

Na codificação do material empírico, tendo como base as categorias e subcategorias definidas, procedemos à divisão de cada unidade de contexto em unidades de registo temáticas e excluímos os dados que considerámos não serem pertinentes (escola AG1- Apêndice J; escola AG2- Apêndice P; escola AG3- Apêndice W; escola ESI- Apêndice AC; escola ES2- Apêndice AJ). De seguida, elaborámos uma grelha síntese na qual mencionámos os indicadores de cada categoria/subcategoria (escola AG1- Apêndice I; escola AG2- Apêndice O; escola AG3- Apêndice V; escola ESI- Apêndice AB; escola ES2- Apêndice AI). A definição dos indicadores e o seu agrupamento em subcategorias tiveram como objetivo fazer transparecer ao máximo a mensagem dos entrevistados e permitir adiantar interpretações a propósito dos objetivos e das questões de investigação.

¹⁷⁴ A cada entrevista foi atribuído um código, sendo que à entrevista do(a) diretor(a) corresponde o código E1, à entrevista do(a) coordenador(a) da equipa de autoavaliação o código E2, à entrevista do presidente do conselho geral o código E3, à entrevista do coordenador de departamento curricular o código E4, à entrevista do elemento representante dos docentes no conselho geral o código E5, à entrevista do elemento representante dos alunos no conselho geral ou na equipa de autoavaliação o código AL, à entrevista do elemento representante do pessoal não docente no conselho geral ou na equipa de autoavaliação o código ND, à entrevista do elemento representante dos pais e EE no conselho geral ou na equipa de autoavaliação o código EE.

Notas de campo e questões abertas do inquérito por questionário

Quanto às *notas de campo* resultantes da observação participante, estas foram objeto de uma análise de conteúdo informal à medida que iam sendo produzidas, o que permitiu, de certo modo, orientar a estratégia de investigação.

Na fase de tratamento da informação, as notas de campo foram de novo objeto de tratamento, com o objetivo de a partir do *corpus* da análise definirmos indicadores que nos permitissem interpretar as dinâmicas e as lógicas de ação do processo de autoavaliação das escolas. Os procedimentos adotados na análise de conteúdo foram idênticos aos das entrevistas e do grupo focal.

Da análise de conteúdo realizada surgiram as seguintes categorias:

Categoria 1: O processo de decisão sobre a autoavaliação

Categoria 2: Modo de trabalho da equipa de autoavaliação

Categoria 3: Os domínios e campos da análise da autoavaliação

Categoria 4: Envolvimento dos diferentes atores no processo de autoavaliação

Categoria 5: Os resultados da autoavaliação como instrumento de apoio à melhoria

Categoria 6: As mudanças sentidas na escola

Categoria 7: A posição das lideranças

Os resultados obtidos foram importantes para triangulação da informação obtida através dos outros instrumentos.

Quanto à questão aberta presente no inquérito por questionário, por ser opcional, as respostas obtidas foram em número reduzido, o que dado o reduzido volume de informação que constituiu o *corpus* da análise veio facilitar o processo de análise de conteúdo. Neste caso e atendendo ao teor das respostas optámos por um tratamento simplificado e informal, servindo esta análise de suporte para construir com maior precisão os instrumentos a utilizar nas fases seguintes.

Para o tratamento dos dados quantitativos recolhidos através dos inquéritos por questionário recorreremos à análise estatística utilizando o programa IBM SPSS 19. Como já referimos anteriormente após a introdução dos dados na base procedemos a uma análise estatística descritiva simples com o cálculo da distribuição de frequências. Assim, procedemos ao agrupamento do número de ocorrências por proposição (item) e às respetivas percentagens. Os valores percentuais foram calculados em relação ao número total de respondentes do respetivo item.

Capítulo VII- Apresentação, análise e discussão dos resultados da investigação

Numa perspetiva de complementaridade entre teoria e empiria é nossa intenção neste capítulo apresentar os dados recolhidos, discuti-los e interpretá-los à luz dos pressupostos teóricos que enunciámos na primeira parte deste trabalho. Na análise interpretativa procuramos respostas para as questões de investigação anteriormente expostas de modo a alcançar os objetivos definidos.

Assim, no sentido de procedermos a uma análise mais cuidada, e partindo dos objetivos da investigação, optámos por separar os campos de análise em dois grandes eixos complementares e interrelacionados. O primeiro eixo de análise incide na dimensão processual da avaliação, ou seja, incide no desenvolvimento dos processos avaliativos (avaliação externa e interna) nas escolas. Deste modo, neste primeiro eixo consideramos as seguintes dimensões de análise:

- 1. O processo de autoavaliação da escola/agrupamento** onde são apresentados e discutidos os dados recolhidos sobre a iniciativa, os motivos e as estruturas envolvidas na decisão, bem como os procedimentos desenvolvidos na conceção e implementação do dispositivo de autoavaliação.
- 2. O processo de avaliação externa no agrupamento/escola não agrupada** onde são apresentados e discutidos os dados recolhidos sobre a decisão de participação no processo de AEE, a reação dos diferentes atores à visita da equipa de avaliação externa, as perceções e representações que os atores têm acerca da atuação da equipa avaliativa, bem como os modos de apropriação e interpretação dos resultados da AEE pelos atores educativos.

O segundo eixo de análise incide na dimensão substantiva da avaliação, ou seja, nos efeitos produzidos pelos processos avaliativos (avaliação interna e externa) na melhoria nas escolas. Neste eixo consideramos as seguintes dimensões de análise:

- 1. Os usos e fins dos resultados dos processos de avaliação (avaliação externa e autoavaliação) da escola/ agrupamento,** onde são apresentados e discutidos os dados recolhidos sobre o modo de utilização dos resultados dos processos avaliativos, enquanto instrumento de apoio à melhoria da escola.
- 2. As mudanças na escola/agrupamento em consequência dos processos de avaliação (avaliação externa e autoavaliação)** onde são apresentados e discutidos os dados recolhidos sobre as mudanças - a nível do próprio processo de autoavaliação e as mudanças pedagógicas, curriculares e organizacionais - resultantes do processo de AEE e de autoavaliação, de modo a evidenciar os efeitos desses processos na melhoria da escola.
- 3. Fatores impeditivos à ocorrência de mudanças na sequência dos processos avaliativos** onde são apresentados e discutidos os dados recolhidos sobre os constrangimentos internos e externos que se colocam às mudanças.

A concretização desta análise desenvolve-se, na generalidade, em função dos pressupostos metodológicos da investigação qualitativa e, especificamente, tendo em conta os resultados provenientes dos procedimentos técnicos utilizados na recolha de dados. Desta forma, na apresentação e discussão dos diferentes campos de análise faremos uso dos dados resultantes dos inquéritos por questionário, das entrevistas de grupo (*focus group*), das entrevistas individuais, da análise documental e ainda das notas de campo resultantes das observações efetuadas a algumas reuniões.

7.1. O desenvolvimento dos processos de avaliação institucional nas escolas

Neste ponto, são objeto de apresentação e discussão os dados recolhidos acerca da dimensão processual da avaliação, nomeadamente, sobre o modo como se desenvolveram os processos de autoavaliação e de avaliação externa e nas escolas/agrupamentos.

7.1.1. O processo de autoavaliação de escola nas escolas

Nesta dimensão apresentamos e discutimos os dados recolhidos sobre o modo como se desenvolveu, nas cinco escolas/agrupamentos estudadas, o processo de

conceção e implementação da autoavaliação de escola (AA), englobando nessa análise as percepções e representações dos atores acerca dos constrangimentos que se colocam ao processo. Pretende-se sobretudo compreender as dinâmicas e lógicas de ação presentes no processo de autoavaliação, contribuindo assim para um conhecimento global dos sentidos e das agendas da avaliação. Estrutura-se a análise focando, as categorias mais relevantes, como sejam, os processos de decisão sobre a necessidade de autoavaliação, a equipa de autoavaliação e os seus modos de trabalho, os domínios e os campos de análise da autoavaliação, o envolvimento dos atores no processo e, por último, as dificuldades e constrangimentos que se colocam ao desenvolvimento do processo. Esta dimensão ancora-se na análise dos resultados do inquérito por questionário aos professores, nos dados da análise de conteúdo das entrevistas de grupo focal e das entrevistas individuais.

7.1.1.1 O processo de decisão sobre a autoavaliação

Sabendo que a natureza da decisão de fazer a autoavaliação de uma escola condiciona profundamente o modo de desenvolver o processo de autoavaliação e as possibilidades da sua utilização para a mudança e melhoria da escola (Santos Guerra, 1994, 1995, 2002), quisemos saber qual a origem da iniciativa da decisão, os motivos da decisão e as estruturas da escola envolvidas na tomada de decisão.

Ainda que a autoavaliação de escola não resulte de uma decisão da escola, mas de uma obrigatoriedade legal, de acordo com os testemunhos dos entrevistados, *a iniciativa da tomada de decisão* de implementar o processo de autoavaliação emergiu, na quase totalidade das escolas, dos respetivos órgãos de gestão e administração¹⁷⁵. Na escola *ES2*, essa decisão emerge de uma recomendação da assembleia de escola ao conselho executivo da ocasião, em consequência da proposta efetuada por um docente, ao órgão de gestão e à assembleia de escola, para que escola desse início ao seu processo de autoavaliação. Apesar da decisão do órgão de gestão de implementação da AA, essa tomada de decisão contou com alguma falta de interesse por parte do órgão de

¹⁷⁵ É necessário termos em conta que a decisão de fazer autoavaliação já está tomada na Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro a qual vem definir o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior e estipular um sistema duplo de avaliação nas escolas através da conjugação da “autoavaliação” (artigo 6.º) com caráter obrigatório e da “avaliação externa” (artigo 8.º). O certo é que muitas das escolas, como é o caso das escolas em estudo, até cerca de 2006, se mantiveram em estado de “infidelidade institucional”. Importa contudo realçar que as escolas podem decidir como fazer o seu processo de autoavaliação.

gestão, como atestam os testemunhos da diretora atual e do coordenador da equipa de autoavaliação:

No fundo acabámos por perder ali quase um ano. Diria que não havia muito interesse da direção para avançar. (E1-ES2)

Demorou um ano a convencer as pessoas [o órgão de gestão] da pertinência de um projeto desta natureza e do envolvimento da escola no seu conjunto num projeto de autoavaliação. Foram pouco céleres. (E2-ES2)

Estes registos sugerem que, apesar da decisão do órgão de gestão de implementação da AA, essa decisão resultou da recomendação da assembleia de escola e do interesse de alguns docentes, não existindo uma preocupação particular do órgão de gestão em avançar com o processo.

Percebe-se então que, em todas as escolas a decisão de implementação do processo de AA, esteve centralizada num órgão específico, ou num ator em particular, os diretores, não resultando de uma preocupação compartilhada pelos atores da escola e do compromisso comum em avançar com o processo, no sentido de melhorar a qualidade da prestação do serviço educativo. O certo é que, se atendermos às conclusões dos trabalhos de alguns autores (Bolívar, 2012; Day, 2004; Fullan, 2002b; Nias, 1981), sem o compromisso dos atores pela melhoria, os esforços de mudança ficam com os seus efeitos bastante limitados.

Numa análise mais fina acerca das *intenções convocadas pelas escolas para a implementação da AA*, verificámos que, em todas as escolas, o processo de autoavaliação teve início no ano anterior à realização da avaliação externa (AEE) pela equipa avaliativa da IGEC. Entre os motivos apontados pelas escolas é possível identificar “razões” comuns, ancorando-se em alguns dos casos – como nas escolas AG1, AG3, ESI e ES2- nas preocupações com a conformidade legal e normativa e na resposta à pressão institucional da AEE, e noutros, como no caso da escola AG2, em preocupações mais centradas em agendas gerencialistas e tecnocráticas, como resposta ao novo paradigma da “gestão escolar” (Torres, 2013; Lima, 2002b, 2011b).

Na escola AG1, apesar de já existir a preocupação com a autoavaliação da escola, pois, segundo o discurso da diretora, em anos anteriores “tinha havido uns inquéritos aos docentes (...) pequenas coisas sem efeitos” (E1-AG1), entre os motivos mais expressivos da tomada de decisão está, na opinião do coordenador da equipa de

autoavaliação, o facto de que “não havia volta a dar, ia ser feita a avaliação externa e tinha mesmo de andar” (E2-AG1), sugerindo que o incentivo para o desenvolvimento do processo de AA passou pela necessidade de responder à pressão institucional da avaliação externa.

Também na escola AG3, entre os motivos mais expressivos é feita referência, à necessidade de cumprir com a imposição legal, nas palavras da coordenadora da equipa de autoavaliação: “havia a lei que nos obrigava a isso, portanto a própria direção tinha obrigatoriamente de iniciar o processo” (E2-AG3), e depois foi “quando se começou a falar a nível nacional da avaliação externa e dos agrupamentos poderem concorrer aos contratos de autonomia” (E2-AG3). Estes discursos são reveladores de um isomorfismo institucional assente no pilar regulador, na medida em que a conformidade não resultou de uma identificação com a prática, mas de uma imposição legal. Porém quando a conformidade está assente no pilar regulador esta tende a ser superficial. Para além disso, no discurso do presidente do conselho geral, “nós íamos ser avaliados e então convinha termos um processo de autoavaliação” (E3-AG3). No entanto, de acordo com o testemunho do diretor “em resultado da avaliação externa e em resultado do relatório é que nós entendemos que se calhar também era importante nós nos questionarmos” (E1-AG3), pois “se alguém externo já nos apontou alguns pontos fracos, se calhar teria de ser o caminho e seria por aí que se teria de começar” (E1-AG3). Ainda que estas respostas obtidas permitam confirmar o “incentivo” da AEE para que a escola desenvolva o processo de AA (IGE, 2010b), podem também significar que a escola não era capaz de decidir, por si mesma, quais os seus pontos fracos e as debilidades a priorizar, e que a “melhoria” surge apenas devido à “ameaça” da inspeção (MacBeth & McGlynn, 2002).

Na escola ESI, entre os motivos mais expressivos estavam, no discurso de alguns entrevistados “o relatório da avaliação externa foi o ponto de partida” (E1-ESI), ou seja, foi “o puxar dos “calos” para que houvesse ação” (E5-ESI), pois “era necessário corrigir coisas que estavam mal” (EE-ESI), logo “o primeiro resultado foi olhar, temos que nos autoavaliar, criar uma equipa, mexer e começou-se, bem ou mal, mas enfim começou-se” (E2-ESI). A decisão de implementação do processo da AA emergiu assim de uma ação reativa dos docentes, aos “maus” resultados da AEE, para resolução das situações mais problemáticas, ou para passar a imagem de ação (Correia, 2011).

Na escola *ES2*, entre os motivos mais relevantes estão, no discurso da diretora, a necessidade de dar resposta à pressão formal e legal da AEE, pois a decisão do órgão de gestão de implementar a AA não foi “tanto por força da recomendação da assembleia, mas por se aproximar a avaliação externa” (E1-*ES2*). Esta opinião é também partilhada por alguns docentes entrevistados, bem como pelos docentes na entrevista de grupo focal. Para além da pressão da proximidade da AEE, é feita referência à necessidade de procurar ter “uma visão mais clara do que a escola andava a fazer” (E4-*ES2*), pois, tal como referiu a diretora: “tínhamos um projeto educativo que não estava de acordo com a realidade e para elaborarmos os documentos estruturantes tínhamos de nos conhecer” (E1-*ES2*). O que significa que se ao nível dos “resultados escolares era fácil definir metas pois tínhamos os resultados dos períodos e os resultados anuais” (E1-*ES2*), já para as outras dimensões da escola “quando nós pretendíamos definir metas não sabíamos onde estávamos” (E1-*ES2*), daí a necessidade de obter informação. Estes registos revelam que, nesta escola, a intenção para implementação da AA passa sobretudo por aprofundar o saber acerca das várias dimensões da escola, numa *perspetiva da produção de conhecimento* (Alaiz *et al.*, 2003). Procura-se assim obter informação, o que de acordo com alguns autores (Alaiz *et al.*, 2003; Bolívar, 2012; Marchesi, 2002), permitirá à escola a utilização dos dados nos seus processos de mudança. Todavia os discursos dos nossos entrevistados revelam que a obtenção de informação permitiu sobretudo dar resposta à pressão da avaliação externa, e construir os “indicadores de medida” a constar nos documentos estruturantes da escola, de modo a dar resposta em termos de prestação de contas (*accountability*) (Afonso, 2010b, 2011).

Por fim, na escola *AG2* os motivos mais relevantes da tomada de decisão para implementação da AA tiveram a ver, por um lado, com a necessidade de monitorização da execução das metas em termos de resultados escolares definidas no Projeto Educativo (PEE), e, por outro, com a possibilidade de proceder ao acompanhamento do projeto de intervenção do diretor. Tal como testemunha o diretor:

o projeto de intervenção do diretor como dizia na sua parte final estava sujeito a alterações e a sugestões de mudança. (...) nessa conversa que eu tive com todos os departamentos ficou assente a necessidade de avaliarmos aquilo que iríamos fazer. (E1-*AG2*)

Logo a seguir aparece o projeto educativo, e um dos pressupostos que assentava o projeto educativo do agrupamento era a sua monitorização. Ou seja, o seu acompanhamento e, este acompanhamento, teria de ser feito sempre ao longo do

ano, e deveria de existir pelo menos dois momentos para os resultados da respetiva monitorização. (E1-AG2)

No fundo, como afirmam o diretor e a coordenadora da equipa de autoavaliação, existia a “necessidade de olhar para os resultados dos alunos e para a forma como é que o projeto estava a ser implementado” (E1-AG2), ou seja, verificar através da monitorização “se estamos a cumprir aquilo a que nos propusemos todos” (E2-AG2) daí a importância “de monitorizar o documento funcional, para chegar à concretização das metas” (E2-AG2). Também alguns dos entrevistados ao partilharem as suas perceções sobre as intenções da escola para implementar um processo de autoavaliação afirmam: “o que interessa no fim de contas é a melhoria dos resultados, é acabar com as discrepâncias que havia entre os diversos departamentos” (E4-AG2); “ ele [o diretor] fez o seu projeto de intervenção que tem algumas metas e objetivos e que ele tenta, de uma forma ou doutra, com algumas alterações, seguir e implementar de forma a fazer essas mudanças” (E5-AG2).

Parece assim sobressair a imagem de uma escola de feição tecnoburocrática, realçada por alguns autores (Lima, 1994, 2002b, 2002c; Antunes & Sá, 2010; Sá, 2009a, 2009b; Torres, 2013), cuja ação organizacional assenta sobretudo em valores instrumentais da gestão empresarial orientados pela obsessão métrica. Neste contexto, a avaliação da escola, percecionada, por alguns dos atores, como símbolo de escola *bem organizada e bem gerida*, apresenta-se como um instrumento de gestão cuja principal função é essencialmente o controlo e a medição de resultados (Torres, 2011, 2013; Lima, 2002b, 2002c, 2011b). Admite-se mesmo que os “desvios” relativamente às metas definidas no PEE, resultam do grau de eficiência com que os docentes operacionalizam as medidas definidas no projeto do diretor, cuja função primordial é maximizar a produção de resultados.

No fundo, a iniciativa do diretor de assumir como referencial da autoavaliação de escola as metas do PEE em termos de resultados escolares, que constatámos ser o reflexo das metas definidas no seu projeto de intervenção, deixa transparecer, em linha com o paradigma da “nova gestão escolar”, um perfil de liderança de *tipo gestor* (Torres, 2013), orientada sobretudo por uma lógica de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*) (Afonso 2010b, 2010c, Torres, 2011, 2013; Torres & Palhares, 2009). Nesta postura eficaz de gestão escolar o que efetivamente é valorizado, dada a influência dos modelos de inspiração neoliberal e o impulso das novas lógicas de

regulação da educação (Barroso, 2013), são os indicadores de natureza gerencialista que permitem avaliar o desempenho, ou as *performances* da escola ao nível dos resultados, secundarizando-se os processos ou resultados mais difíceis de mensurar (Lima, 2002b).

Em síntese, pelos dados apresentados, percebe-se que nas escolas *AG1*, *AG3*, *ES1*, e *ES2* sobressai a ideia da autoavaliação como um fenómeno definido externamente, de *cima para baixo*, a que as escolas aderiram dada a necessidade de cumprir a imposição legal e responder à pressão institucional da AEE. Nestas escolas a decisão da avaliação nasceu da *iniciativa interna*, mas com *carácter impositivo*, na medida em que estas foram “obrigadas a escolher livremente” (Sá, 2009a) implementar o seu processo, o que poderá indiciar estarmos perante situações de “autoinspeção” (Correia, 2011; Palma, 2001b).

Parece-nos assim que, ao não emergir do desejo dos atores da própria escola em procurar através da avaliação identificar os pontos fracos e as debilidades da escola e em consequência promoverem as mudanças necessárias, o processo de autoavaliação emerge sobretudo de uma “aceitação resignada”, sendo percecionada pelos docentes como a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*) (Sá, 2009a) de modo a responder à pressão externa. O que poderá configurar estarmos perante uma *avaliação para o relatório ou uma avaliação para o mercado*, ao invés de uma *avaliação para a melhoria* (Costa & Ventura, 2005).

Na escola *AG2* ainda que a avaliação tenha surgido da *iniciativa interna* ao ter como foco a medição das *performances* em termos de resultados escolares faz notar uma certa “obsessão pelas estatísticas” (Machado, 2010) e a tendência para um certo “tecnicismo”, o que poderá remeter para o risco de uma “visão em túnel” (Ehren & Visscher, 2006) e para a secundarização dos processos e resultados mais dificilmente mensuráveis (Afonso, 2010b, Sá, 2009a). Parece-nos assim que, perante a importância que a imagem de *performatividade* assume na sociedade atual, poderemos estar perante um processo de autoavaliação da escola cuja finalidade é, numa lógica de “gestão da imagem pública”, a justificação perante os “clientes” e “investidores” (neste caso o Estado) da legitimidade da ação organizacional e a credibilidade da escola.

7.1.1.2. A equipa de autoavaliação

Sabendo da importância das características e da dinâmica da equipa de avaliadores para a credibilidade e para eficácia do processo de autoavaliação (AA), bem

como para a mobilização dos restantes atores para o compromisso com a autoavaliação e a melhoria da escola, quisemos saber *como é constituída a equipa de AA, quais os critérios de constituição, as suas dinâmicas de funcionamento*, assim como a perceção dos entrevistados relativamente à imagem transmitida pela equipa de AA e as motivações dos elementos da equipa. Para tal recorreremos aos dados da análise documental, da observação não participante, das entrevistas de grupo focal e individuais.

7.1.1.2.1 Constituição da equipa de autoavaliação

Quanto à constituição da equipa de AA constatámos que, nas cinco escolas estudadas, apenas nas escolas *ES1* e *ES2* a equipa é constituída por atores educativos que representam os diferentes grupos da comunidade educativa (docentes, pessoal não docente, encarregados de educação alunos e/ou outros elementos da comunidade). Porém, na escola *ES2* a equipa apenas, no presente ano letivo (2011/2012), passou a integrar os diferentes atores da comunidade educativa, pois após o processo de AEE (1.º ciclo) cessou os seus trabalhos, tendo agora reiniciado as suas tarefas com a constituição de uma nova equipa. Importa realçar que a ausência de implicação mais alargada da comunidade escolar no processo de AA foi um dos aspetos referenciados no relatório da AEE desta escola como um dos pontos fracos do fator autoavaliação.

Na escola *AG1* a perspetiva dos alunos não é tida em conta na constituição da equipa. Esta situação, no discurso da diretora, deve-se ao facto do regulamento interno não o prever, logo para que isso aconteça é necessário “proceder a uma alteração [ao regulamento interno] e arranjar outros moldes para a constituição da equipa” (Grupo focal- E2-*AG1*).

Na escola *AG2* a equipa é apenas constituída por docentes e encarregados de educação, como refere a coordenadora da equipa de autoavaliação “o facto do processo de autoavaliação, o ano passado, ter estado no seu início levou a que ainda não tenhamos integrado alunos na equipa (Grupo focal-E1-*AG2*).

Na escola *AG3* a constituição da equipa de AA contempla apenas a visão dos docentes, a ausência de integração na equipa dos encarregados de educação e do pessoal não docente é justificada pela dificuldade em conjugar o horário desses atores com a disponibilidade horária dos docentes.

Na Tabela 15 podemos observar a constituição da equipa e a sua variação após a realização da avaliação externa (1.º ciclo).

Tabela 15. *Constituição da equipa de autoavaliação da escola (número de elementos)*

Atores da escola	AG1		AG2		AG3		ESI		ES2	
	Antes AEE	Após AEE	Antes AEE	Após AEE	Antes AEE	Após AEE	Antes AEE	Após AEE	Antes AEE	Após AEE
Docentes	3	3	3	3 ^(a)	6	6 ^(b)	-	5 ^(c)	3	5 ^(c)
Não docentes	1	1	-	-	-	-	-	1	-	1
Encarregados de Educação	-	1	1	2	-	-	-	1	-	2
Alunos	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2
Outros¹⁷⁶	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2

(a) Coordenadora da equipa é assessora do diretor da escola.

(b) Coordenadora da equipa é adjunta do diretor da escola.

(c) A diretora integra a equipa.

Estes dados mostram que, na generalidade dos casos, a conceção e implementação do processo de AA acaba por não contemplar as visões e interpretações dos diferentes elementos da escola. Ao não envolverem os *stakeholders* no processo, as escolas acabam por não introduzir na avaliação as perspetivas e os interesses dos diferentes grupos, correndo o risco de não atender à complexidade da organização escolar (Alaíz *et al.*, 2003).

Percebe-se ainda que, em todas as escolas, os trabalhos de autoavaliação estão centrados nos docentes, sendo estes o “motor” da conceção e implementação do processo de AA (Correia, 2011). A participação “ocasional” dos restantes atores, é justificada pela “incompatibilidade de horários” (E2-AG2) ou pela “natureza dos assuntos a abordar” (E2-ES1). Apesar da dinâmica necessária aos trabalhos de uma equipa de AA não se coadunarem com a disponibilidade horária dos outros atores, o certo é que, em todas as escolas, a participação destes elementos não se desenvolve de forma equilibrada e equitativa, quando comparada com os docentes, o que poderá gerar sentimentos de desmotivação e desinteresse, que pouco contribuem para a obtenção de diferentes perspetivas sobre a escola (Correia, 2011).

Em quatro das cinco escolas, fazem parte da equipa elementos do órgão de administração e gestão (diretor, ou um dos adjuntos, ou assessor), sendo mesmo nas escolas AG2 e AG3 coordenadas por esses elementos, o que faz emergir entre os

¹⁷⁶ Refere-se a elementos da comunidade e/ou elementos da autarquia.

entrevistados a percepção da autoavaliação como um instrumento de controlo burocrático e de sancionamento inerente ao poder hierárquico do diretor. É um facto que os diferentes atores têm interesses investidos na avaliação (Alaiz *et al.*, 2003) e que a coordenação da equipa por elementos do órgão de administração e gestão pode condicionar, por um lado, o trabalho da equipa, nomeadamente, quando se trata de avaliar com uma atitude crítica determinadas dimensões da escola em que o órgão de gestão esteja comprometido e, por outro, inibir alguns atores a exporem as dificuldades ou os problemas da escola, comprometendo assim a garantia de credibilidade da avaliação (Santos Guerra, 2003a).

7.1.1.2.2 Os critérios de constituição da equipa de autoavaliação

No que concerne aos critérios de constituição da equipa de AA é possível identificar na quase totalidade das escolas critérios comuns ancorados de forma mais expressiva na existência de formação especializada no âmbito da avaliação de escolas e no horário disponível em consequência da existência de horas de redução horária obtida pelos docentes em função da sua antiguidade na carreira. De um modo geral, apenas o coordenador da equipa de AA possui formação específica e horário disponível para a execução das tarefas de AA. A existência de tempo horário por parte dos atores para as tarefas de inovação, bem como a necessidade de competências em termos formativos no domínio da avaliação de escolas são aspetos destacados por diversos autores (Afonso, 2010b; Alaiz *et al.*, 2003; Correia, 2011, Costa, 2007; Santos Guerra, 2003a) como cruciais para a sustentabilidade do processo.

Apesar da constituição da equipa de AA, na escola *AGI*, obedecer a uma lógica não *institucional* (Correia, 2011), na medida em que não integra elementos do órgão de administração e gestão, ou coordenadores das diferentes estruturas da escola, os seus elementos foram nomeados pela diretora, sem que houvesse qualquer intervenção dos restantes órgãos da escola nessa escolha. Entre os critérios utilizados para a escolha dos docentes estão, de acordo com o testemunho da diretora, a “disponibilidade temporal em termos de horário”, a “confiança” da diretora nesses elementos, “a experiência profissional” e o “conhecimento que possuem da escola e da região” (E1-*AGI*).

Quanto ao coordenador da equipa, o critério utilizado assentou, no critério administrativo de disponibilidade temporal no horário docente para poder desempenhar as tarefas da AA, uma vez que “tinha muitas horas de redução” (E1-*AGI*). Além disso,

possui algumas características que a diretora realça como importantes, como sejam: “É uma pessoa da minha confiança, sempre foi uma pessoa calada, calminha que cumpre o trabalhinho dele, vai fazendo as coisas dentro” (E1-AGI). Estes discursos revelam que, mais do que as competências técnicas e a formação, os critérios valorizados pela diretora passaram por critérios administrativos de disponibilidade temporal e por critérios pessoais, como a confiança na pessoa.

No testemunho do coordenador da equipa de AA, a falta de formação e de conhecimentos técnicos no âmbito da avaliação de escolas foi um dos aspetos que limitou a sua ação na condução do processo e no envolvimento dos restantes elementos e lhe causou alguma desmotivação: “eu gosto, mas não tenho formação e o meu gosto só não chega” (E2-AGI); como tal “eu gostava de trabalhar isto com um grupo de pessoas que soubessem mais do que eu, que sei pouco disto, acho que iria gostar de trabalhar, aqui sinto um bocado que o grupo não me dá esse apoio” (E2-AGI). Esta necessidade de apoio e de formação específica por parte dos atores para desenvolverem um processo de AA corresponde a um dos aspetos destacados por um conjunto de autores (Afonso, 2010b; Correia, 2011, Santos Guerra, 2002, 2003a) como um dos fatores que poderá dificultar o desenvolvimento do processo de autoavaliação de escola.

Embora no discurso da diretora a “disponibilidade temporal” tenha sido um dos critérios utilizados na escolha dos docentes, do testemunho dos entrevistados e das nossas observações verificámos que a existência de espaço temporal no horário dos docentes, apenas acontece com o coordenador da equipa de AA, uma vez que possui “horas de redução”. Constatámos ainda não existir um espaço temporal comum no horário dos docentes, e também do elemento não docente, para a concretização das tarefas de AA, o que teve consequências no interesse e na motivação desses elementos para o empenho nos trabalhos necessários à AA, sobretudo quando se pede que sejam feitos em regime de voluntariado e disponibilizando horas do seu tempo livre (Santos Guerra, 2003a).

Quanto ao critério utilizado na escolha do elemento não docente, a sua integração na equipa de AA decorreu de uma imposição da diretora, na medida em que, nas palavras da diretora, face à “idade já avançada” das assistentes operacionais teria de nomear uma assistente administrativa. Daí que tenha optado por integrar na equipa a pessoa, na sua opinião, com mais “capacidade de visão”, pois as restantes assistentes administrativas já estavam “no conselho geral e no conselho pedagógico” (E1-AGI).

Para além do critério da “maior disponibilidade”, à semelhança da escolha dos docentes, prevaleceu o conhecimento da escola.

Relativamente ao encarregado de educação, no primeiro ano de trabalho da equipa, a associação de pais não conseguiu indicar nenhuma pessoa disponível, apenas após o relatório da AEE foi indicada “uma encarregada de educação que fazia parte do conselho geral, mas deixou o conselho e já pode integrar a equipa” (E1-AG1).

Em síntese, nesta escola, verificámos que os critérios de escolha dos docentes a integrar a equipa AA assentaram na confiança da diretora nesses elementos e no critério administrativo de existência de disponibilidade temporal no seu horário para o desempenho dessas tarefas.

Por sua vez, na escola AG2, a equipa de AA foi constituída tendo por base uma “lógica *institucional*” (Correia, 2011), na medida em que, todos os seus elementos (inclusive a coordenadora) fazem parte de uma das seções do conselho pedagógico da escola. Esta opção de constituição da equipa permite, de acordo com o diretor, um maior envolvimento dos coordenadores de departamento, na medida em que “os próprios coordenadores de departamento conseguem transmitir depois, aos departamentos e aos grupos, todo o trabalho que está a ser feito” (E1-AG2). Porém, se tivermos em conta que nesta escola, tal como já referimos, a AA segue uma lógica gerencialista e assume a forma de uma *avaliação segundo padrões* (Bolívar, 2012), esta opção de constituição da equipa sugere que o diretor procura, por um lado, legitimar a ação da equipa através do poder estrutural inerente ao órgão e, por outro, garantir a “coesão organizacional” em torno da questão de responsabilização dos atores pelos resultados escolares alcançados.

Quanto ao critério utilizado na escolha da coordenadora partiu, como afirma o diretor: “da disponibilidade da pessoa para integrar a equipa e a própria pessoa manifestou-se” (E1 AG2), para além disso “era a pessoa que tinha mais conhecimentos, mais competências e mais vontade, mais poder de mobilização e agregação” (E1 AG2). Esta motivação e interesse, em integrar a equipa foram confirmados pela coordenadora, na medida em que estava a desenvolver um curso de mestrado na área da administração escolar.

Em síntese, nesta escola os critérios de escolha dos elementos a integrar a equipa de AA assentaram sobretudo no poder estrutural, de modo a que através de uma lógica de natureza burocrática baseada na formalização e na hierarquização da autoridade, se

conseguisse potenciar a capacidade de intervenção dos seus elementos e de responsabilização dos restantes atores educativos. No fundo, este critério acaba por convocar, de algum modo, o caráter instrumental de controlo burocrático e de sancionamento inerente ao poder dos órgãos (neste caso o diretor e o conselho pedagógico).

Não obstante os critérios de escolha de constituição da equipa, no caso da escola AG3, terem seguido uma lógica menos institucional (Correia, 2011), uma vez que nem todos os docentes fazem parte dos órgãos da escola, o certo é que a coordenadora da equipa é adjunta do diretor e os restantes elementos docentes são coordenadores de várias estruturas do agrupamento, como referem alguns dos entrevistados: “A nossa preocupação foi sobretudo termos na equipa elementos chave das várias estruturas do agrupamento” (E2-AG3); “Eu entrei pois era coordenadora dos diretores de turma. Outra colega era por ser coordenadora de departamento. Também foi escolhido um professor representante do 1º ciclo” (E5-AG3). Prevaleceu assim o critério estrutural de modo a garantir a representatividade das diversas estruturas da escola. Para além, deste critério, no discurso do diretor, os outros critérios utilizados na escolha da equipa basearam-se na disponibilidade dos docentes para a inovação e no seu interesse e motivação para desenvolver novos projetos, de acordo com o testemunho do diretor: “são aquelas pessoas que, como nós já as conhecemos há muito tempo, sabemos que estas pessoas gostam de contribuir para que a escola funcione e a escola esteja cada vez melhor” (E1-AG3).

No que concerne aos critérios utilizados na escolha da coordenadora assentaram sobretudo na formação especializada¹⁷⁷ e na disponibilidade e incentivo da docente para que a escola implementasse o processo, como afirma o diretor: “como a colega já tinha trabalhado o processo e na sequência da avaliação externa, foi ela no fundo que nos começou a pressionar no sentido de nós formarmos uma equipa e também nos fez ver o porquê da necessidade” (E1-AG3). Outro dos critérios, de acordo com a própria coordenadora, passou pela sua maior disponibilidade horária, comparativamente aos outros docentes, na medida em que devido ao exercício do cargo de adjunta do diretor tinha mais tempo “para coordenar, para produzir, para analisar e para pesquisar (...) assim eu fazia um bocadinho o trabalho de casa e quando ia às reuniões levava já o trabalho mais ou menos preparado, discutíamos, analisávamos” (E2-AG3). Se

¹⁷⁷ A docente possui um mestrado em Administração e Gestão Escolar.

atendermos à natureza política da avaliação, este registo ao evidenciar que a coordenadora foi o elemento central da equipa, poderá indiciar que o processo de AA corre o risco de ficar reduzido às perspetivas e interesses do órgão de administração e gestão.

Importa realçar que, nesta escola, a equipa foi escolhida pelo diretor, mas os critérios de constituição foram definidos pelo conselho pedagógico, sendo a constituição da equipa aprovada pelo conselho geral. Porém, de acordo com o testemunho do presidente do conselho geral, o órgão procedeu a essa aprovação, mas desconhece quais foram os critérios de constituição da equipa: “Não sei quais foram os critérios, pois nós temos que aprovar a constituição da equipa, e é-nos apresentada a equipa pela direção, portanto o diretor chegou à reunião e referiu os elementos que constituíam a equipa.” (E3-AG3). Neste contexto, parece existir sobretudo a preocupação dos órgãos da escola em garantir a conformidade institucional entre as orientações legais e as ações, assegurando desta forma que a ação organizacional decorre de forma congruente com os padrões normativos e as regras estabelecidas.

Em suma, nesta escola, nos critérios de escolha dos elementos a integrar a equipa AA prevaleceu o critério de representatividade das diversas estruturas da escola, associado à disponibilidade e motivação dos docentes para a tarefa, ainda que o desenvolvimento da AA seja assegurado apenas por docentes, formalmente indigitados para o fazer, e sobretudo pela coordenadora, também adjunta do diretor.

Já na escola *ESI*, os critérios de constituição da equipa vão ao encontro das recomendações do modelo *pronto a usar*¹⁷⁸ disponibilizado pela consultadoria externa a que escola decidiu recorrer para concretizar a sua “autoavaliação”. Para além dos elementos internos a equipa contempla ainda o consultor externo, que os docentes elementos da equipa de AA apelidam de “amigo crítico”, que tem os conhecimentos acerca da metodologia a ser aplicada, o que significa que esta escola optou pela

¹⁷⁸ Esta escola procedeu à implementação do modelo CAF (*Common Assessment Framework*) através da contratação de consultadoria externa. Da análise documental, dessas recomendações verificámos que a escolha dos elementos da equipa é da responsabilidade da direção, sendo “imprescindível que a equipa inclua pelo menos um professor de cada nível de escolaridade, um assistente técnico e um operacional, sendo optativo a inclusão de um aluno, um encarregado de educação e um elemento da autarquia”, admite-se ainda que, para o sucesso da implementação do modelo, “é fundamental o apoio da gestão do topo e a sua participação no processo”, na medida em que esse envolvimento “poderá traduzir-se num contributo de informação adicional e incrementar o empenho da gestão na fase posterior de implementação de ações de melhoria identificadas” (Dossier CAF, p. 10).

implementação de uma *avaliação interna com facilitadores externos* (Santos Guerra, 2002).

Em linha com as recomendações da empresa de consultadoria, a primeira preocupação em termos de critérios foi que a equipa fosse constituída “por uma maior representatividade possível, um professor de cada departamento, um funcionário com alguma experiência” (Grupo focal- E1-ESI). A diretora, apesar de ser o primeiro ano que exerce o seu mandato na escola, decidiu manter a constituição da equipa escolhida pela diretora anterior. Para além do critério da “representatividade”, entre os critérios utilizados para a escolha dos docentes estão, de acordo com o testemunho da coordenadora da equipa de AA, “a experiência adquirida em avaliações anteriores”, “o conhecimento da escola” e a “experiência dos docentes no Centro Novas Oportunidades”. Como refere um dos docentes entrevistados “os conhecimentos que eles têm acho que foi o fator decisivo para os escolher e a disponibilidade que eles mostraram” (E4-ESI).

Quanto à coordenadora da equipa AA prevaleceu como critério, no discurso da própria coordenadora da equipa, o seu desempenho enquanto esteve a “coordenar o Centro Novas Oportunidades” (E2-ESI). Este critério de competência técnica para o desempenho das tarefas de AA é confirmado pelo testemunho da diretora, quando afirma: “tem um conhecimento que eventualmente outros não teriam (...) o facto de dominar determinado tipo de conhecimentos e de técnicas de análise e de extração de informação” (E1-ESI). Estes discursos revelam que a preocupação com a preparação e o conhecimento dos docentes para analisar, interpretar e implementar as metodologias da avaliação e conseguir tomar as decisões quanto às ações de melhoria foram critérios valorizados pela diretora anterior.

Quanto aos critérios utilizados na escolha do elemento não docente, no testemunho da coordenadora da equipa, a diretora anterior considerou que deveria ser uma pessoa com “muitos anos de experiência e que contacte muito com os alunos” (E2-ESI), daí ter escolhido uma assistente operacional. No fundo para além da experiência profissional esteve presente um critério funcional. Relativamente ao encarregado de educação, como refere a presidente da associação de pais: “eu fui convidada para a equipa por ser presidente da associação de pais” (EE-ESI). Por fim, em relação ao aluno também o critério escolhido passou por este ser presidente da associação de estudantes: “como sou presidente da associação de estudantes e como tenho mais horário disponível julgo que foi por causa disso” (AL-ES1). Nos anos anteriores à nossa investigação, de

acordo com o discurso da coordenadora da equipa, como não existia associação de estudantes o critério utilizado na escolha foi a capacidade de intervenção e visão crítica do aluno selecionado.

Em síntese, nesta escola a interpretação destes resultados parece indicar que os critérios de seleção dos elementos a integrar a equipa assentaram, para além da representatividade, nas competências profissionais e na capacidade para conceber e interpretar em termos técnicos os instrumentos necessários à AA, enquanto inovação no interior da escola.

Na escola *ES2* o principal critério utilizado pelo órgão de administração e gestão na escolha dos docentes a integrar a equipa passou pelo horário disponível para o desempenho das tarefas de AA, pois esses docentes “tinham horas de redução e podiam trabalhar, pois tinham tempo disponível para investir num processo destes” (Grupo focal-E2-*ES2*). Esta perceção da questão temporal é também convocada por um docente entrevistado: “Nós sabemos que isto é tudo muito bonito, mas se as pessoas não tiverem horas e tempo, pois isso são coisas que requerem muito tempo” (E5-*ES2*). A importância da disponibilidade temporal no horário dos professores para o desempenho das tarefas de autoavaliação da escola é também referida por alguns autores (Alaiz *et al.*, 2003; Correia, 2011, Santos Guerra, 2002, 2003a) como um dos fatores que favorece a motivação e o interesse dos docentes para desenvolvimento do processo, potenciando assim a sua eficácia.

Para além da disponibilidade temporal, no discurso de um dos entrevistados, verificámos que também a disponibilidade dos docentes foi tida em conta, na medida em que os mesmos foram antecipadamente auscultados do seu interesse: “eramos mais velhos e com mais tempo horário disponível em termos do artigo 79º (...), mas é evidente que perguntaram se estavam interessados. Nalguns casos também tínhamos curiosidade de saber como é que as coisas funcionavam” (E4-*ES2*).

Quanto ao critério utilizado na escolha do coordenador da equipa pelo presidente do conselho executivo teve como base o interesse e a proposta do docente, pois de acordo com o testemunho de um dos entrevistados: “O coordenador foi quem dinamizou e quem trazia as ideias para isso” (E4-*ES2*). O que significa que, para além da disponibilidade e incentivo do docente para que a escola implementasse o processo de AA, o principal critério utilizado, pelo presidente do conselho executivo, assentou nos conhecimentos técnicos do docente no âmbito da avaliação de escolas. Como

testemunha um dos entrevistados: “(...) o colega era a pessoa que dominava melhor o assunto (...) se calhar, era a pessoa que estava mais apta a poder liderar um grupo destes, em termos da parte técnica” (E5-ES2).

Nesta escola, após o relatório da avaliação externa e com a mudança do órgão de administração e gestão, a equipa cessou, no ano de 2009, os seus trabalhos de autoavaliação da escola e apenas os retomou em 2011, no ano em que decorre a nossa investigação. Entre os motivos apontados para esta interrupção estão, de acordo com alguns dos docentes entrevistados e a diretora, a necessidade de “elaboração dos documentos estruturantes” (E4-ES2) e o facto de serem sempre “os mesmos docentes a realizar determinadas tarefas” (E1-ES2) na medida em que apenas os docentes com “horas de redução” da sua componente letiva podem desempenhar essas tarefas.

Entre as razões para a tomada de decisão de reinício dos trabalhos de autoavaliação estão, de acordo com o discurso da diretora: “o coordenador da equipa fez-me a proposta de utilizar o seu tempo de estabelecimento entre a autoavaliação e mais outras duas atividades. E então retomámos o processo” (E1-ES2). Porém, quando confrontámos esta afirmação com os testemunhos do coordenador da equipa, do aluno e do encarregado de educação entrevistados, observámos que existe a perceção da decisão da diretora ter sido tomada “fundamentalmente pela antevisão de uma próxima avaliação externa” (E2-ES2); “penso que tem a ver com o aproximar da avaliação externa da escola, para se fazer um balanço das coisas” (AL-ES2); “Aquilo que nos foi dito foi precisamente para preparar a avaliação externa” (EE-ES2). O que significa que, nesta escola, mais do que a melhoria, a principal intenção de reinício do processo de AA foi a prestação de contas, numa lógica de avaliação para o relatório (Costa, 2007) e deste modo conseguir “*ficar bem na fotografia*” da equipa de avaliadores externos (Sá, 2009a).

Na constituição da nova equipa de AA o critério utilizado teve por base uma “lógica *institucional*” (Correia, 2011), na medida em que os elementos docentes escolhidos são coordenadores de departamento curriculares e os restantes elementos integram o conselho geral. No fundo, como afirma a diretora, a equipa foi constituída por isomorfismo com a composição do conselho geral, pois tendo em conta o modelo de AA¹⁷⁹ adotado “sentimos a necessidade de termos a visão dos outros, e acho que o conselho geral reflete isso, e a comissão acaba por ser um bocadinho outro conselho

¹⁷⁹ O modelo em discussão nesta fase inicial de constituição da equipa diz respeito ao modelo proposto por MacBeath, Schratz, Meuret e Jakobsen (2005), na versão portuguesa do livro “A história de Serena”.

geral” (E1-ES2). Percebe-se assim que, ainda que este critério de constituição da equipa tenha em conta diferentes perspetivas ou visões sobre a escola, na medida em que integra os interesses de diferentes atores educativos, a equipa acaba por ser constituída por elementos de um órgão que hierarquicamente deve definir, orientar e regular em termos estratégicos a ação organizacional da escola, sendo da sua competência a apreciação dos resultados da autoavaliação.

Em síntese, nesta escola, verificámos que os critérios de escolha dos docentes a integrar a equipa AA assentaram na existência de espaço temporal nos seu horários para o desempenho das tarefas de AA e ainda que para os restantes elementos tenha sido invocado o critério da representatividade, parece-nos que na escolha da diretora esteve presente o critério de poder estrutural, inerente a um órgão como o conselho geral (pois os elementos da equipa pertencem ao conselho geral), o que permitirá, perante a antevisão da realização da avaliação externa, legitimar a ação organizacional da escola em termos de concretização do seu processo de AA.

7.1.1.2.3 Dinâmicas e modos de ação da equipa de autoavaliação

Quanto às dinâmicas de trabalho e modos de ação da equipa de AA verificámos que, ao nível das subcategorias “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*” e “*Envolvimento dos atores no processo de AA*” as situações diferem nas diversas escolas. Desse modo, os resultados serão apresentados por escola centrando a análise nestas subcategorias.

Na **escola AGI**, no que concerne à subcategoria “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, verificámos que no início do processo a equipa de autoavaliação definiu o seu plano de ação, no qual se propunha: “fazer o inquérito, elaborar um pequeno relatório e não nos propusemos fazer muito mais do que isso” (Grupo focal-E1-AGI). As funções da equipa passam sobretudo pelo planeamento do processo, recolha de informação e elaboração de “um relatório anual com os pontos fracos, o qual seria um ponto de partida para depois nos departamentos se analisar em coletivo o que será de fazer para se melhorar e colmatar as questões” (Grupo focal-E9-AGI). No seu plano de ação, a equipa não assume o compromisso de divulgação do processo de AA, de modo a preparar o terreno para o desenvolvimento do processo, nem de desenvolver estratégias para envolvimento dos diversos atores no processo e na apresentação dos seus resultados, o que seria importante para potenciar a criação das

condições internas necessárias à aprendizagem organizacional e à promoção de ações de melhoria efetiva, como o reclamam diversos autores (Bolivar, 2012; Correia, 2011; Santos Guerra, 2001, 2003a). O facto de as tarefas de AA terem sido desenvolvidas em regime de voluntariado e no tempo livre dos docentes da equipa (exceto do coordenador que dispõe de tempo horário para essas tarefas) levou a que estes não se sentissem motivados para desenvolver dinâmicas de envolvimento dos atores educativos, de acordo com o testemunho do coordenador da equipa de AA: “não é fácil que os professores da equipa se disponibilizem ainda mais para fazer esse trabalho. A comissão deveria ter outra constituição e outra disponibilidade que não tem” (Grupo Focal-E1-AGI). O que significa que quando as políticas não concedem às escolas capacidade para gerirem de forma autónoma os seus recursos, dificilmente se consegue o compromisso dos atores para o envolvimento exigido pelas dinâmicas de “inovação”.

Nesta situação, em resultado dos compromissos que todos os elementos da equipa (docentes e não docente) têm no seu dia-a-dia e da inexistência de espaço temporal comum no seu horário de trabalho para o desempenho das tarefas de AA, a generalidade dos elementos da equipa manifesta uma falta de interesse e motivação para o desenvolvimento dos trabalhos, o que dificulta a criação de uma dinâmica de equipa e de um sentimento de pertença:

Não chegou a ser uma verdadeira equipa, sejamos claros, não chegou a ser uma equipa que funcione com o espírito de equipa. Hoje não pode aquele, amanhã não pode aquela, e o trabalho tem de avançar, e eu vou avançando e as pessoas quando o trabalho já está neste ponto, olha ali, olha aqui e ok está feita. (E2-AGI)

Este discurso torna evidente que a generalidade das tarefas necessárias ao desenvolvimento do processo de AA estão reduzidas à dinamização unipessoal do coordenador da equipa, na medida em que este é o único elemento que tem horário semanal atribuído para o desempenho destas funções: “o trabalho é sobretudo do coordenador da equipa, aliás ele não dá mais é porque não pode, ele é incansável” (ND-AGI).

A falta de interesse e motivação dos elementos docentes e não docente da equipa, bem como a sua débil participação nas sessões de trabalho levaram a que a dinâmica de trabalho da equipa de autoavaliação, como afirmam o seu coordenador e a encarregada de educação entrevistados, se traduza numa atitude de “aceitação resignada” de cumprimento de uma obrigação:

Ficamos satisfeitos, está aqui o nosso trabalhinho feito, ninguém nos criticou assim nada que nos melindre e então está feito, está entregue, está o dever cumprido. (...) É sempre um grupo que tenta fazer o melhor, vamos fazer aquilo e pronto. Não é um grupo que diga que tenha ambição, nós temos ambição vamos fazer muito mais do que isto, vamos envolver muito mais as pessoas, em termos conceptuais pesquisar, vamos à procura, vamos ver (...). **(E2-AGI)**

Em termos de motivação, e eu que não sou da casa e não sou paga para fazer esse tipo de serviço, acho que sou a pessoa mais motivada, mas isso pode ter a ver comigo. Não vejo isto como mais um procedimento, e é isso que eu sinto, às vezes, nos outros elementos – “ah, isto é mais uma reunião que temos de ter e é mais um instrumento que temos de criar e é mais uma avaliação”. Eu sinto isso. **(EE-AGI)**

Contrariando a reduzida disponibilidade dos elementos docentes e não docente, a representante dos encarregados de educação assume nesta escola um papel de colaboração e participação ativa nos trabalhos da equipa, sendo a sua colaboração percecionada como uma mais-valia em termos do desenvolvimento dos trabalhos. É o que atestam os testemunhos do coordenador da equipa e da própria representante dos encarregados de educação na equipa:

O encarregado de educação é um bom elemento, é psicóloga, e portanto é ótimo e foi uma mais-valia para o grupo, mas foi uma mais-valia porque nós insistimos e insistimos. (...) Ela acabou por vir, já muito tarde, e julgo que veio por nós pressionarmos e também pela apreciação da avaliação externa. **(E2-AGI)**

Eu sou a pessoa que sempre participo e a pessoa que dou mais contributos para aquilo que se está a fazer. Há outra pessoa que é a representante do pré-escolar que também, talvez não dê tantas sugestões, mas reflete sobretudo nos momentos presenciais sobre as coisas que eu vou dizendo. **(EE-AGI)**

A partir destes testemunhos percebe-se que a representante dos encarregados de educação assume nesta escola um papel interventivo ao nível dos trabalhos da equipa, tendo algum poder de influência na dinâmica de trabalho da equipa e na conceção dos instrumentos necessários ao processo de autoavaliação.

Para além da débil participação dos elementos docentes e não docente nos trabalhos da equipa de AA, também nesta escola em termos da subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*” a relação entre a equipa e a diretora apresenta-se *debilmente articulada* (Weick, 1976), na medida em que apesar da decisão de implementação do processo e constituição da equipa, não existe uma conexão entre a

ação da equipa de AA e a utilização dos dados da avaliação na melhoria da escola.

Como afirma o coordenador da equipa:

Não tem havido uma estreita ligação entre a equipa de avaliação interna e a direção, e essa estreita ligação é pós inquéritos e não antes (...). Os resultados estão aqui é vemos em conjunto, vamo-nos sentar ver isto e ver como vamos fazer, divulga-se primeiro, ouve-se o pessoal todo, elabora-se depois um plano de ação, como vamos fazer, quem é que. Não tem havido. **(E2-AGI)**

Nós fazemos os planos de ação entregamos eles são aprovados, ou não são sequer criticados, são dados como aceites, mas acho que devia de haver depois, no pós relatório de autoavaliação, uma ligação mais estreita entre a equipa e a direção. (...) Da nossa parte também não tem havido insistência, também tem havido algum comodismo. **(E2-AGI)**

Estes discursos revelam que existe uma fragmentação e articulação débil entre o trabalho da equipa e a ação do órgão de administração e gestão, verificando-se uma falta de interesse da diretora em implicar e incentivar os atores, e em concreto os docentes, para a utilização dos resultados da autoavaliação. Se tivermos em conta a reação de discordância dos professores relativamente a alguns dos pontos fracos evidenciados no relatório da AEE, nomeadamente, invocando a falta de “capacidade de gestão autónoma de recursos” (E4-AGI) por parte da escola de modo a conseguir responder a alguns dos pontos fracos aí evidenciados, o modo de atuação da diretora poderá indiciar a persistência da perceção de que, também ao nível dos resultados da AA, as políticas nem sempre proporcionam os apoios e a autonomia necessária à promoção de uma mudança instituinte de modo a se conseguir a melhoria efetiva da qualidade do ensino e da aprendizagem.

A falta de interesse da diretora em usar os dados da autoavaliação para iniciar processos de melhoria tem conduzido a uma pressão da encarregada de educação elemento da equipa sobre o coordenador da equipa:

Aliás eu tenho falado sempre com o coordenador da equipa nesse sentido - “vamos lá a ver se o trabalho que nós estamos aqui a fazer vai servir para alguma coisa”- porque eu também não estou para estar a perder o meu tempo que é voluntário, pois não sou paga para fazer isto, para isto ser mais um proforma, para ficar um resultado enfiado num dossier que ninguém conhece e não sabe o que aconteceu, e que não se vai fazer nada para melhorar aquilo que foi identificado como negativo. **(EE-AGI)**

Percebe-se então que, nesta escola, a falta de interesse e de motivação de alguns dos elementos da equipa para participação nas dinâmicas de trabalho deriva, para além da falta de tempo para trabalho conjunto, da percepção de que o uso que está reservado aos resultados da autoavaliação não passa pela melhoria da escola, mas pela sua utilização como instrumento de ritualização da eficácia da ação organizacional, numa lógica de avaliação para o *relatório* (Costa & Ventura, 2005).

O que antecede permite concluir que também a articulação entre os trabalhos da equipa e a ação organizacional da escola é débil. De acordo com o testemunho da diretora, uma das “razões” para a separação entre a atividade da equipa de AA e a ação organizacional da escola tem a ver com as pressões e exigências que se fazem sentir sobre o trabalho docente e as escolas:

(...) acho que hoje em dia os docentes pensam, já tenho tanta coisa com que me preocupar, já tenho tanta atividade no dia-a-dia, aquele trabalhinho está ali sossegadinho com aquele grupo que estão a fazer um bom trabalho, se nos pedirem ajuda estamos recetivos estamos, mas cada macaco no seu galho. (E1-AGI)

Este discurso torna evidente que perante as pressões externas que se fazem sentir sobre o trabalho docente, a escola tende a recorrer às estratégias da *separação* e da *lógica da confiança*, minimizando as práticas de avaliação (interna ou externa), na medida em que, de acordo com alguns autores (Meyer & Rowan, 1999; Brunsson, 2006), o uso dessas estratégias lhe garante a legitimidade organizacional e a credibilidade social.

Importa realçar que em termos da subcategoria “*Envolvimento dos atores no processo de AA*” nesta escola não houve qualquer preocupação em desenvolver estratégias de divulgação do processo de AA e de envolvimento dos atores, quer na fase de início do processo, quer ainda na fase de divulgação dos resultados. Embora os resultados da AA tenham sido divulgados nos órgãos e estruturas da escola (conselho geral e departamentos curriculares) essa divulgação passou apenas pela mera informação: “Em termos da divulgação dos resultados, não sei, no meu departamento são coisas que são ditas como informações, mas lá está, no nosso departamento temos mais coisas em termos da agenda de trabalhos, e depois acabam por ser mais informações” (E5-AGI). Além disso na fase de recolha de informação apenas os pais e encarregados de educação e os alunos participaram no processo, através de resposta a questionários de opinião. Neste contexto, a maioria dos docentes entrevistados é

unânime em afirmar que existe um desinteresse da generalidade dos docentes pelo processo de AA. Como refere um dos docentes entrevistados: “Para mim, os docentes ainda não entendem a autoavaliação da escola como uma necessidade, faz-se sim senhora, tem os seus resultados, agora que a sintam como necessária não” (E4-AG1). Por conseguinte, ao não se desenvolverem dinâmicas que favoreçam a discussão e a reflexão crítica e partilhada, entre a generalidade dos docentes, de modo a *determinar uma direção* (Bolívar, 2012), dificilmente o processo de AA potenciará a aprendizagem organizacional e a melhoria contínua. O que permite inferir que nesta escola a finalidade da implementação da AA passa sobretudo pela avaliação para o *relatório* (Costa & Ventura, 2005).

Na **escola AG2**, no que respeita à subcategoria “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, verificámos que a equipa emerge de uma estrutura formal – o conselho pedagógico – sendo responsável por efetuar o acompanhamento da execução do projeto educativo e do plano anual de atividades, por via da realização da autoavaliação da escola. A autoavaliação da escola é assumida como uma técnica de gestão facilitadora do acompanhamento periódico da implementação eficiente dos objetivos e metas que o diretor da escola se propôs desenvolver. É o que atesta o testemunho da coordenadora da equipa de AA:

os documentos organizativos são muito orientadores em relação à intenção da direção. E como tal, nós temos que avaliar se os projetos que esta direção construiu estão a ser eficazes ou não, e se estamos a conseguir as metas que foram definidas. (E2-AG2)

Nesta escola, encontrámos no discurso da coordenadora da equipa de AA e do diretor a preocupação constante com a regulação dos resultados de modo a responder à pressão da prestação de contas e de responsabilização. É partindo da necessidade de oferecer “evidências” sobre as metas e objetivos que a escola se propôs desenvolver, e pelos quais o diretor, no seu “novo” perfil de líder escolar, é o “rosto” responsável pela eficiência da sua implementação, perante a comunidade educativa e as instâncias superiores, que a equipa de AA é indigitada a concretizar o controlo periódico dos instrumentos estratégicos da escola: o projeto educativo (PEE) e o plano anual de atividades (PAA). O que significa que o processo de AA assume uma dimensão burocrática, baseada na formalização e na monitorização, que decorre de objetivos previstos *a priori* e tornados públicos. A autoavaliação da escola é assumida, nos

discursos do diretor e da coordenadora da equipa, como uma tecnologia racional para a tomada de decisão pelo órgão de administração e gestão da escola, em nome de um funcionamento racional, lógico e eficiente da organização escolar.

Neste contexto, no seu plano de ação, a equipa de AA assume o compromisso de desenvolver um dispositivo próprio de monitorização do PEE, de modo a que, a partir dos dados recolhidos, seja possível efetuar o controlo do nível de execução das metas definidas no PEE. Em simultâneo, compromete-se a proceder à monitorização do PAA, criando instrumentos que permitem avaliar o grau de execução das atividades propostas, os seus pontos fortes, fracos e os constrangimentos. Os resultados deste trabalho de acompanhamento consubstanciam um relatório a apresentar ao conselho pedagógico e ao conselho geral prevendo-se ainda a discussão interna desse relatório. Estes procedimentos, para além de evidenciarem a assunção de uma estreita articulação entre os documentos orientadores da escola -PEE e PAA- e o processo de AA, sugerem ainda a existência de uma estreita articulação entre o trabalho da equipa de AA e as estruturas formais de poder da organização escolar (diretor, conselho pedagógico e conselho geral).

Uma evidência dessa estreita articulação encontra-se no facto de o diretor ter delegado na coordenadora da equipa a apresentação dos resultados da AA ao conselho pedagógico e ao conselho geral. Essa delegação, de acordo com o testemunho do diretor, reforça o poder de influência da equipa. Além disso, deixa transparecer, nos diversos órgãos, a valorização do processo de AA de escola por parte do diretor, enquanto instrumento que garante a prestação de contas e permite melhorar as suas estratégias de intervenção e a eficácia da ação organizacional: “eu penso que isso teria alguma influência nas pessoas que compõem os vários órgãos, pois elas sentem que o próprio diretor coloca num patamar com algum peso, e com alguma dimensão, a questão da avaliação interna” (E1-AG2). Este discurso revela a importância que o diretor no seu novo papel de “líder escolar” atribui às estruturas formais de poder, e aos processos de planeamento e de avaliação como forma de prestação de contas e de responsabilização.

Em termos da dinâmica de funcionamento do trabalho da equipa de AA verificámos, a partir da análise documental e dos testemunhos dos entrevistados, que a coordenadora da equipa de AA centraliza em si as decisões, a definição das finalidades e objetivos da autoavaliação e o desenho do dispositivo de autoavaliação, na medida em que é o único elemento da equipa com formação específica no domínio da avaliação de

escolas. Daí que, todo o trabalho de desenho do dispositivo de monitorização do PEE e do PAA, ou seja, o planeamento da ação da equipa de AA, e a construção dos instrumentos de avaliação, bem como a definição das orientações para utilização dos mesmos, tenham sido desenvolvidos exclusivamente pela coordenadora, sendo posteriormente discutidos com os outros elementos da equipa nos diversos encontros de trabalho.

Neste contexto, a colaboração dos restantes elementos docentes da equipa (dois coordenadores de departamento) nos trabalhos iniciais de construção e implementação do dispositivo de AA, acabou por estar condicionada, quer pela ausência de espaço temporal comum nos seus horários para execução das tarefas necessárias à AA, quer pela falta de formação específica no âmbito da avaliação de escolas. Também no que respeita aos dois encarregados de educação, a sua participação nos encontros de trabalhos da equipa acabou por se revelar débil, devido, sobretudo, à incompatibilidade de horários com a sua atividade profissional. Não obstante esta dificuldade, mostram a sua disponibilidade e desejo de contribuir para a melhoria da escola, pois como afirma um dos encarregados de educação elemento da equipa:

Particpei na elaboração do guião do questionário para os pais. Acho importante a participação dos pais até para se perceber até que ponto os pais conhecem e desconhecem, e o que é preciso fazer para diminuir o desconhecimento. Aquilo que participei foi na elaboração do guião, e acho que o meu trabalho foi uma mais-valia. **(EE-AG2)**

Apesar do processo ter estado desde o seu início centralizado na coordenadora da equipa, esta procurou sempre envolver e minimizar as incertezas e inseguranças dos restantes elementos, principalmente dos outros dois docentes. É o que atesta o testemunho de uma das docentes elemento da equipa na entrevista de grupo focal:

Quando começamos eu não sabia absolutamente nada deste assunto, a coordenadora da equipa é que de facto nos espicçou para o início dos trabalhos, li algumas coisas e procurei saber o que era necessário para a autoavaliação da escola. **(E6-AG2)**

De qualquer das formas a coordenadora sempre nos envolveu e colocou sempre a procurar e a tentar ter uma opinião sobre as questões, sempre questionou as nossas ideias, e sempre nos levou a participar e não simplesmente a executar. **(E6-AG2)**

A partir destes discursos percebe-se que as dificuldades existentes acarretaram exigências acrescidas à coordenadora, pois para além do desenho de todo o dispositivo da AA foi obrigada a dinamizar um trabalho inicial de formação e a apoiar e incutir confiança, entusiasmo e motivação nos outros dois docentes. O trabalho de orientação e apoio, prestado pela coordenadora, aos dois docentes elementos da equipa levou a que estes conseguissem gradualmente apropriar-se das práticas, e reduzir as suas incertezas e inseguranças, passando a ter uma participação mais ativa e autónoma no processo de AA: “(...) é completamente diferente a visão que tenho hoje da que tinha há dois anos, na ocasião eu só fazia aquilo que a coordenadora nos pedia e andava sempre a perguntar-lhe se era assim que devia fazer” (Grupo focal-E6-AG2). No fundo, estas necessidades de apoio em termos de formativos acabam por confirmar, tal como advogam alguns autores (Afonso, 2010b; Costa, 2007) a importância de existirem processos de assessoria (colaborativa e interna e não apenas externa) que funcionam como mecanismos de apoio para que os atores educativos consigam encetar um desenvolvimento sustentado da autoavaliação da escola.

As exigências do processo conduziram a que, numa fase posterior, (que coincidiu com a nossa investigação) os trabalhos da equipa fossem alargados à colaboração de outros docentes da organização escolar, sobretudo, devido às exigências de tratamento de informação que obrigaram ao “recrutamento” de elementos com competências técnicas no domínio das tecnologias de informação e comunicação. Como refere a coordenadora da equipa de AA:

Este ano o relatório do plano anual de atividades já é da responsabilidade dos outros dois elementos docentes da equipa. Eu apenas tenho a responsabilidade de finalizar o relatório de avaliação interna. **(E2-AG2)**

(...) vamos ter uma equipa a fazer o tratamento e a análise dos resultados dos alunos, e vamos ter também outros docentes a fazer a inserção dos dados dos questionários dos pais em suporte de papel na base dos questionários. Portanto estamos a alargar as funções. Digamos que estamos a optar por aquilo que eu optei primeiro dentro da equipa. **(E2-AG2)**

Ainda que a operacionalização do processo comece a ser mais participada, esta partilha das tarefas de AA é perspetivada mais como uma necessidade de redução dos tempos de execução das tarefas, numa perspetiva de eficácia do processo, do que de uma necessidade de envolvimento de novas perspetiva e visões sobre a ação da escola.

Do que antecede percebe-se que em termos da subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*”, os dados empíricos revelam uma forte articulação entre o trabalho da equipa e as estruturas formais de poder da escola, nomeadamente o diretor e o conselho pedagógico. Além disso, a partir dos dados recolhidos quer nos discursos dos entrevistados, quer nas notas de campo das nossas observações de reuniões, verificámos existir uma estreita articulação entre o trabalho da equipa e a escola. Também nesta articulação a coordenadora da equipa acabou por ser o “elo de ligação” (Correia, 2011), ao participar em algumas reuniões de departamento para esclarecimento da metodologia da AA e das orientações necessárias ao preenchimento dos instrumentos de recolha de dados. Como afirmam alguns dos entrevistados:

Na operacionalização do trabalho da equipa, nomeadamente na aplicação dos instrumentos de monitorização, a coordenadora da equipa disponibilizou-se para ir a cada departamento explicar as dúvidas que eventualmente houvessem no preenchimento dos instrumentos de monitorização, para além disso também enviou um e-mail às colegas a referir às colegas que se tivessem dúvidas estaria disponível. **(Grupo Focal-E3-AG2)**

Nós fizemos reuniões com os departamentos todos, em que explicámos às pessoas o que se pretendia fazer, porquê, como e qual a intenção. **(E2-AG2)**

Na escola o processo de autoavaliação envolveu, os pais, os professores e os funcionários houve reuniões da equipa com todos estes elementos. **(E1-AG2)**

A intervenção da coordenadora como elemento de articulação entre o trabalho da equipa de AA e a escola fez-se ainda notar na divulgação dos resultados da AA através da dinamização de sessões de trabalho com grupos de docentes, dos diversos ciclos de ensino, e na apresentação dos resultados da AA no conselho geral. Nos diversos momentos de envolvimento dos atores houve sempre, por parte da coordenadora da equipa de AA, a preocupação com a transparência e a objetividade do processo, de modo a garantir a credibilidade do processo (Santos Guerra, 2003a). Como refere um dos entrevistados na sessão de grupo focal: “Houve sempre a preocupação em ser objetiva e clara, eu acho que isso é muito importante, pois só facilita o trabalho e envolve as pessoas” (Grupo focal- E3-AG2).

Embora a dinâmica necessária aos trabalhos de “inovação” obrigue a que, inicialmente, alguém funcione como o “motor de arranque” (Correia, 2011) da inovação, o certo é que o facto de a coordenadora ser também assessora do órgão de

administração e gestão da escola levou, como afirmam alguns dos entrevistados, à percepção de um certo comprometimento da equipa de AA com os interesses do diretor:

Este trabalho está muito centralizado na coordenadora com todo o mérito dela, mas isso também condiciona um bocadinho o desenvolvimento do processo. **(Grupo focal-E2-AG2)**

existe uma linha [refere-se ao projeto de intervenção do diretor] que tu própria a segues como coordenadora da equipa. Existe uma continuidade uma valência que nós reconhecemos. **(Grupo focal- E2-AG2)**

Suponho que a equipa desenvolve o seu trabalho de forma independente, mas deve ser norteada e ter uma série de orientações precisas, pois de facto existem uma série de vetores estratégicos e de problemas que foram definidos e aceites. **(E4-AG2)**

Estes discursos deixam transparecer a percepção de que o processo de AA segue a visão, as metas e os objetivos que são sobretudo “pertença” do diretor, pois como reconhece a coordenadora da equipa de AA: “a equipa de avaliação interna, ou até uma pessoa externa que analise com alguma atenção os documentos organizativos do agrupamento verá, certamente, quais são os vetores de ação deste diretor, e conseqüentemente da sua equipa” (E2-AG2). O que parece confirmar que ao invés do processo de AA contemplar as visões e os interesses dos diferentes *stakeholders* (Alaíz *et al.*, 2003) fica reduzido a um nível de interesse unipessoal: o do diretor.

Ao nível da subcategoria “*Envolvimento dos atores no processo de AA*”, ainda que as metas e os objetivos do PEE tenham sido divulgadas, nos diversos departamentos, pelo diretor e pela coordenadora da equipa de AA, e que existam evidências de que as práticas de autoavaliação de escola já estão institucionalizadas verificámos¹⁸⁰ que as metas em termos de resultados escolares que constam no PEE não são assumidas pela generalidade dos docentes como um referente orientador da ação organizacional. Como afirma a coordenadora da equipa:

Apesar do nosso processo de monitorização interna ter como linha condutora o PEE, para entender o porquê da ação, eu não sei se as pessoas também o sentem. **(E2-AG2)**

¹⁸⁰ Através da interpretação dos dados obtidos no discurso de alguns dos entrevistados e das nossas notas de campo das observações de algumas das reuniões onde foram divulgados os resultados do processo de AA.

estamos ainda longe de fazer parte da cultura organizativa a necessidade dessa monitorização acontecer. Ou seja, o reconhecimento pessoal de que precisamos de nos autoanalisar, frequentemente, ou aliás eu diria constantemente. **(E2-AG2)**

De acordo com o testemunho de alguns dos entrevistados, embora os docentes reconheçam a mudança de rumo no projeto do diretor, relativamente à ação do órgão de gestão anterior, a sua participação no processo de AA é percecionada como o cumprimento de uma tarefa burocrática e administrativa, face aos documentos que têm de preencher para avaliar a execução das atividades propostas para o PAA:

Penso que a receptividade foi boa e é boa. Há, no entanto, uma queixa que está presente nos professores que é o excesso de preencher documentos e de mandar os dados. **(E1-AG2)**

Existe um grupo maior de pessoas que fazem porque acham que sim, mas é uma questão burocrática e administrativa, ainda não é visto como algo para melhorar. **(E2-AG2)**

O ano passado [a autoavaliação] foi vista como mais um trabalho acrescido para os professores e mais papéis para preencher. Este ano, a equipa mudou a forma de intervir perante os professores. Simplificaram documentos e tornaram mais ágeis a utilização dos documentos. Este ano, não tenho ouvido reclamações e o ano passado as pessoas referiam que estão sempre a inventar, e que era uma invenção que não serve para nada. **(E5-AG2)**

Todos estes discursos permitem inferir que, não obstante a intenção, declarada pelo diretor e pela coordenadora da equipa de AA de, em nome do funcionamento racional, lógico e eficiente da organização escolar, existir uma estreita articulação entre o PEE, o processo de AA e a ação organizacional, no plano da ação verifica-se estes instrumentos não vinculam efetivamente as práticas. O que parece confirmar a tese de que as escolas, neste caso, os seus atores, apesar de incorporarem os procedimentos de autoavaliação como “mitos racionais”, movidos sobretudo por regras culturais que os associam a uma “boa prática”, na realidade ritualizam-nos, pois eles não passam de procedimentos de fachada verificando-se uma desarticulação entre a intenção e a ação (Costa, 2007; Libório, 2005).

Importa realçar que, nas reuniões promovidas pela equipa de AA para divulgação dos resultados da AA, de acordo com as nossas notas de campo das observações de algumas dessas reuniões e com os testemunhos de alguns dos entrevistados, constatámos que a falta de assunção, por parte dos docentes, das metas do

PEE, como referente orientador da ação, tem a ver com o facto de estas terem sido definidas *a priori* pelo diretor, e de existir a perceção da sua sobrevalorização. Como refere coordenadora da equipa e outro dos docentes entrevistados:

a questão dos professores apontarem para a redução das metas tem a ver com estas serem ambiciosas. Algumas das nossas metas do PEE são superiores, às previstas no programa 2015, e houve alguns grupos que se agarraram a isso. **(E2-AG2)**

Foi sugerido na altura de discussão dos resultados [nos diversos grupos de trabalho entre professores] reavaliar as metas. Achámos que havia metas inatingíveis de acordo com o contexto sociocultural desta região. **(E5-AG2)**

Em consequência, na ausência de uma “relação de troca” (Crozier & Friedberg, 1977) verificámos que os docentes, enquanto “atores políticos” ao serem “conduzidos” a debruçarem-se sobre o insucesso, a analisar os desvios dos resultados escolares face às metas definidas no PEE, e a apontarem medidas para remediação dos “desvios”, são unânimes, no “jogo político”, em assumir uma estratégia de “desobediência” (Oliver, 1991), desafiando as metas consideradas, na sua opinião, inapropriadas face ao contexto da organização. Esta atitude, na nossa opinião, resulta não só da falta de identificação com os referentes, mas também pelo facto de os docentes percecionarem o processo de AA como uma forma de prestação de contas acerca do seu desempenho e de responsabilização (*accountability*), sem que no âmbito dessa responsabilização pareça ser tido em conta o “princípio da reciprocidade” (Elmore, 2003).

No fundo, ainda que o diretor tenha estabelecido exigências em termos de consecução de padrões e utilizado a AA como um meio de controlo dos níveis de desempenho, os docentes exigem que, de modo recíproco, se proporcione a capacidade, em termos de meios, e recursos de modo a conseguir responder às exigências de melhoria (Bolívar, 2012; Elmore, 2003).

Em suma, pelos dados apresentados, parece-nos possível afirmar que sendo o diretor o “rosto” que se responsabiliza pela implementação eficiente do PEE, o processo de autoavaliação, ao ter o seu foco no controlo periódico das *performances*, vai permitir-lhe, tendo em conta as suas responsabilidades na prestação de contas à comunidade local, assim como às instâncias superiores, responder às pressões e expectativas impostas pela *ordem* exterior, gerindo, assim, numa lógica de *avaliação para o mercado* (Costa, 2007), a imagem de escola *bem organizada e bem gerida*, convocada também por outros autores (Afonso, 2009; Ball, 2001; Torres, 2013).

Na **escola AG3**, no que concerne à subcategoria “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, constatámos que a dinâmica de funcionamento do trabalho da equipa de AA está dependente da sua coordenadora, que em simultâneo é adjunta do diretor, e que ao longo do processo tem centralizado em si as decisões, a definição das finalidades, objetivos e desenho do dispositivo da AA. Esta situação deve-se, no discurso da própria coordenadora, ao facto de dispor de uma maior disponibilidade temporal no seu horário, uma vez que consegue conjugar as tarefas de adjunta do diretor com as exigências da conceção e implementação do processo de AA, enquanto os restantes docentes elementos da equipa “davam aulas, tinham as reuniões e era um acréscimo de trabalho muito grande para eles” (E2-AG3). Neste contexto, de acordo com a perceção de um dos entrevistados: “A equipa está completamente dependente da coordenadora da equipa e segue as prioridades que são definidas pela direção” (E3-AG3). O que poderá significar que existe entre os docentes a perceção de que a equipa não é autónoma relativamente aos interesses do diretor, na medida em que para além de integrar um elemento do órgão de administração e gestão este acaba por assumir a coordenação dos trabalhos e centralizar em si os sentidos e os propósitos da avaliação.

Da análise documental, das atas de reuniões da equipa, verificámos que desde o início dos trabalhos, em janeiro de 2007, a coordenadora tem procedido, com uma periodicidade semanal ou, por vezes, quinzenal, à convocatória formal dos outros elementos da equipa para a realização de reuniões tendo como base uma agenda de trabalho pré-definida. Desse modo, se a formalização tem a pretensão de fazer crer que a ação organizacional, em torno do processo de AA, decorre de modo a garantir a conformidade entre as orientações e as ações, assegurando-se a eficiência na concretização de objetivos, de acordo com o testemunho de um dos docentes elemento da equipa: “Ela [a coordenadora] quando reunimos já traz as coisas todas feitas, ela costuma levar tudo e depois nós lemos e damos a nossa opinião” (E5-AG3). Estes discursos sugerem que o processo de AA resulta de uma dinamização unipessoal, na medida em que se as tarefas de AA são realizadas antecipadamente pela coordenadora da equipa, o que significa que a participação dos restantes elementos na tomada de decisão sobre as tarefas de AA não passa de um procedimento de fachada. O que permite inferir que ao não existir, por parte dos restantes elementos da equipa, uma “participação ativa” e em “condições de liberdade” nas decisões e tarefas da AA, de modo a encontrar “as preocupações, as aspirações e os interesses mútuos” (Correia,

2011, p. 181), a dinâmica de funcionamento da equipa contempla apenas um nível de interesse unipessoal: o da coordenadora da equipa.

Apesar das tarefas necessárias ao processo de AA terem sido, desde o seu início, concretizadas quase exclusivamente pela coordenadora, no primeiro ano dos trabalhos da equipa, os restantes elementos docentes assumiram também um papel interventivo na divulgação do processo de AA junto da comunidade escolar:

No início fizemos uma reunião geral apresentando o processo de autoavaliação, também fomos ao conselho pedagógico e ao conselho geral logo no início do processo. **(Grupo focal-E1-AG3)**

E fizemos a escola questionar-se sobre o processo de autoavaliação, pois colocámos uns pontos de interrogação por toda a escola que ninguém sabia o que se queria. (...) Colocámos umas frases para levar as pessoas a refletirem e foi a partir daí que o processo se desencadeou. Depois fizemos a divulgação e a apresentação. **(Grupo focal-E2-AG3)**

A nível de todos os departamentos efetuamos uma partilha dos indicadores, (...) e depois fizemos um pré teste, em que seleccionámos um amostra significativa (professores, funcionários e alunos), a qual preencheu esses indicadores e tivemos o feedback deles relativamente aos mesmos. De todas as sugestões que nos chegaram nós alterámos o questionário que iríamos produzir. **(Grupo focal-E1-AG3)**

Esta participação mais ativa dos restantes elementos da equipa na divulgação e apresentação do processo de AA à comunidade escolar coincidiu com os trabalhos de preparação da Avaliação Externa (AEE), realizada pela IGE em abril de 2007. A interpretação destes dados poderá indiciar que perante a proximidade da AEE havia que desenvolver um conjunto de procedimentos, de modo a existir evidências de que a escola desenvolvia de forma correta o seu processo de AA e, em consequência, ficar bem na “fotografia da Avaliação Externa” (Sá, 2009a).

A confirmar esta nossa perceção está o facto de, após a realização da AEE a articulação entre o trabalho da equipa de AA e a escola se revelar débil, sendo efetuada, na maioria das vezes, pelo diretor nas reuniões de conselho pedagógico e/ou por correio eletrónico pela coordenadora da equipa de AA. Como atestam os testemunhos do diretor e do presidente do conselho geral:

a equipa produzia a documentação e enviava-se por mail aos coordenadores, e outras vezes fazia-se a entrega direta aos coordenadores, para que em

departamento fizessem uma análise de tudo o que era apresentado, e todos os departamentos teriam de fazer também propostas para melhorar. **(E1-AG3)**

outras vezes quando eu ia ter ao conselho pedagógico levava alguma informação: -agora é necessário isto ou aquilo, pois a equipa está a fazer isto. Mas mesmo quando eu dava esta informação isto era reforçado com um mail da equipa para os coordenadores, no sentido de haver um documento e uma prova em como as pessoas foram informadas. **(E1-AG3)**

Relativamente à autoavaliação não me lembro de nenhuma ação da equipa junto dos departamentos, posso estar a ser injusto, mas que me lembre não houve. **(E3-AG3)**

Percebe-se assim que para além da participação fluída dos elementos da equipa nas tarefas de AA, também em termos da subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*” a articulação entre o trabalho da equipa de AA e a escola revelou-se débil. Além disso, apesar do modelo de AA contemplar a existência de um grupo de focagem, não existiu a realização de encontros ou reuniões entre a equipa e o grupo de focagem, e até mesmo com os diversos atores educativos, de modo a esclarecer as decisões sobre o dispositivo de avaliação, a finalidade dos instrumentos solicitados, ou as orientações necessárias ao seu preenchimento.

No decurso do processo de AA e na fase de recolha de informação apenas os docentes foram auscultados através de resposta a questionários de opinião, tendo essa participação ocorrido, de acordo com o testemunho da coordenadora da equipa e do diretor, de forma setorial e pontual: “não contamos com o envolvimento de toda a escola. Houve um envolvimento sectorial e pontual e as melhorias também foram nesse sentido, em vez de serem abrangentes e mais visíveis foram mais setoriais” (Grupo-E2-AG3); “sempre que a equipa entregava os inquéritos as pessoas tinham o cuidado de responder, mas nestas coisas sabemos que nem toda a gente responde aos inquéritos” (E1-AG3). O que permite inferir que a autoavaliação é um processo pouco participado na medida em que incide apenas sobre uma parte da comunidade educativa, configurando, desse modo, uma situação de “heteroavaliação interna” (Palma, 2001b).

Também relativamente à divulgação dos resultados da AA e à solicitação das propostas de ações de melhoria verificámos, no discurso de alguns dos entrevistados, que, embora os departamentos tenham discutido os resultados da AA e apresentado ações de melhoria, “depois disso há um hiato muito grande até se voltar a falar do processo de autoavaliação (...) foi entregue [o plano de melhorias] mas feedback não

há.” (E3-AG3); “esse envolvimento não era tão sistemático, talvez mais pontual, no final do ano. Se calhar para que as pessoas sentissem a autoavaliação como necessária era importante que isto fosse mais sistemático, que tivesse de haver esta preocupação contínua.” (E4-AG3). Estes registos sugerem a existência de uma desarticulação entre a decisão e a ação, na medida em que a ação dos departamentos não se desenvolveu em coerência com o plano de melhoria.

Do que antecede percebe-se que em termos da subcategoria “*Envolvimento dos atores no processo de AA*” os dados recolhidos revelam que não houve a preocupação de envolvimento dos atores, pois para além do processo ter incidido apenas sobre uma parte da comunidade educativa, na fase de divulgação dos resultados a coordenadora da equipa procedeu apenas ao envio, aos coordenadores de departamento, através de correio eletrónico, do relatório da AA e da documentação para elaboração das propostas de melhoria solicitando o seu reenvio. Em consequência, existe a perceção, entre alguns dos entrevistados, de uma excessiva centralização dos trabalhos da AA apenas na equipa, enquanto grupo fechado, como afirma um dos entrevistados: “A equipa de autoavaliação pode ter feito um trabalho excelente, mas como está demasiado centrado no grupo julgo que não se sente. Deveria ter havido uma maior envolvimento das pessoas” (E3-AG3).

Nestas circunstâncias, ao não existir um envolvimento dos docentes verifica-se um desinteresse da generalidade dos docentes pelo processo de AA. Como referem alguns dos entrevistados: “Acho que nunca houve um envolvimento muito intenso. Para haver esse envolvimento é necessário, por estranho que pareça, existir a noção de pertença.” (E3-AG3); “Se calhar para que as pessoas sentissem a autoavaliação como necessária era importante que isto fosse mais sistemático, que tivesse de haver esta preocupação contínua.” (E4-AG3). Neste contexto, a ação da equipa acaba por ser associada a um processo de “burocratização da mudança” (Santos Guerra, 2001), como deixa subentender um dos nossos entrevistados: “ficámos a ser uns chatos, pois só estávamos a enviar papéis para eles fazerem e que eram muito difíceis de responder.” (E5-AG3). O que significa que, quando os objetivos do processo de AA não são partilhados pelos atores e percecionados como claros e consistentes e as tecnologias são ambíguas e pouco compreendidas (Cohen, March & Olsen, 1972), dificilmente os resultados do processo de AA serão assumidos como um instrumento orientador para a melhoria das práticas. Nestas circunstâncias, é natural que a autoavaliação seja

sobretudo percebida como um instrumento de ritualização ao serviço da legitimação perante as instâncias superiores.

Importa realçar que quanto às incertezas e às inseguranças relativamente à forma mais adequada de conceção e implementação do processo de AA, todos os docentes elementos da equipa, e inclusive a própria coordenadora da equipa, são unânimes em afirmar que a ausência de formação criou dificuldades ao desenvolvimento do processo, as quais procuraram superar através da pesquisa e da formação:

é uma área em que não tinha formação e que é muito abrangente, pelo que para tentar perceber se o que estávamos a discutir se inseria dentro daquele domínio eu tinha que me documentar **(Grupo focal- E3-AG3)**

como isto era um início e estávamos muito inseguros, não sabíamos como é que isto funcionava, não contratámos nenhuma empresa porque não tínhamos dinheiro, e então tivemos que ir fazendo pesquisas, tivemos de ir a algumas formações, ler muita coisa. **(E2-AG3)**

Estes registos deixam subentender que, de modo a que as escolas consigam desencadear processos de AA que alimentem a mudança e a melhoria contínua e sustentável, é necessário investir, tal como afirmam alguns autores (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008; Azevedo, 2007; Costa, 2007; Correia, 2011; Rocha, 1999; Santos Guerra, 2002), quer no apoio através de assessorias qualificadas, quer na disponibilização de formação no âmbito da avaliação de escolas.

Para além das políticas nem sempre proporcionarem os apoios e as condições adequadas à aprendizagem e capacitação dos atores para desenvolverem práticas de AA de escola, também as pressões e solicitações oriundas do ambiente externo são, no discurso de alguns dos entrevistados, os principais motivos para a débil articulação entre o trabalho da equipa e a escola. De acordo com o testemunho da coordenadora da equipa e de outro dos docentes entrevistados, o interesse dos docentes em participar no processo de AA acaba por ser afetado pela necessidade de dar resposta às solicitações do processo de avaliação de desempenho dos docentes, ou à expectativa do processo de agregação de escolas:

Tivemos o azar deste processo coincidir com este tumulto todo de alterações a nível de educação que foram implementadas nas escolas, e, portanto, aqui quebrou-se um bocadinho a visibilidade da equipa e do trabalho de autoavaliação que era produzido (...). Assim havia pouca disponibilidade para

discutir estas coisas porque as pessoas estavam ocupadas com os problemas da própria carreira profissional de cada um. **(E2-AG3)**

nesta fase com a questão da agregação, e depois com todas as outras incertezas das pessoas em relação ao que lhes possa acontecer, levou as pessoas a desligar um bocado de tudo isto. **(E4-AG3)**

Estes registos sugerem que as conflitantes exigências do ambiente externo, e o fraco domínio das tecnologias em torno do processo de AA, por parte dos diversos elementos da equipa de AA, vieram contribuir para a prevalência da ambiguidade e do simbolismo nas dinâmicas de ação da equipa de AA. Perante estas pressões e solicitações antagónicas, percebe-se que a postura da equipa de AA, e em concreto da sua coordenadora, quando confrontada com a impossibilidade de *aquiescência* em relação a “dois mundos” (as instâncias superiores e os atores internos), tivesse sido a de mobilizar diferentes graus de *hipocrisia institucional* (Sá, 2004) objetivada em diferentes tipos de desarticulação (*cronológica e estrutural*).

Do que antecede, compreende-se que perante as pressões políticas para a agregação de escolas e a eminência da escola vir a agrupar, a coordenadora da equipa e o diretor tenham tomado a decisão de interrupção dos trabalhos relativos ao processo de AA:

como estamos em véspera de fazer um novo agrupamento não valia a pena estarmos a fazer um diagnóstico deste agrupamento pois a realidade depois será outra. Daqui a dois meses ou três temos mais 300 alunos de uma realidade diferente da nossa. Pelo que se teria de iniciar de novo o processo, e então estamos à espera que o nosso governo no diga o que nos vai acontecer. **(Grupo focal-E1-AG3)**

De realçar que, não obstante ter sido realizada a avaliação externa da escola (2.º ciclo) os trabalhos da equipa limitaram-se à elaboração pela coordenadora da equipa de AA, no âmbito das suas responsabilidades de adjunta do diretor, do documento de apresentação da escola e divulgação junto das estruturas da escola dos esclarecimentos para realização da AEE.

Nesta escola, a perceção do processo de AA como um exercício cuja preocupação passa essencialmente por responder ao cumprimento das exigências legais impostas pela tutela é claramente testemunhado no depoimento de alguns dos docentes entrevistados:

A autoavaliação tem servido para a direção. Para poder ter um documento para entregar. Infelizmente acho que é isso o fundamento. **(E4-AG3)**

A autoavaliação deveria de interessar obviamente a todos, mas se calhar as pessoas a quem interessa mais diretamente é a direção porque tem de responder aos seus superiores e tem de dar resposta ao ministério. Mas deveria interessar a toda a gente, até aos alunos, agora os docentes acho que era muito importante. **(E4-AG3)**

O que sugere que, nesta escola o processo de AA, mais do que procurar alimentar processos de melhoria na prestação do serviço educativo, configura um ritual burocrático de fachada, cuja agenda de modo a responder à conformidade legal convoca o pilar regulador (Scott, 1995) como base da legitimidade, encontrando-se, essencialmente, ao serviço da produção do *relatório* (Costa & Ventura, 2005).

Na **escola ESI** na subcategoria “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*” observámos que o recurso à consultadoria externa, a que os docentes elementos da equipa de AA apelidam de “amigo crítico”, tem facilitado o desenvolvimento do processo de “autoavaliação”¹⁸¹. Como testemunham alguns dos docentes entrevistados:

A equipa não conseguiria desenvolver o seu trabalho se não tivesse o apoio da empresa de consultadoria. As linhas orientadoras para o trabalho da equipa vêm da empresa, mesmo a própria equipa diz isso. Nós não estávamos habituados a fazer autoavaliação, nós somos professores, não somos técnicos. E temos outra visão, nós sabemos o que queremos e o que temos, mas colocar uma coisa destas em prática só com aconselhamento externo. Nem a equipa conseguia ser autónoma a esse nível por muito bons que eles sejam. **(E3-ESI)**

O apoio do consultor, (...) estes procedimentos e estes mecanismos de autoavaliação para quem não tem conhecimento do processo se não tivesse esse apoio seria muito complicado. Para esta equipa ou para outras pessoas que tivessem na equipa, pois nós pouco ou nada percebíamos deste modelo de avaliação da CAF. E acho que existe um trabalho de colaboração bom entre a equipa e o consultor. **(E5-ESI)**

¹⁸¹ Correia (2011) rejeita a designação de autoavaliação ou de avaliação interna apontada por alguns autores e designa esta modalidade de avaliação de “avaliação externa”. Segundo o autor o papel do “amigo crítico”, em linha com a designação apontada por Santos Guerra (2002) de “facilitadores externos”, tem como finalidade facilitar aos protagonistas da avaliação um juízo mais fundamentado e rigoroso, mas a partir da sua perspetiva interna, sendo que a sua tarefa consiste em “ajudar” e não em “desenvolver” como no caso da consultadoria.

Estes testemunhos evidenciam que o recurso à consultadoria externa (“amigo crítico”) é percebido pelos docentes como uma mais-valia ao trabalho da equipa de AA, pois o domínio por parte do consultor de um “saber técnico” (Alaíz *et al.*, 2003) acaba por colmatar alguns dos obstáculos que se colocam às exigências dos trabalhos de AA., o que vai ao encontro das conclusões dos trabalhos de outros autores (Afonso, 2010b; Alves & Correia, 2008; Azevedo, 2007; Costa, 2007; Correia, 2011; Rocha, 1999; Santos Guerra, 2002).

A importância do contributo da assessoria do consultor externo, em termos de orientação e ajuda a uma melhor compreensão do modelo de avaliação da escola e das estratégias a seguir na sua implementação, bem como na disponibilização de instrumentos e no tratamento técnico da informação é também reconhecida pelos diversos elementos da equipa de AA. Não obstante esse reconhecimento, os testemunhos da coordenadora da equipa e da diretora, evidenciam que as opções estratégicas e a tomada de decisão quanto ao objeto da avaliação, bem como as decisões de implementação do processo de AA e a sua operacionalização têm sido responsabilidade dos elementos da equipa. Um dos exemplos evidenciados dessa capacidade de implementação dos procedimentos de avaliação pela própria escola está na decisão de conceção, no presente ano letivo, do modelo de avaliação do desempenho das práticas pedagógicas:

A iniciativa da Framework partiu da equipa que nos anos anteriores já tinha efetuado o diagnóstico e implementado os planos de melhoria, e este ano ou se partia para um novo diagnóstico, ou então avançava-se para a análise da sala de aula. Esta iniciativa partiu da vontade da equipa e não teve a ver com o consultor. **(E1-ESI)**

Por isso nunca houve em nenhum trabalho que tenhamos feito pressão da parte deles. Normalmente a conversa é: -o modelo é assim e vocês podem aplicar à realidade da escola. Naturalmente temos algumas balizas técnicas, não vamos alterar os critérios da CAF. **(E2-ESI)**

Observámos nos discursos da coordenadora da equipa e da diretora a assunção de que o papel do consultor externo, enquanto facilitador da AA, assemelha-se à de um “orquestrador”, pois apesar de possuir os conhecimentos técnicos que permitem à equipa de AA gerir as ambiguidades e as incertezas inerentes ao fraco domínio das tecnologias, induz ainda os diversos elementos da equipa de AA a reforçarem as capacidades para gerirem eles próprios os seus projetos, os seus processos e as suas

estratégias, admitindo mesmo estes últimos serem os vários membros da comunidade educativa os co-autores da autoavaliação (Leite, Rodrigues & Fernandes, 2006).

Nesta escola, o facto de todos os docentes elementos da equipa disporem no seu horário semanal de espaço temporal comum para a concretização das tarefas de AA tem favorecido o seu compromisso para com os trabalhos de autoavaliação da escola e a sua resposta contínua e sistemática às exigências das tarefas de AA. Nas nossas notas de campo das observações de reuniões verificámos que os elementos docentes da equipa são efetivamente o “motor” do desenvolvimento da AA, existindo entre esses docentes uma visão global acerca da planificação do processo de AA e do seu papel no desenvolvimento das diversas tarefas. Foi possível observar a coesão e a colaboração dos diversos elementos da equipa nas sessões de trabalho, sobressaindo a unidade da equipa em torno do desenvolvimento do processo de AA, bem como o empenho e apoio da diretora ao desenvolvimento dos trabalhos.

Em termos da dinâmica de funcionamento da equipa está institucionalizado, na sua rotina, a realização de sessões de trabalho semanal entre os elementos docentes da equipa. A intervenção dos restantes elementos (encarregados de educação, alunos e pessoal não docente) nas tarefas da AA dá-se apenas em determinados momentos, no entanto o seu contributo é tido em conta na avaliação, o que possibilita uma melhor compreensão da complexidade da organização escolar (Alaíz, *et al.*, 2003). Como afirma o encarregado de educação elemento da equipa:

E aí qual foi o nosso contributo, meu e doutro colega que fazia parte da associação de pais? Foi vermos o tipo de perguntas que achávamos que deviam ser apresentadas e que tipo de avaliação é que essas perguntas deviam de ter em termos de graduação. **(EE-ESI)**

Tudo o que era orientações da empresa de consultadoria era sempre transmitido à associação de pais através da coordenadora da equipa. (...) E aí realmente estávamos sempre a par de como as coisas estavam a correr. **(EE-ESI)**

Nesta escola, a coordenadora assume nas diversas sessões de trabalho da equipa, um papel importante na mediação do *equilíbrio* entre as várias perspetivas e interesses, sendo um elemento chave na gestão de respostas de *compromisso* por parte dos atores internos face às pressões e expectativas ambientais para o desenvolvimento de processos de avaliação e de melhoria da escola. A avaliação é percecionada, pelo coletivo dos elementos docentes da equipa, como o resultado da negociação em que é dada voz à diversidade de interesses presentes na própria equipa: “Foram dezenas e dezenas de

horas de discussão sobre os indicadores de modo a acertarmos a questão a colocar” (Grupo focal-E1-ESI); “Se nós tivemos dificuldade em gerar consensos e a nossa coordenadora teve esse papel chave de gerar consensos, a definição pela generalidade da escola seria muito complicado” (E2-ESI). Além da coordenação das tarefas da equipa e da gestão dos consensos, é também a coordenadora que estabelece a “ligação” com a consultadoria externa.

Dos nossos registos das notas de campos das observações de reuniões verificámos que o ambiente de trabalho entre os elementos docentes, no seio da equipa, decorre na base da colaboração entre pares. Embora a diretora faça parte da equipa apenas pontualmente consegue conciliar as suas responsabilidades com os tempos de trabalho da equipa, existindo a perceção, por parte dos docentes entrevistados, de que a equipa desenvolve o seu trabalho de uma forma autónoma sem que prevaleça a ideia de a AA ter uma agenda apenas ao serviço dos interesses da diretora. Como refere o discurso da coordenadora da equipa de AA:

desenvolvemos o nosso trabalho de forma completamente independente, nunca houve da parte da anterior diretora o dizer não. Mas até houve, logo no início, o referir eu sou a diretora e quero assim, mas eu lá estive com a minha paciência a referir, assim não vamos a lado nenhum, é melhor fazer assim, ou assim. (E2-ESI)

Da parte da atual diretora houve uma confiança absoluta, normalmente, ela não tem muito tempo para estar connosco, mas nós vamos dando feedback. Também acho que ela percebe e sabe que não vamos fazer nada que vá agora prejudicar. (E2-ESI)

Ainda que os docentes que constituem a equipa não desempenhem qualquer cargo formal nas estruturas da escola assumem a *liderança* na avaliação da escola, na medida em que para além de serem capazes de *determinar uma direção* (ao nível dos objetivos, projeto e visão para a melhoria da escola) exercem uma influência que lhes permite mobilizar a organização para essa direção (Bolívar, 2012). Como atestam os testemunhos dos entrevistados:

é uma equipa muito forte, professores que respeitamos muito, e eles fazem um grande trabalho e isso é importante. Penso também que é um fator muito importante, se fossem pessoas não muito conhecedoras da escola seria diferente. (...) Reconhecemos competência naqueles colegas. (E3-ESI)

Os professores veem a equipa como pessoas com influência na escola, pois ao terem acesso a determinados dados, alguns até podem ser confidenciais ou não, ao elaborarem documentos que são imprescindíveis para a escola, e poderem apresentar proposta penso que têm muita influência na escola. (E4-ESI)

A equipa tem influência na escola e acho que essa influência resulta de alguma credibilidade que as pessoas têm dado ao trabalho realizado. (...) E a pouco e pouco, a equipa tem apresentado trabalho e isso tem sido importante, porque se tem visto qualquer coisa. (E5-ESI)

O conhecimento que os elementos docentes da equipa têm da escola, bem como a sua ampla experiência e a coerência da sua visão acerca dos conceitos do escolar e, evidentemente, a capacidade de trabalhar junto da comunidade, com um sentido de propósito partilhado são aspetos que alguns autores (Alaiz *et al.*, 2003; Correia, 2011; Santos Guerra, 2003a) apontam como importantes para potenciar a confiança e promover por via da autoavaliação a aprendizagem organizacional e a capacidade de mudança e melhoria interna (Bolívar, 2012).

No que concerne à subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*”, os dados empíricos revelam uma estreita articulação entre o trabalho da equipa e a diretora, assim como com os restantes atores da comunidade educativa. Perante a reação, da generalidade dos docentes, por um lado, de não-aceitação dos resultados da avaliação externa e, por outro, de resistência à implementação da avaliação pela empresa de consultadoria¹⁸², na sua relação com a generalidade dos docentes (nomeadamente nas reuniões gerais de professores e nas reuniões de departamento), a equipa opta por desenvolver algumas estratégias que potenciem a confiança desses atores no processo de AA, procurando assim criar um clima favorável à autoavaliação da escola (Alaiz *et al.*, 2003). A prioridade em termos de dinâmicas de ação da equipa passa por conseguir a implicação e o envolvimento dos diversos atores da comunidade educativa no processo de AA: “a nossa preocupação era mostrar a toda a comunidade, professores, pais, funcionários e alunos que era importante fazer a autoavaliação e envolver todos, e todos participarem” (Grupo focal-E1-ESI). Como tal, de modo a gerir as divergências, contradições e diversidades e, em consequência, conseguir obter os consensos em torno do processo de AA opta por “ocultar” nas diversas sessões de divulgação do processo, quer a referência ao relatório

¹⁸² Esta resistência aconteceu, na primeira fase de aplicação do modelo CAF, desde o início da sua implementação em 2007 até ao ano letivo de 2009/2010, nesse ano com a eleição de uma nova diretora deu-se início a um novo ciclo de implementação da CAF e à constituição da equipa atual que estabeleceu como prioridade para conseguir implementar o processo de AA conseguir criar um clima favorável à AA..

da AEE, quer a referência à participação do consultor no processo. É o que atestam os testemunhos da coordenadora da equipa de AA:

Nunca, em nenhuma reunião, fizemos alusão ao relatório da AEE, embora fosse a sugestão do consultor, mas nós sempre o recusámos. Nunca dissemos estamos a fazer isto porque a IGE assim o recomenda. (...) também foi de propósito, e foi estratégia da equipa, achamos que devíamos fazer porque sentimos necessidade e não porque vem alguém de fora dizer para o fazer. **(Grupo focal-E1-ESI)**

Depois é a tal estratégia que nós, desde o primeiro ano, adotámos que foi nas reuniões com os professores, nas reuniões gerais com os professores, com os funcionários e com os pais, nunca, mas nunca, quisemos cá a doutora da empresa consultora, porque foi muito mal recebida da primeira vez da aplicação da CAF. **(E2-ESI)**

E nunca esteve presente alguém da empresa consultora, para não dar a ideia de que é alguém de fora que vem cá e nos obriga a fazer. Somos nós que estamos aqui e vamos fazer, e acho que resultou. **(E2-ESI)**

Estes registos sugerem que quando as escolas não aceitam os resultados de avaliações externas, desenvolvidos por equipas inspetivas, os procedimentos de AA originados a “partir de fora” acabam por ter efeitos ao nível da implicação dos atores no processo, na medida em que existe a perceção de que estes procedimentos cumprem objetivos que não correspondem aos desejos, interesses e necessidade dos sujeitos em avaliação.

Nesta situação, percebe-se que de modo a responder às exigências da política, a estratégia da equipa tivesse passado por proceder a um “branqueamento” do papel do consultor. O que significa que, embora o consultor externo desenvolva efetivamente os trabalhos técnicos da AA e seja da sua competência realizar as sessões de sensibilização e de divulgação dos resultados da AA à comunidade educativa, os elementos docentes da equipa, tomam a decisão de assumirem eles próprios a realização dessas tarefas. Desse modo, numa assunção de competência dos elementos docentes da equipa, alicerçada no “mito do profissionalismo” (Meyer & Rowan, 1999), o consultor acaba por ser cerimonialmente excluído da equipa, pois na prática constatámos a sua participação nas tarefas “técnicas” da AA. Paralelamente, produzem-se discursos diferenciados, por um lado, entre vários elementos da equipa, entre os quais é assumida a necessidade de responder à pressão institucional da AEE, tendo o consultor um papel crucial no desenvolvimento dos trabalhos, e, por outro, para com os restantes atores

educativos procedendo à minimização do papel do consultor e ao reforço da *lógica da confiança e boa-fé* (Meyer & Rowan, 1999), como estratégias para obter a implicação e o envolvimento dos docentes no processo de AA: “Com esta equipa as coisas agora estão a correr muito bem, são os colegas que apresentam os resultados e falamos sobre isso. Na outra ocasião era a colaboradora da empresa consultora que apresentava e falava connosco (...) foi complicado.” (E3-ESI). O que permite inferir que de modo a gerir as tensões entre, por um lado, responder às pressões ambientais (do Estado ou do mercado) e, por outro lado, atender às diversidades e dissensos do seu próprio *ethos* escolar, as equipas de AA podem ver-se impelidas a mobilizar a *hipocrisia institucional*, enquanto solução baseada na desarticulação entre discursos, decisões e ações, objetivada, neste caso concreto, numa *desarticulação temática e ambiental* (Sá, 2004).

Quanto à subcategoria “*Envolvimento dos atores no processo de AA*”, do que antecede percebe-se que nesta escola houve a preocupação de envolvimento dos atores. As dinâmicas desenvolvidas pela equipa para envolvimento dos atores fizeram-se notar desde a fase de divulgação inicial dos objetivos da AA, à fase de recolha de dados, em que todos os atores participaram na identificação dos pontos fortes e fracos no âmbito da aplicação dos inquéritos da CAF, até à fase de divulgação dos resultados do processo de AA. Continuando, ainda, na fase de apresentação das ações de melhoria, bem como na fase de divulgação dos resultados dos planos de melhoria, cujo trabalho de acompanhamento e monitorização da sua implementação foi da responsabilidade dos elementos docentes da equipa. Em consequência, tem-se assistido a um maior envolvimento e implicação dos atores no processo, como testemunha a coordenadora da equipa de AA:

O apresentarmos os resultados do que fizemos, e de onde conseguimos chegar, foi também o que as pessoas estavam à espera, pois se chegássemos e não disséssemos as dificuldades as pessoas também não se tinham envolvido e confiado. Houve a preocupação de fazer parte e de colaborar. De ano para ano o envolvimento direto tem sido cada vez mais. Cada vez mais as pessoas sentem que fazem parte. (E2-ESI)

Percebe-se assim que a equipa de AA, através da sua ação organizacional, ao passar a imagem de previsibilidade e de congruência entre as intenções e as ações, no que se refere ao processo de AA, consegue gerir as diversidades de interesses e os dissensos e, em consequência, reduzir as resistências ao processo de AA, potenciando a

participação convergente dos atores educativos e a coesão organizacional em torno da avaliação da escola.

No decurso da nossa investigação, a articulação entre o trabalho da equipa e a escola fez-se notar, em vários momentos, nomeadamente, na realização de reuniões, com os diversos atores da comunidade educativa, para divulgação do “novo” modelo de avaliação do desempenho das práticas pedagógicas, a conceber e implementar, no presente ano letivo, ainda que em fase de experimentação. Foram ainda dinamizadas reuniões com os diversos departamentos curriculares para definição, pelos docentes, dos indicadores necessários à conceção desse “novo” modelo de desempenho pedagógico, atendendo às dimensões definidas *à priori* no modelo disponibilizado pela empresa de consultadoria. Nas nossas notas de campo das observações de algumas dessas reuniões constatámos que todos os elementos docentes da equipa assumem um papel ativo, tendo o cuidado de tornar o processo transparente e de promover a discussão e a reflexão partilhada entre os docentes, procurando sobretudo criar as condições para que este “novo” modelo de AA possa vir a constituir um meio de aprendizagem organizacional acerca das práticas de sala de aula (Santos Guerra, 2001). Como nos afirma também a diretora da escola: “O objetivo seria melhorar o que está menos bem, ou seja pegar naquilo que são consideradas boas práticas e disseminar por todos os outros em que os resultados são menos bons” (E1-ESI).

Não obstante, a forte articulação entre o trabalho da equipa e a escola, na fase de divulgação dos resultados da aplicação experimental do modelo de avaliação do desempenho pedagógico, a prioridade estabelecida pela equipa de reduzir as resistências ao processo de AA e promover a participação convergente dos docentes no processo não se revelou fácil. Entre alguns dos docentes há a perceção de que os resultados obtidos nos diversos indicadores não se adequam à sua realidade, gerando-se mesmo um ambiente de desconfiança quanto à credibilidade do modelo, bem como de reforço da competição entre alguns dos docentes. Como nos referem alguns dos docentes entrevistados:

É verdade que, também, isto tudo depois despertou em nós algumas coisas. É verdade que os resultados foram bons, mas houve departamentos onde os resultados não foram tão bons. No meu departamento quando houve a reunião como os resultados ficaram abaixo dos resultados da escola referi: olhem lá, se calhar, temos de parar para pensar e verificar, indicador a indicador, o que nós não fazemos tão bem que levou a que os nossos alunos nos dessem esta

pontuação. E a reação normal é arranjar a desculpa de que os alunos não estão tantas horas connosco como com outras disciplinas. (E2-ESI)

Alguns professores têm alguma desconfiança relativamente ao tratamento dos dados por parte da empresa de consultadoria. Alguns resultados que aparecem em alguns indicadores, por vezes, os professores desconfiam desses valores. (E4-ESI)

Reconhecendo que isso é importante, ou que os resultados foram bons, para quem os resultados foram bons houve um assumir que de facto para aquelas pessoas que tiveram aqueles resultados, isto foi o melhor. E que aqueles resultados traduzem aquilo que a escola ou cada subgrupo é, e ninguém se preocupou em verificar que de facto pode haver grupos onde isso não aconteceu e que de facto pode haver explicações que os próprios instrumentos de avaliação que foram utilizados podem não responder. (E5-ESI)

O que sugere que, embora tenham sido desenvolvidas pela equipa dinâmicas de implicação e de compromisso dos docentes, os resultados deste novo modelo ao colocarem em causa a *lógica da confiança e da boa-fé*, vieram reforçar as *micropolíticas* existentes na escola e acentuar a *balcanização* e o *individualismo docente* (Hargreaves, 1998): “embora vá poucas vezes à sala dos professores senti o mal-estar que havia entre aqueles que por causa disso se sentiam os melhores e aqueles que se sentiram um bocadinho humilhados e isto cria divisões” (E5-ESI). No fundo, encontramos neste modelo a obsessão pela eficácia e pela eficiência, através do cálculo e da mensuração de indicadores de eficácia previamente definidos, que têm como finalidade evidenciar a conformidade ou a discrepância visível e não desejada com o perfil de “bom profissional”. Ao apresentar nos seus resultados uma lista ordenada da medição do desempenho pedagógico dos docentes/disciplinas/departamentos, este instrumento é visto, por alguns docentes, como uma forma da escola legitimar o sentido da ação educativa, por referência apenas à eficácia na medida em que desvaloriza os processos e resultados mais difíceis de contabilizar (Lima, 2002b), como refere um dos entrevistados: “os resultados são tudo e ninguém questiona os resultados” (E5-ESI). Desse modo, e porque nada diz acerca dos contextos e dos processos educativos este modelo de avaliação é percecionado, por alguns docentes, como um instrumento de “fabricação da legitimidade” (Antunes & Sá, 2010), pois apenas é tido em conta a medição de *performances*:

Por exemplo quem teve as melhores notas foram os grupos de ciências experimentais e o departamento de línguas, e no departamento de ciências

sociais e humanas notou-se resultados mais abaixo da escola. Mas ninguém quer pensar nisto, os de matemática e os de línguas são apontados como tendo excelentes resultados, mas ninguém quer pensar sobre a validade do teste. (E5-ESI)

Em suma, pelos dados apresentados parece-nos ser possível afirmar que, em termos da avaliação da escola, tendo em conta o choque de racionalidades, o pluralismo de orientações e de interesses, o desafio que se coloca passa por ser capaz de construir dispositivos e metodologias de avaliação que valorizem as possíveis desconexões entre os objetivos, as tecnologias e os resultados, ao invés da construção de uma tecnologia avaliativa rigorosa centrada na mensuração e comparação dos resultados.

Na **escola ES2** a dinâmica de funcionamento do trabalho da equipa de AA passou por duas fases. Uma primeira fase, que decorre desde o ano letivo da sua constituição (2007/2008) até ao final do mandato do anterior presidente do conselho executivo (2008/2009), ano em que a equipa cessa a suas funções e, uma segunda fase, com a nova diretora em que a equipa, na sua “nova” roupagem, retoma os seus trabalhos no início no ano letivo em que decorre a nossa investigação (2011/2012).

Na primeira fase, no que se refere à subcategoria “*Modos de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, a dinâmica de trabalho da equipa de AA estava dependente do seu coordenador que, por ser o único elemento com experiência e formação no domínio da avaliação de escolas, e com horário disponível para as exigências dos trabalhos de AA, centralizava em si as decisões, a definição das finalidades, objetivos e o desenho do dispositivo da AA. Embora os restantes docentes elementos da equipa tenham participado nas tarefas de desenho do dispositivo de AA e na sua execução, essa colaboração acabou por ser condicionada pela falta de experiência no âmbito da avaliação de escolas e pela ausência de formação específica. Como afirma um dos docentes elemento da equipa de AA: “a segurança da nossa parte era muito pouca, e se tivéssemos outra preparação por trás teria sido diferente, e também a abordagem também teria sido completamente diferente. Acho que nos faltou isso, pois eramos virgens completamente naquilo.” (E4-ES2); “Acho que a maior parte das equipas que começa a trabalhar isto deve ter alguma formação inicial, (...) E daí a mais-valia que trouxe o coordenador da equipa, se não fosse o coordenador não sei como havíamos de dar a volta.” (E4-ES2). Estes registos revelam que, não obstante o interesse dos restantes elementos da equipa para a colaboração no processo, as tarefas de

planificação da avaliação, construção dos instrumentos de avaliação, bem como o tratamento da informação recolhida e a elaboração dos relatórios da AA foram realizados de forma quase exclusiva pelo coordenador.

De acordo com o testemunho do coordenador da equipa, os interesses dos diferentes grupos de atores da escola foram tidos em conta, pois apesar de a equipa ser constituída por três professores existia um grupo de focagem representativo dos diversos *stakeholders*, a quem competia acompanhar o processo em termos da discussão do quadro de referência e dos relatórios da AA produzidos: “o grupo de trabalho [refere-se á equipa de AA] era muito fechado e mais estrito a professores, e tinha um grupo de ligação mais alargado, que reunia esporadicamente. O grupo de decisão competia ao grupo técnico (...) os professores, e o outro grupo era consultivo” (E2-ES2). O que poderá levar a inferir que, embora o grupo de focagem participasse na definição dos contornos do processo avaliativo, as decisões da avaliação eram, essencialmente, da responsabilidade da equipa, e mais em concreto do coordenador. Tanto mais que, como afirma na sessão de grupo focal um dos entrevistados: “a própria interrupção do processo de autoavaliação tem a ver com a disponibilidade ou não disponibilidade do colega [refere-se ao coordenador da equipa]” (Grupo focal-E5-ES2).

Se o recurso ao grupo de focagem permitia contemplar a diversidade de interesses e atender à complexidade da escola, o facto do coordenador da equipa ter um reduzido conhecimento da escola, pois estava pelo primeiro ano colocado nesta escola, não lhe permitiu exercer uma influência de modo a mobilizar a confiança dos docentes no processo de AA. É o que atesta o testemunho de um dos docentes entrevistados: “O processo foi novo na ocasião e começou através de um colega, o coordenador do grupo, que também era novo naquela ocasião na escola.” (Grupo focal-E5-ES2); “e o colega aparece como uma peça estranha na escola e com vontade de fazer muita coisa, mas se calhar não foi muito bem entendido.” (Grupo focal-E5-ES2); “Mas o facto do colega, na ocasião, ser um elemento estranho, que vem com umas teorias e um saber que as pessoas não querem e rejeitam, foi um fator fundamental para o não interesse das pessoas.” (Grupo focal-E5-ES2). Estes registos poderão indiciar que, dada a “natureza política da avaliação”, existe a percepção, entre alguns dos docentes, que o controlo de “zonas de incerteza” por parte da equipa poderá assegurar, nomeadamente ao seu coordenador, dentro da “incerteza”, a possibilidade de jogar o “jogo de poder” e, em consequência alargar o seu poder sobre os outros atores (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1988).

Para além do reduzido poder de influência da equipa de AA, não existiu a preocupação em desenvolver estratégias de divulgação dos contornos do processo de autoavaliação, nem de envolvimento dos diferentes atores educativos, de modo a que, tendo em conta a novidade do processo e a falta de experiência dos atores no âmbito da avaliação de escolas, a implementação do processo fosse transparente e pudesse decorrer num clima de confiança (Alaiz *et al.*, 2003):

Acho que esta reação tem a ver com o facto de, quando o processo começou, não ter havido suficiente divulgação na escola. Embora a assembleia tivesse tido a iniciativa, e embora isso tenha passado no conselho e nos departamentos, mas se calhar não foi suficientemente discutido. Talvez tivesse havido também essa falha da parte da escola. (E4-ES2)

Este testemunho revela que não houve da parte da equipa ou do órgão de gestão da escola a preocupação em esclarecer os atores, e em concreto os docentes, sobre a finalidade e os objetivos do processo e a sua utilidade para a escola, o que traduz a débil conexão entre a intenção de implementação do processo de AA e as dinâmicas organizacionais necessárias à sua implementação enquanto instrumento para a melhoria.

Nestas circunstâncias, na fase de recolha da informação a presença dos elementos da equipa no terreno, nas suas tarefas de observação de aulas ou reuniões, foi percecionada como uma atividade de controlo da ação organizacional, sendo encarada pelos professores com algumas reservas. É o que atesta o discurso de alguns dos elementos da equipa entrevistados: “naquela altura havia quem chamasse à equipa a “ASAE” por causa de se andar a ver a sala de aula. Nós tínhamos um processo voluntário de entrar na sala de aula, mas isso levanta sempre algumas resiliências [*sic*]” (E2-ES2); “Inicialmente até achavam que isto era uma espécie de intromissão, o facto de se ir observar um determinado tipo de órgãos, e como é que eles funcionavam” (E4-ES2). A partir destes testemunhos percebe-se que a tarefa de observação de aulas ou reuniões é vista pelos docentes como uma ameaça à “lógica da confiança”, na medida em que se assume que os indivíduos são profissionais competentes e como tal é desnecessário proceder a processos de avaliação e controlo das suas práticas.

Também em termos da subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*” verificámos existir, nesta primeira fase, uma fraca conexão entre o trabalho da equipa de AA e o órgão de gestão da escola. De acordo com os testemunhos da diretora atual e de um docente elemento da equipa: “Naquela ocasião acabou por haver uma desarticulação entre a gestão, a equipa e o próprio conselho

pedagógico. Na questão da autoavaliação foi notório que não havia um trabalho conjunto com a gestão” (E1-ES2); “Se a equipa de autoavaliação tivesse tido o apoio da gestão da escola, em princípio, o nosso trabalho poderia ter tido outro reconhecimento.” (E4-ES2). Embora estes testemunhos apontem para a existência de uma desarticulação estrutural, ao cruzarmos estes dados com os discursos de um dos docentes e do coordenador da equipa, verificámos que as conclusões e recomendações formuladas pela equipa nos relatórios de AA fizeram emergir na escola lógicas políticas:

A direção, da altura, de início pareceu-me que estavam a gostar muito do trabalho da equipa, mas para o final pareceu-me que existiam alguns problemas entre a equipa e a direção. Se calhar isto deveu-se ao facto da equipa ter apontado alguns pontos fracos, da organização e gestão escolar, e que a direção não gostou. (E3-ES2)

O conselho executivo da ocasião, certamente, não se reconhecia em algumas daquelas conclusões. Até porque tendo sido a “organização e gestão” uma das áreas em avaliação (...) havia aspetos em que se criticava esta ausência e este afastamento da direção em relação à escola. E é provável, quase com toda a certeza, que estes aspetos não agradaram. (E2-ES2)

Para além da não concordância do órgão de gestão com as conclusões e recomendações dos relatórios de AA, de acordo com o testemunho da diretora atual também alguns dos docentes cujas aulas tinham sido observadas manifestaram essa discordância:

Quando as pessoas veem uma recomendação a dizer que os resultados no 7.º ano poderiam ser não sei o quê, ou que poderiam ser utilizadas determinado tipo de metodologias, e não houve nada na avaliação interna que avaliasse os processos, essas recomendações não têm fundamento e as pessoas sentiram-se. (E1-ES2)

Parece prevalecer entre alguns dos docentes cujas aulas foram observadas uma falta de reconhecimento da validade das recomendações formuladas, devido não só ao reduzido número de aulas e de reuniões observadas, como também ao caráter específico dessas recomendações, o que permitiu individualizá-las em termos pessoais. O que nos leva a inferir que o conteúdo das recomendações da AA ao colocar em causa a *lógica da confiança e da boa-fé* acabou por ser percecionado como uma ameaça, por um lado, ao profissionalismo docente e, por outro, à legitimidade organizacional. Além disso, fez ainda despertar o sentimento de que a equipa se estava a querer substituir aos órgãos e estruturas da escola, o que conduziu à desvalorização da AA por parte dos docentes e ao

acentuar das micropolíticas no interior da organização escolar. Estes são aspetos que alguns autores (Alaiz, *et al.*, 2003; Santos Guerra, 2003a) apontam como precauções a ter em conta nas atitudes e comportamentos do avaliador.

Ao nível da subcategoria “*Envolvimento dos atores no processo de AA*”, ainda na fase inicial do processo de AA os atores educativos não tenham sido esclarecidos sobre as suas finalidades e qual o seu papel no decorrer do mesmo, um dos professores entrevistados afirma: “Sempre que a anterior equipa solicitou a sua presença em reuniões, e em sala de aula, todos os colegas acederam sem qualquer impedimento” (E3-ES2); “E mesmo quando as pessoas da equipa se dirigiam a reuniões não houve um comportamento diferente das pessoas pela facto de eles lá estarem, portanto o ambiente não foi alterado pelo facto de lá estarem as pessoas a tirarem apontamentos” (E3-ES2); “Nós participámos à medida que nos foi exigido. Porque quando nos pediam para ir às nossas aulas assistir, para observar as reuniões, aí foi participado.” (E3-ES2). Este discurso revela que embora tenha existido disponibilidade por parte dos docentes para contribuir para o processo de AA, subsiste a perceção de que a equipa não foi capaz de desenvolver estratégias para mobilizar os elementos da organização.

Da análise dos discursos dos entrevistados verificámos que as dinâmicas de trabalho da equipa, de modo a envolver a comunidade educativa no processo de AA passaram, essencialmente, por solicitar a divulgação dos resultados da AA nos diversos órgãos e estruturas da escola, sem que existisse a intervenção direta da equipa na divulgação das conclusões e na promoção de debates alargados sobre as mesmas. Além disso, criou-se uma plataforma Moodle para divulgação dos resultados da AA, solicitando a participação dos atores educativos num fórum para discussão dos relatórios. Todavia de acordo com o testemunho de um dos entrevistados poderiam ter sido desenvolvidas dinâmicas que ajudassem a aprofundar a interpretação dos resultados:

Se calhar também por parte da equipa poderia haver uma metodologia um bocadinho diferente. Os relatórios da autoavaliação foram discutidos em departamento, mas, se calhar, requeria que estivesse também alguém da equipa presente. Porque é diferente nós confrontarmo-nos com um relatório e termos alguém presente, pois há sempre questões que se levantam e é completamente diferente. (E5-ES2)

O que sugere que, ainda que o relatório com os resultados da AA constitua um instrumento de trabalho em que a “a escola fala de si” (Alaiz *et al.*, 2003) e, em

simultâneo, possibilita a tomada de decisão sobre o que fazer para melhorar, nesta escola dificilmente os dados da avaliação serão utilizados num processo e compromisso pela melhoria. A ação da equipa, como afirma um dos docentes elemento da equipa entrevistado, decorreu sobretudo fora do contexto global da ação organizacional da escola sem que, da parte dos atores educativos, e em concreto dos docentes, seja reconhecida a utilidade do processo: “Fiz parte da equipa e sempre senti que nós trabalhávamos um bocado fora do contexto global da escola, isto é, da parte dos nossos colegas nunca houve assim um grande envolvimento no processo de autoavaliação da escola.” (Grupo focal-E4-ES2). Percebe-se então que, perante a ambiguidade e a incerteza dos processos de AA, e face à sua natureza política, ao interferir nos interesses, motivações e objetivos dos docentes, a AA acabou por ser um “ato solitário de algumas pessoas da escola”, pois não foram criadas as condições para que existisse um clima propício à sua implementação (Alaiz *et al.*, 2003).

Na segunda fase do processo, no que se refere à categoria “*Modo de trabalho e de funcionamento da equipa de AA*”, a dinâmica da equipa continua a estar dependente do coordenador da equipa de AA, pois este é o elemento com redução horária que lhe permite executar as tarefas de âmbito mais técnico do processo de AA, ainda que nesta fase se verifique a colaboração da diretora na operacionalização de algumas das tarefas: “A direção o que fez foi operacionalizar, tendo aceitado a ideia que eu propus de seguirmos o modelo definido por MacBeath.” (E2-ES2)

Nesta fase, contrariando o que sucedeu na fase anterior, a tomada de decisão sobre o que vai ser avaliado desenvolve-se de uma forma participativa através da colaboração da “equipa alargada” constituída por todos os grupos de atores educativos - docentes, alunos, encarregados de educação, diretora, comunidade local: “Agora é o grupo político a conduzir todo o processo. Designo-o por político no sentido de que é representante dos vários públicos da escola.” (Grupo focal-E2-ES2); “Agora foi um pouco diferente, o grupo de decisão não é o grupo técnico, mas é mais o grupo político.” (E2-ES2).

Ao longo do ano letivo em que decorreu a nossa investigação, a equipa retoma, a partir do mês de janeiro, os seus trabalhos tendo realizado no total três sessões de trabalho da “equipa alargada”. Na primeira sessão, a dinâmica dos trabalhos é assumida pelo coordenador, o qual devido ao domínio dos conhecimentos técnicos sobre o

modelo¹⁸³ a implementar foi o elemento central na explicação dos aspetos operacionais, de modo a integrar os restantes elementos da equipa nas tarefas necessárias à conceção e implementação do processo de AA.

Na fase prévia à realização das outras duas sessões de trabalho, em termos de dinâmicas de trabalho, cada representante de um determinado grupo de atores procurou obter o contributo dos seus pares no preenchimento do perfil de autoavaliação (PAVE):

Em termos da construção do PAVE os contributos que foram dados pelas diversas pessoas tinham como objetivo que fossem ouvidos os seus pares. Depois os diversos intervenientes optaram por metodologias diferentes, mas pretendeu-se que os contributos que essas pessoas trouxeram para este grupo de trabalho fosse o mais alargado possível. **(Grupo focal-E1-ES2)**

Na escolha desta dimensão nós fizemos, em reunião de grupo disciplinar, uma primeira análise em que demos a nossa opinião relativamente a esta dimensão [refere-se à “Qualidade da aprendizagem e do ensino”], e escolhemos efetivamente como dimensão a analisar. E deverá ter sido escolhido pela maior parte de todos os grupos da escola. Todo o nosso trabalho e o que é importante numa escola serão sempre os nossos alunos e logicamente a qualidade da aprendizagem. **(E5-ES2)**

Estes discursos sugerem que, a articulação entre o trabalho da equipa e a escola ocorreu na fase prévia ao preenchimento do PAVE, de modo a que nas reuniões da equipa alargada pudessem preencher o PAVE com base nas diversas perspetivas.

Nas duas sessões de trabalho da “equipa alargada”, a tarefa do coordenador foi a de conduzir o grupo através das doze questões, de modo a fomentar a participação ativa de cada um dos representantes: “Houve uma boa participação de toda a gente nas várias sessões que fizemos até preencher o PAVE e tomar a decisão sobre qual seria a área que iríamos aprofundar. Pareceu-me que havia motivação.” (E2-ES2)

A tarefa do grupo, nestas sessões de trabalho, passou pela pontuação da grelha do PAVE e pela discussão e debate em torno das áreas a priorizar: “Nessas reuniões nós tivemos a fazer a avaliação daquela grelha, com o PAVE, tivemos a percorrer todos esses dados e a pontuar e a falar um pouco sobre todos esses aspetos.” (EE-ES2). Procurou-se sobretudo confrontar pontos de vista de modo a obter um consenso em torno das finalidades e dos objetivos de autoavaliação da escola e, em consequência, selecionar a área prioritária da AA. Como afirma o elemento não docente da equipa:

¹⁸³ Nesta escola o modelo a implementar nesta fase diz respeito ao modelo proposto por MacBeath, Schratz, Meuret e Jakobsen (2005), na versão portuguesa do livro “História de Serena”.

E depois para resolver qual era o tema que havíamos de seguir ainda houve umas divergenciazinhas, porque um tema estava mais virado para o professor, e nós achámos que aquele era para todos. E havia um que estava a ser discutido e achámos que se estava a ver só o ponto de vista do professor, e só o professor é que era melhorado, e não podia ser. E eu aí pronunciei-me e os alunos também. **(ND-ES2)**

O que parece sugerir que, apesar das divergências de perspetivas, a escolha acerca da área a priorizar no processo de autoavaliação da escola resultou da obtenção de um consenso entre os vários grupos de interesses.

Ainda que a escolha do tema “Qualidade da aprendizagem e do ensino”, como área a aprofundar em termos da autoavaliação da escola, seja apontada como tendo resultado do consenso entre os diversos grupos de atores educativos, os testemunhos da diretora e do coordenador da equipa, convocam o poder de influência do grupo dos docentes sobre as opiniões dos restantes grupos:

Antes disso, eu e os colegas da equipa já tínhamos visto que tínhamos de ir avaliar a sala de aula. Primeiro porque independentemente de estarmos a olhar para o relatório da AEE ou não, nós sabemos que os resultados melhoram com os processos, e então nós dissemos logo que interessa avaliar isto, mas vamos ouvir as pessoas. E as pessoas levaram-nos a isso. **(E1-ES2)**

Porque inicialmente depois de preenchemos o perfil do PAVE não era para aí que as coisas caminhavam. E houve a necessidade de dar a volta às doze pessoas para que viéssemos a optar, bem a meu ver, por aquele domínio do modelo do MacBeath. **(E2-ES2)**

Estes registos parecem indiciar que, apesar da participação ativa dos diferentes grupos de atores no preenchimento do PAVE, verifica-se por parte dos docentes o uso da sua “esfera de influências”, na medida em que a área priorizada já tinha sido previamente definida pelos docentes. A interpretação destes resultados pode significar que não existiu da parte dos restantes grupos de atores educativos uma participação em “condições de liberdade”, na medida em que tiveram de efetuar cedências. Se tivermos em conta que o relatório da AEE (1.º ciclo) aponta como uma fragilidade do fator autoavaliação: “o desenrolar do processo não contou com a auscultação e o acompanhamento de toda a comunidade educativa” (Relatório AEE), a participação dos diversos grupos de atores educativos na decisão sobre o processo de AA pode configurar o recurso, por parte da escola, a uma estratégia de ritualização da

participação de toda a comunidade educativa no processo de AA, de modo a responder em conformidade a um dos pontos fracos da AEE (1.º ciclo).

Após a decisão sobre a área objeto da AA o “grupo alargado” não voltou a reunir, como atestam alguns dos entrevistados: “Nas três reuniões que tivemos discutimos sobretudo o PAVE. Este ano ainda não tivemos nenhuma reunião, acho que vamos ter agora a primeira reunião. Depois de definirmos o PAVE não tenho conhecimento de como seguiu o processo.” (EE-ES2); “Desde a última vez que reunimos e decidimos qual era o tema não fiquei a saber mais nada, mas ainda quero falar com a diretora ou com o coordenador para saber como as coisas estão.” (ND-ES2).

Não obstante, a “comissão restrita da avaliação” constituída pelo coordenador e pela diretora, continuou a reunir semanalmente, de modo a decidir sobre os instrumentos de avaliação, nomeadamente, a definir os critérios de avaliação e os indicadores mais apropriados para avaliar se os critérios estavam a ser cumpridos ou não, e a decidir sobre os métodos a utilizar, pois as tarefas tinham entrado numa “fase agora mais técnica” (Grupo focal-E2-ES2). Dos testemunhos dos entrevistados e das nossas observações constatámos que o “grupo alargado” não foi envolvido nestas decisões, as quais foram tomadas de forma isolada pela “comissão restrita da avaliação”.

Quanto à subcategoria “*Relação com o diretor e outros órgãos/estruturas da escola*” constatámos que perante a prevalência da débil articulação, na primeira fase do processo, entre o trabalho da equipa, a escola e o anterior órgão de gestão, nesta “nova” fase a diretora decide integrar a equipa, pois deste modo consegue efetuar um acompanhamento mais próximo dos trabalhos de AA e gerir as desconfianças que emergiram entre os professores relativamente à validade do processo: “Achamos que era importante estar alguém do órgão de administração e gestão porque anteriormente não tinha estado. Em termos da equipa considero isso importante até mesmo para fazer a ligação.” (E1-ES2); “portanto acho que é importante para o professor, pois nós vamos fazer questionários aos alunos e aos professores, acabamos por ter muita informação. E esta informação depois generalizada, e sem esta questão de personalizar, acaba por ser importante.” (E1-ES2); “E com esse olhar conseguimos produzir recomendações e sugestões e fazer propostas de melhoria com base em dados fundamentados, que foi o que não aconteceu anteriormente.” (E1-ES2). Estes dados sugerem que perante a natureza “tendencialmente conflituosa” (Rocha, 1999) da avaliação e a persistência de “zonas de incerteza”, a participação da diretora na equipa configura, sobretudo, uma

estratégia para conseguir gerir as “incertezas” e tensões em termos de “relações de troca ou negociação” necessárias à concretização do processo de AA e potenciar a participação convergente.

Importa ainda realçar que de acordo com o testemunho da diretora a sua participação na equipa tem também a ver com a realização da AEE:

Acho que até os resultados da AEE teriam sido completamente diferentes se tivéssemos a presença da direção. Não sei se o resultado de suficiente em termos de autoavaliação no relatório da AEE não teve a ver também com isto. Se tivesse havido uma melhor articulação com a direção, a equipa da AEE ter-se-ia preocupado com outras coisas e teria sido diferente. (E1-ES2)

Como foi já referido, de acordo com o testemunho de alguns dos entrevistados a razão fundamental para a tomada de decisão de retomar o processo de autoavaliação de escola teve a ver sobretudo com o aproximar da avaliação externa da escola (2.º ciclo) e a necessidade de preparar o “terreno” para essa avaliação. O que permite inferir que perante a pressão da AEE, a agenda da autoavaliação mais do que procurar promover a *capacidade interna de mudança* (Bolívar, 2012) e de melhoria parece configurar o cumprimento de um “ritual de legitimação”, na medida em que isso lhes possibilita a obtenção de apoios e recursos (Meyer & Rowan, 1992).

7.1.1.3. O quadro operacional da autoavaliação de escola

Se para realizar a autoavaliação da escola, a equipa de autoavaliação precisa de um quadro operacional que funcione como quadro de referência do processo de autoavaliação da escola (Alaiz *et. al.*, 2003), quisemos saber quais as áreas e dimensões de análise que eram consideradas prioritárias em termos da avaliação da escola, qual a influência do quadro de referência da AEE nessas áreas e dimensões de análise, que articulação existe entre o quadro de referência da AA e os documentos orientadores da escola (PEE, PCE e PAA) e qual a articulação entre o referencial da AA e as práticas de sala de aula.

Quanto ao *quadro de referência adotado pelas escolas para a realização da sua autoavaliação*, observámos que nas escolas AG3, ES1, ES2 os referenciais de avaliação dizem respeito a quadros operacionais definidos “fora” destas escolas (Alaiz *et al.*, 2003), ou seja, construídos por especialistas em avaliação/educação, e levados a cabo

por organizações que se reconhecem como credíveis e legitimadas e, como tal, importados mimeticamente por estas escolas.

Da análise documental verificámos que a **escola AG3** (a equipa de AA), tendo por base o modelo concetual proposto por Alaíz, Góis e Gonçalves (2003), optou, numa primeira fase, por um modelo que no seu quadro de referência deu enfoque às áreas: “Resultados e Frequência Escolar”, “Relação Pedagógica”, “Gestão/Organização”, “Clima de Escola”, “Projeto Educativo”, sendo que para cada uma destas áreas foi definido um conjunto de dimensões a avaliar. Estas áreas e respetivas dimensões foram ainda analisadas, pelo grupo de “focagem” que recomendou priorizar como objeto de avaliação as áreas: “Resultados e Frequência Escolar”, “Relação Pedagógica” e “Projeto Educativo”.

Importa realçar que, embora inicialmente a intenção da escola fosse a avaliação das três áreas priorizadas pelo grupo de focagem, verificamos que, durante o primeiro ano letivo dos seus trabalhos, a equipa acaba por dirigir a sua análise apenas para as áreas “Resultados e Frequência Escolar” e “Projeto Educativo”. Esta situação deveu-se, por um lado, à necessidade de avaliar a “concretização do Projeto Educativo” e, por outro lado, de organizar um sistema de informação acerca do sucesso/ insucesso escolar nos diversos anos de escolaridade e por disciplina. As dificuldades relacionadas com a carência de espaço temporal no horário dos elementos da equipa para reuniões conjuntas, bem como as preocupações e resistências dos professores ao processo de avaliação de desempenho docente em curso foram os motivos apontados para o ajustamento do plano de trabalho da equipa e a opção de abandono da área “Relação Pedagógica”. Na recolha de informação para avaliação da área “Projeto Educativo” foram aplicados inquéritos por questionário, que, como já foi referido, não contou com a auscultação e o acompanhamento de toda a comunidade educativa, mas apenas de alguns docentes. A avaliação da área “Resultados e Frequência Escolar” assentou sobretudo na utilização de medidas de estatística descritiva através da análise documental das avaliações dos alunos.

Da análise das planificações e dos relatórios da autoavaliação verificámos que, no ano letivo seguinte, a equipa de AA abandona este quadro operacional e decide avançar com uma adaptação do modelo *Common Assessment Framework* (CAF), dando enfoque apenas aos cinco critérios dos meios: “Liderança”, “Planeamento e Estratégia”, “Gestão das Pessoas”, “Parecerias e outros Recursos” e “Gestão dos processos de

mudança”. Quanto aos motivos que levaram a equipa de AA a proceder à alteração do quadro operacional do processo de avaliação e iniciar a definição de indicadores para cada um dos critérios a avaliar, estes tiveram a ver com a pressão externa exercida pelas instâncias superiores e a preocupação em apresentar resultados, a que não é alheia as carências de formação em avaliação. Como atesta a coordenadora da equipa de AA:

E em 2006/2007 foi a própria IGE que nos sugeriu o processo do Vítor Alaíz e nós tendo em conta as áreas e dimensões selecionadas procuramos estruturar o nosso processo. (...) entretanto em 2007 a própria Direção Regional fomentou a aplicação da CAF e fez formação e sensibilizações em que nós fomos, e incentivou as escolas a utilizar esse instrumento que se aplicava à administração pública (...). E foi a partir daí que penso todas as escolas utilizam esse modelo, umas utilizam como nós, através dos seus próprios recursos, outras através da contratação de empresas de consultadoria. **(Grupo Focal-E1-AG3)**

Esta alteração no quadro operacional deixa subentender que, quando os objetivos não são claros e consensuais e as tecnologias são ambíguas, as escolas tendem naturalmente a utilizar de forma mecânica as sugestões que recebem do exterior, tanto mais quando estas são oriundas de uma entidade que as tutela. No caso desta escola cremos que a mudança do referencial da AA foi mais um dos fatores que contribuiu para o desinteresse dos docentes pelo processo de AA, como já referimos na nossa análise às dinâmicas da equipa de AA. Nesta fase, foram auscultados os diversos elementos da comunidade educativa (docentes, não docentes, alunos e encarregados de educação), através da aplicação de inquéritos por questionário, ainda que a comunidade apenas tenha sido informada do âmbito do processo de AA através de informação na página da escola.

Também as pressões exercidas pela tutela, assim como a disponibilização de modelos por parte de entidades reconhecidas como credíveis e bem-sucedidas, associada à ausência de formação em avaliação de escolas e à preocupação em apresentar resultados, levou a **escola ESI** a optar pela utilização do modelo *Common Assessment Framework* (CAF), enquanto “modelo pronto a usar (e a comprar)” (Simões, 2007), com o apoio de consultor externo. Como referem alguns dos nossos entrevistados:

Por que razão escolhemos o modelo CAF se calhar porque era aquele que estava mais divulgado e de mais fácil acesso, em particular através de algumas empresas que têm experiência nessa matéria. **(Grupo focal-E1-ESI)**

E em parte também porque, nesta segunda fase de aplicação da CAF em 2008/2009, houve também uma aposta muito grande por parte do ministério em sensibilizar as escolas para a utilização da CAF. **(Grupo focal-E1-ESI)**

Parece-me difícil construir um modelo próprio, todos nós somos professores e temos as nossas tarefas e estamos envolvidos noutras coisas. Parece-me, não existir ninguém com uma grande capacidade para fazer um modelo e se existem modelos próprios disponíveis que se podem adaptar. Eu falo por mim e devo confessar que sem um modelo, não sei se o conseguiria fazer. Parece-me que foi um bom investimento por parte da escola. **(Grupo focal-E4-ESI)**

Estes discursos sugerem que, a pressão externa associada ao fraco domínio das tecnologias, acabam por determinar as práticas de AA, de tal modo que, numa lógica de isomorfismo, as escolas e os atores integram os referenciais da avaliação como uma “fórmula comum” acabando por os interiorizar como um “dado adquirido” (*taken for granted*).

Paralelamente, no ano em que decorre a nossa investigação, a escola procede à conceção de um modelo para avaliação de quatro dimensões das práticas de sala de aula: “Avaliação das Aprendizagens”, “Relação pedagógica”, “Estratégias de Ensino”, “Recursos e Instrumentos”. Para cada uma destas dimensões o coletivo dos docentes, tal como já referimos, definiu um conjunto de indicadores que servem de referencial para a avaliação. Trata-se de um modelo de avaliação que pressupõe sobretudo a medição e a comparação, orientada por indicadores que, dessa forma, tornam *contável* (Lima, 2002b) as características do “bom profissional” para cada uma das dimensões definidas. O que sugere que a avaliação se transforma num meio de controlo da qualidade pedagógica, mas apenas na sua “versão mercantil”, na medida em que, ao ter em conta apenas os resultados e não os processos e as relações, ignora o carácter “multifacetado” da qualidade (Clímaco, 2006, Enguita, 1997, Gentili, 1997, Sá, 2009a).

A fase de recolha de informação resulta da inquirição, através da utilização da plataforma moodle, quer dos alunos, quer dos professores na resposta aos diversos indicadores de desempenho pedagógico, de acordo com uma escala de cinco níveis de concordância (tipo Likert) cujos extremos são “discordo totalmente” e “concordo totalmente”. Este processo de inquirição abrange todas as turmas e todos os professores/disciplinas de cada uma das turmas. Os resultados da avaliação, tendo em conta as perceções de alunos e docentes, permitem desenvolver uma análise comparada, para cada um dos indicadores, das respostas dos alunos e docentes, tendo em conta o cálculo

de medidas de estatísticas descritiva como a média e o desvio padrão. No fundo, os resultados obtidos mostram um *ranking* de desempenhos pedagógicos de cada docente/disciplina/departamento nas várias dimensões/indicadores. O que permite inferir que, ao padecer de uma certa valorização da “excelência”, que se traduz numa obsessão pela medição da *performatividade* (Ball, 2001) das práticas pedagógicas, este novo modelo AA, parece estar orientado para os “clientes”, aparentemente ao serviço da manutenção da credibilidade social da escola, através da medição da eficácia da ação pedagógica dos seus “bons profissionais”.

Ainda em fase de construção e de aplicação experimental, este modelo, procura sobretudo, de acordo com a análise dos documentos da empresa de consultadoria: “a monitorização da escola ao nível de desempenho pedagógico e eficácia da aplicação de medidas emanadas do conselho pedagógico e direção”. Além disso, como testemunha a diretora: “é na sala de aula que se passa tudo, que está intimamente ligada e associada aos resultados que uma escola tem, e é colocada nos rankings em função desses resultados se houver boas práticas dentro da sala de aula.” (E1-ESI). Este modelo vai permitir ainda, no testemunho da coordenadora da equipa de AA, “justificar” o modo como a escola consegue obter bons resultados ao nível dos exames nacionais:

Estamos sempre a dizer que a escola tem bons resultados mas, se calhar, ainda não os avaliámos assim tanto como isso Ou seja, será que a escola tem boas práticas que levam a que os alunos nos exames nacionais, e até na frequência, tenham tão bons resultados? Ou será como, muitas vezes, se diz, em alguns órgãos que: se calhar os bons resultados é porque os alunos têm explicações?
(E2-ESI)

A partir destes discursos percebe-se existir a preocupação com a pressão externa e com a necessidade de gerir a imagem de “escola de referência” pelos bons resultados escolares, em função da eficácia da ação pedagógica dos seus profissionais, assegurando a avaliação, enquanto *certificado de qualidade* (Lima, 2002b), a credibilidade e legitimidade organizacional da escola junto do seu “mercado”.

Também o quadro operacional da **escola ES2** teve, na sua primeira fase, por base o modelo concetual apresentado por Alaíz, Góis e Gonçalves (2003), tendo a equipa de AA optado por um referencial que incidiu em sete áreas: “Contexto e caracterização da escola”, “Projeto Educativo”, “Organização e gestão da escola”, “Ensino e Aprendizagem”, “Ligação à comunidade”, “Clima e ambiente educativo”, “Resultados escolares”. Entre as razões apontadas para a escolha deste quadro

operacional está o facto de este permitir avaliar a escola na sua totalidade, como testemunha o coordenador da equipa de AA: “No primeiro momento da autoavaliação, em 2007, a opção pelo modelo - foi um modelo desenvolvido no âmbito das atividades do Instituto de Inovação Educacional- optou-se porque pareceu-nos que cobria a globalidade da escola” (E2-ES2).

Da análise documental dos relatórios da AA verificámos que, no decurso do primeiro ano do processo de AA (2007/2008), a equipa de AA dirige a sua análise apenas para as áreas “Resultados escolares”, “Projeto Educativo”, “Organização e gestão da escola” e “Ensino e Aprendizagem”, para as quais foram definidas um conjunto de dimensões a avaliar. Esta situação teve a ver, quer com a necessidade de proceder à reformulação do Projeto Educativo da escola, quer com a premência de organizar um sistema de informação acerca da evolução dos resultados escolares, bem como com a necessidade de proceder à aplicação experimental dos instrumentos de observação de aulas a utilizar no âmbito da avaliação de desempenho docente, de modo a melhorar o referido instrumento de observação caso fosse necessário.

Como tal, para a avaliação da área “Ensino e Aprendizagem” a recolha de informação passou pela observação de um total de oito aulas de dois departamentos curriculares. A avaliação da área “Resultados escolares” assentou na utilização de medidas de estatística descritiva na análise dos resultados de frequência e de exame, bem como na recolha de dados sobre o abandono escolar e a (in)disciplina. A metodologia seguida na recolha de dados para avaliação da área “Organização e gestão da escola” consistiu na resposta escrita, por parte dos presidentes dos três órgãos de administração e gestão (assembleia, conselho executivo e conselho pedagógico), a um guião de entrevista, previamente enviado pela equipa de autoavaliação e na observação quer de um conjunto de reuniões de órgãos de administração e gestão (assembleia, conselho administrativo e conselho pedagógico), quer de diversas estruturas de gestão intermédia (departamentos curriculares e conselhos de diretores de turma). Na avaliação da área “Projeto Educativo” a metodologia seguida pela equipa teve como base a análise documental (Projeto Educativo de Escola, Plano Anual de Atividades de escola e Projetos Curriculares de Turma) e a realização de entrevistas às coordenadoras de ciclo.

Da análise da planificação e dos relatórios do processo de AA verificámos que, no ano seguinte, apesar de a equipa, no seu plano de trabalho, prever desenvolver a avaliação das restantes áreas referidas no seu plano inicial, apenas procede à preparação da avaliação externa (1.º ciclo), nomeadamente à elaboração do texto de apresentação da

escola, bem como à “preparação” de alguns dos elementos participantes nos diversos painéis, uma vez que a escola recebe, no mês de janeiro, a visita da equipa de avaliação externa (1.º ciclo). Após o relatório da AEE a equipa de AA elabora, no final desse ano, um relatório síntese com os resultados da autoavaliação e da avaliação externa. Ainda que este relatório pudesse servir para tornar mais visível a complementaridade entre as duas avaliações (interna e externa), que alguns autores consideram importante para potenciar a melhoria (Afonso, 2010b, Azevedo, 2007, Sá, 2009a, Santos Guerra, 2003a), nesta escola, tal como já referimos, perante a ausência de uma cultura de avaliação e a natureza política da avaliação, o facto de os professores rejeitarem alguns dos resultados da AA levou a que o cruzamento dos dois olhares acabasse por não ser utilizado na promoção de ações de melhoria. Se atendermos a que, após a AEE, a escola interrompeu o seu processo de AA, os dados parecem sugerir que o processo de autoavaliação apenas interessou para responder às pressões e exigências da AEE, o que vai ao encontro das conclusões de trabalhos de alguns autores que apontam para a centralidade da AEE nas escolas e para a secundarização da autoavaliação (Afonso, 2010b, Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012).

Após dois anos de interrupção dos trabalhos de AA, no ano letivo de 2011/2012, verificámos que a escola reinicia os trabalhos do processo de AA, e a equipa decide avançar com um novo quadro operacional tendo por base o Perfil de Autoavaliação (PAVE) proposto por MacBeath, Meuret, Schratz e Jakobsen (2005). De modo a decidir sobre a área prioritária a avaliar procedeu-se à auscultação dos diferentes atores da escola, tal como já foi referido, tendo decidido incidir a autoavaliação na área “Qualidade da aprendizagem e do ensino”. Para esta área, e tendo em conta alguns referenciais presentes na literatura da especialidade, foram definidos critérios de sucesso, com base nos quais foram identificados, numa lógica de isomorfismo, os indicadores de avaliação mais apropriados. Como refere o coordenador da equipa:

Quando foi para definir o quadro de referência, que vai permitir fazer o confronto e depois a avaliação, temos sempre de partir de um referente, (...) lembrei-me de imediato de dois quadros de referência, um do Torrecilla e outro do Marzano. O Torrecilla como tinha um texto mais curto e mais sistematizado achei que devíamos partir do mesmo. Apresentada a ideia, a equipa aderiu e foi desconstruir todo o texto do Torrecilla, de modo a fazer um quadro categorial e com indicadores que vai servir como quadro de referência. (E2-ES2)

Este discurso deixa subentender que a incerteza levou à imitação de quadros operacionais produzidos por especialistas, sem que tenha existido a preocupação da referencialização ser participada pela comunidade educativa de modo a clarificar as diferentes conceções do processo de ensino e de aprendizagem. O que poderá vir a ter os seus efeitos perversos ao nível da obtenção de consensos, tanto mais que como refere o coordenador da equipa: “definimos um referencial partindo de um autor que é o Murillo Torrecilla, (...) E é esse o referente que neste momento estamos a utilizar. Agora há dificuldade, e há resistência, por parte da escola e dos professores, neste momento.” (E2-ES2).

Também no que concerne à metodologia seguida na recolha de dados constatámos existir uma ausência de consenso entre alguns dos docentes. Na análise documental do plano de trabalho da equipa verificámos a intenção da equipa de AA recorrer a diversos instrumentos de recolha de dados de modo a fazer a avaliação (inquérito por questionário, entrevistas em painel, eventual observação de aulas e análise documental). Todavia, nos testemunhos do coordenador da equipa de AA e da diretora da escola, verificámos que a metodologia seguida teve apenas como base a análise de conteúdo de uma amostra dos relatórios de observação de aulas¹⁸⁴, realizados no ano anterior no âmbito da avaliação de desempenho docente (ADD), e que na sua opinião é representativa dos diversos grupos disciplinares da escola. Como é testemunhado na entrevista da diretora:

O facto de estarmos a fazer a análise de conteúdo dos relatórios de observação de aulas de 99% das pessoas que o pediram, e que é representativo dos diversos grupos, acaba por ser representativo, e o que nos vai aparecer não individualiza mas permite-nos generalizar. (E1-ES2)

Importa contudo realçar que ainda que essa amostra tenha em conta o critério da representatividade (não podemos esquecer que no âmbito da ADD nem todos os docentes solicitam observação de aulas) a utilização pela equipa de AA, para concretização do seu trabalho de avaliação da qualidade do ensino e da aprendizagem, dos relatórios de observação de aulas gerou em algumas situações uma atitude de rejeição por parte dos docentes: “Houve pessoas que não quiseram que os seus

¹⁸⁴ A equipa restrita da AA (constituída pela diretora e pelo coordenador da equipa de AA) decidiu utilizar como amostra representativa dos diversos departamentos curriculares: dois relatórios do departamento de Línguas; quatro relatórios do departamento de Matemática e Ciências Experimentais, três relatórios do departamento de Ciências Sociais e Humanas e três relatórios do departamento de Expressões.

relatórios fossem utilizados, e acho que o facto de estar um elemento da direção na equipa ajuda nesta ligação.” (E1-ES2). O que sugere que quando os objetivos não se apresentam claros e consensuais e as tecnologias são ambíguas a avaliação ao interferir nos interesses, motivações e objetivos dos docentes acaba por gerar resistências.

Quanto aos motivos que levaram a equipa a optar por um novo quadro operacional, estes tiveram a ver, de acordo com o testemunho da diretora, com a preocupação de melhorar os processos de sala, de modo a conseguir melhorar os resultados escolares: “tínhamos de ir avaliar a sala de aula. Porque independentemente de estarmos a olhar para o relatório da AEE ou não, nós sabemos que os resultados melhoram com os processos, e então nós dissemos logo que interessa avaliar isto” (E1-ES2).

Ainda que a razão para a tomada de decisão acerca da área a avaliar traduza a preocupação em melhorar os processos de sala de aula e os resultados educativos, a opção de dar prioridade apenas a uma das áreas do PAVE teve a ver, por um lado, com os recursos disponíveis, e por outro, com o facto do relatório da AEE apontar como ponto fraco a inexistência de procedimentos de supervisão e acompanhamento das práticas letivas. Como atestam os testemunhos da diretora, do coordenador da equipa e da presidente do conselho geral:

E se olharmos para o PAVE facilmente identificamos outras vertentes. Achámos é que, tendo em conta a disponibilidade que temos, só conseguíamos trabalhar uma vertente, pois a lógica desta metodologia é nós trabalharmos uma dimensão de cada vez. (E1-ES2)

Por suposto o relatório da AEE, ao apontar como ponto fraco a inexistência de procedimentos de supervisão e acompanhamento da prática letiva, foi obviamente um dos motivos que nos levou a optar por essa variável. Mas este discurso tem de ser tido com alguma cautela junto dos professores. (E2-ES2)

foi com base no relatório da AEE e o verificar que existiam esses pontos fracos. E como os outros pontos apontados são mais fáceis de mexer a nível de direção e da organização e gestão, e aquele é mais difícil de se alterar penso que foi por aí. Pois a questão do serviço educativo é aquele que é mais difícil de conseguir. A aposta na qualidade do ensino e da aprendizagem associa a isso. (E3-ES2)

Nestas circunstâncias, estes discursos sugerem que, perante a pressão externa e a falta de autonomia para a afetação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos processos avaliativos, a preocupação da escola passa sobretudo por responder em conformidade aos pontos fracos da AEE (1.º ciclo). O que poderá significar que, se

tivermos em conta a metodologia seguida para avaliação dos processos de sala de aula e a proximidade da data de realização da AEE (2.º ciclo), mais do que a preocupação em promover a melhoria dos processos de sala de aula, a escola poderá estar a desenvolver um trabalho de *photoshop* (Correia, 2011) sobre a avaliação dos processos de sala de aula, com a intenção de mostrar à IGEC que está de acordo com os indicadores de qualidade e, como tal, através da “gestão de impressões” (Afonso, 2001b) acabar por ficar bem na fotografia da AEE (Sá, 2009a).

Quanto às escolas que definiram o seu referencial de AA “dentro” da própria organização, verificámos que a **escola AGI** não utiliza nenhum modelo formal. Da análise das planificações e dos relatórios da AA, bem como nos discursos de alguns dos entrevistados, observámos que a equipa de AA optou por, numa primeira fase (2009/2010), proceder à elaboração e à aplicação de questionários de opinião, de modo a obter o grau de satisfação dos encarregados de educação acerca de alguns aspetos do funcionamento da organização escolar, tomando como referência as seguintes dimensões: “Escola”, “Gestão escolar”, “Funcionamento”, “Executivo/direção”, “Serviços/recursos”.

Os constrangimentos relacionados com o fraco domínio das tecnologias levaram a equipa a recorrer à consulta e à adaptação dos processos de AA desenvolvidos por outras escolas, de modo a definir as dimensões e a elaborar os indicadores que constam no questionário. Como refere o coordenador da equipa:

Consultamos inquéritos e documentos de processos de autoavaliação de outras escolas- de variadíssimas escolas. Cada um dos elementos foi à procura e fomos pesquisando. Desse conjunto de informações resultou este questionário com os indicadores que nós achámos que eram os indicadores mais relevantes para a vida da escola. (**Grupo focal-E1-AGI**)

Este testemunho torna evidente que perante a complexidade técnica inerente ao desenvolvimento da AA e as carências de formação em avaliação, a equipa de AA tende, numa lógica de isomorfismo, a utilizar de forma fragmentada alguns dos procedimentos desenvolvidos por outras escolas. Nestas circunstâncias, a abordagem metodológica do processo de AA para além de assentar apenas na utilização de um único instrumento de avaliação, aplicado sobre uma parte da comunidade educativa, resulta ainda da “colagem” de diferentes visões de escola, o que traduz a imagem de uma “manta de retalhos”. O que significa que, esta escola, para além de desenvolver

apenas uma avaliação parcelar, acaba ainda por não ter em conta na AA a complexidade e a singularidade do seu contexto organizacional, aspetos que alguns autores (Correia, 2011, Lafond, 1999, Santos Guerra, 2003a) apontam como fundamentais para que os resultados da avaliação contribuam para a reconstrução crítica da realidade escolar.

O processo de inquirição incidiu sobre todos os encarregados de educação e os resultados obtidos conduziram ao apuramento de pontos fortes e fracos, em termos de funcionamento da organização escolar, em cada uma das dimensões avaliadas, e à elaboração de recomendações, por parte da equipa de AA, no seu relatório final de avaliação. No ano letivo seguinte, a equipa de AA opta por proceder à elaboração e à aplicação de novos questionários de opinião, de modo a obter o nível de satisfação dos alunos acerca de alguns aspetos do funcionamento do processo de escolarização, tomando como referência as seguintes dimensões: “Sala de aula”, “Envolvimento aluno/escola”, “AEC”, “Direção”, “Encarregados de educação”, “Professor titular de turma”, “Assistentes operacionais”, “Equipamentos/instalações”, “Segurança”. O processo de inquirição incidiu sobre todos os alunos do 2.º e 3.º ciclo e sobre os alunos do 4.º ano do 1.º ciclo. e os resultados obtidos conduziram ao apuramento de pontos fortes e fracos, em termos de cada uma das dimensões avaliadas.

Quanto aos motivos apontados para a não auscultação dos docentes estes tiveram a ver sobretudo com a situação de resistência dos professores ao processo de avaliação de desempenho docente (ADD) em curso, o que levou a equipa a assumir uma postura de defesa, como afirma o coordenador da equipa de AA:

A escolha dos critérios teve a ver, primeiro, com o grau de dificuldade que nós antevimos e depois o interesse imediato. Pareceu-nos que na altura seria bom aplicar aos professores, mas os professores estavam também num processo de avaliação, e irmos mexer no mesmo, virámo-nos para os encarregados de educação. E então optámos por começar pelos encarregados de educação e decidimos avançar por aí e depois é que íamos aos professores. Daí ser mais moroso. (E2-AG1)

A partir deste registo percebe-se que a resposta da escola (ou melhor da equipa de AA) de modo a gerir a sua relação com o exterior, e ter “evidências” do cumprimento burocrático imposto pelos normativos¹⁸⁵, acaba por traduzir-se numa opção de *conformidade negociada* (Sá, 2004). O que significa que, apesar da escola aceitar, pelo menos ao nível dos princípios gerais, a necessidade de auscultação de toda

¹⁸⁵ Como vimos na análise dos dados relativos aos motivos da tomada de decisão para iniciar o processo de AA a diretora faz referência sobretudo ao carácter legal e obrigatório da mesma.

a comunidade educativa, num determinado momento acaba por concretizá-lo a um nível menos amplo do seria exetável, não consultando os professores, e procurando justificar essa delimitação, com base no reconhecimento de que esta foi pontual. Além disso é convocada ainda a estratégia da *hipocrisia baseada na* desarticulação cronológica através da promessa de resolver “posteriormente” a rutura com o instituído.

Da análise documental, aos relatórios da AA verificámos que embora os resultados obtidos tenham conduzido ao apuramento de pontos fracos em termos de aspetos de funcionamento da escola e de condições de escolarização dos alunos, alguns desses pontos dizem respeito a questões pontuais e de resolução imediata de aspetos de funcionamento organizativo, enquanto a maioria dos pontos fracos aponta para aspetos em que a capacidade de gestão de recursos por parte da escola para a sua melhoria é limitada face aos níveis de autonomia que a escola detém.

Estes resultados evidenciam, por um lado, a necessidade de existirem *assessorias qualificadas* (Costa, 2007) que auxiliem as escolas a superar as suas carências de formação no âmbito da avaliação de escolas e a adquirir as capacidades técnicas que lhes permitam desenvolver o seu processo de AA. Por outro lado, evidenciam também que, ainda que as escolas disponham de algumas *margens de autonomia relativa*, uma das *condições básicas* (Costa, 2007) para o desenvolvimento de processos de autoavaliação passa pela capacidade de uso de uma autonomia efetiva, e não por uma *autonomia heterogovernada* (Lima, 2011) (este resultado é convocado nos trabalhos de alguns autores como Afonso, 2010b; Costa, 2007; Simões, 2011; Terrasêca, 2011).

Ainda no quadro das escolas que definiram o referencial “dentro” da própria organização, a **escola AG2** opta pela conceção e implementação de um quadro operacional próprio. Apesar de no primeiro ano do mandato do diretor (2009/2010), e antes da realização da avaliação externa da escola pela IGEC, o quadro operacional da AA ter resultado de uma adaptação do modelo *Common Assessment Framework* (CAF) dando enfoque a três domínios da organização escolar: “Cultura de escola”, “Clima do agrupamento”, “Organização do agrupamento” e “Prestação do serviço educativo”, no final desse ano letivo, a escola dá por concluído este processo e opta por construir um quadro operacional próprio, tendo por base o Projeto Educativo (PE). A opção pelo primeiro quadro de referência, de acordo com o testemunho do diretor, teve a ver com a necessidade de conhecer “como é que as coisas funcionavam”, nomeadamente, “com o

facto de sabermos a organização que tivemos, até 2009, e se a organização que lhes era proposta, a partir de 2009, quais eram as potencialidades que ela tinha e os pontos fracos e as entropias que poderia ter.” (E1-AG2).

Importa realçar que o Projeto Educativo desta escola foi elaborado no ano letivo de 2009/2010, em torno de quatro grandes problemas e de um conjunto de vetores estratégicos de intervenção para a resolução dos mesmos. Para a sua conceção contribuíram, quer o diagnóstico do processo de AA concluído nesse mesmo ano, quer o projeto de intervenção do diretor (eleito em junho de 2009), o qual é assumido, nos testemunhos do diretor e da coordenadora da equipa, como a principal “fonte de inspiração” e como um documento estratégico que indicia uma visão prospetiva inovadora para o desenvolvimento da escola e orienta a sua ação. Para cada um dos problemas e vetores estratégicos do PE foram definidas metas em termos quantitativos para o período que coincide com o final do mandato do diretor: “As metas foram definidas tendo, também, como base o meu projeto de intervenção, pois ele também já estava definido com metas.” (E1-AG2). Este estilo de atuação, por parte do diretor, poderá indiciar que o seu “novo perfil de líder escolar” (Torres, 2011), ao prescrever comportamentos assentes em lógicas gerencialistas, coloca-lhe a “obrigação social” (Scott, 1995) de criar instrumentos que evidenciem, perante a comunidade educativa e as instâncias superiores, a sua preocupação com as *performances* e com a regulação pelos resultados, o que lhe garante a legitimação da sua ação e a credibilização social.

Desse modo, na construção do quadro operacional da avaliação, a escola adota como referencial os problemas e vetores do PEE, tendo como referente as metas definidas para cada um dos problemas e vetores, procedendo assim, no âmbito do processo de AA, a uma monitorização do seu PEE, enquanto instrumento de referência da ação organizacional. Trata-se, sobretudo, de uma avaliação quantitativa, centrada na mensuração e comparação, que procura através da *referencialização* (Figari, 2008) e da interpretação dos resultados obtidos verificar o cumprimento das *performances* definidas previamente, como é claramente testemunhado pelo diretor:

E isso, também, tem a ver com coisas muito concretas, com metas para vermos se foi ou não foi atingido. É importante haver um número e uma referência, pois se fosse uma coisa vaga nunca se saberia se foi ou não atingido. (E1-AG2)

Percebe-se a preocupação do diretor com a eficácia, como princípio central de justificação para a definição das metas, enquanto indicadores de desempenho

omnipresentes e onipotentes. Admite-se que a educação é orientada pela ideia de objetivos precisos e consensuais e por uma forte conexão entre ensino e aprendizagem, sendo a avaliação assumida como uma técnica de gestão e de controlo das *performances*, o que convoca a questão da educação contábil (Lima, 2002b)

Importa realçar que, nas palavras do diretor, as metas por si definidas assumem valores quantitativos acima do expectável para o contexto da realidade escolar: “Assumo que alguns dos vetores têm metas muito elevadas, mas foi também propositado.” (E1-AG2). Desse modo, é em linha com uma agenda modernizadora e tecnocrática (Lima, 2002b), assente em perspetivas gerencialistas, que o processo de AA, através da monitorização da execução das metas do PE (ou seja da aferição da eficácia), deve ajudar a melhorar as *performances* enquanto o processo educativo decorre.

Embora, no discurso de alguns dos entrevistados, a comunidade educativa tenha tido oportunidade de intervir na conceção do PE, como refere a coordenadora da equipa de AA: “Os problemas do Projeto Educativo resultaram do diagnóstico efetuado no ano de 2009/2010, e do projeto de intervenção do diretor que já os tinha identificado quando apresentou a sua candidatura. O diretor é a cabeça pensante deste projeto educativo.” (E2- AG2). Este discurso deixa subentender que os problemas, vetores e metas do PEE, ou seja, o referencial de avaliação não foi construído e amplamente participado pela comunidade educativa, de modo a se clarificar e produzir consensos, em torno da definição das metas (Alaiz *et al.*, 2003). O facto de não se ter valorizado as diversidades, as contradições e as divergências da escola, como uma totalidade, acabou por ter, tal como já referimos no ponto anterior, os seus efeitos perversos.

Para além da monitorização do PE, o processo de AA procede à monitorização do Plano Anual de Atividades (PAA), enquanto instrumento operacional do primeiro. Da análise documental e do discurso de alguns dos entrevistados verificámos que a recolha de informação para monitorização das metas do PE assentou na análise documental (atas de reuniões, relatórios, pautas dos diversos períodos com os resultados escolares do 2.º e 3.º ciclo, pautas das provas de aferição e dos exames nacionais). Para a avaliação do vetor “Comunicação com a comunidade e grau de satisfação” foram aplicados na recolha de informação questionários aos alunos (exceto pré-escolar), docentes, não docentes e encarregados de educação, com o objetivo de conhecer o grau de satisfação da comunidade educativa. Para a recolha de informação para a monitorização do PAA foram elaborados pela equipa instrumentos, como: ficha de

avaliação das atividades; questionário de satisfação destinados aos alunos que participam nas atividades; grelhas de avaliação das atividades (registo de pontos fortes e fracos).

Quanto à *influência do quadro de referência do modelo de Avaliação Externa (AEE) no referencial adotado por cada escola* verificámos que as escolas estudadas, exceto a escola *AGI*, procederam à adaptação do seu referencial ao quadro de referência da AEE. Entre os motivos mais evidenciados para o mimetismo com o referencial da AEE está a necessidade de facilitar a resposta quando a escola é alvo da AEE:

E dar uma resposta rápida ao que nos é pedido, de uma forma mais organizada, numa próxima AEE. É essa a intenção e foi esse o nosso ponto de partida para a construção do nosso esquema de monitorização dos documentos organizativos. **(E2-AG2)**

Nós quando temos uma avaliação externa somos avaliados tendo em conta determinadas dimensões, daí que seja natural termos em conta essas dimensões. Construímos os nossos indicadores tendo em conta o contexto do agrupamento, mas tivemos em conta as dimensões da AEE. **(Grupo focal E1-AG3)**

sabíamos em 2007 que a IGE vinha aí, mas não sabíamos quando, foi necessário, olhar para o quadro de referência da IGE para ver se conseguíamos reunir informação para que quando eles chegassem tivessem desde logo um documento que desse resposta às questões que iriam colocar, e sensibilizar a escola para um conjunto de questões que a IGE colocasse. **(Grupo focal E2-ES2)**

Estes discursos deixam subentender que a *referencialização* e a interpretação da informação recolhida desenvolvem-se em função da interiorização do referencial da AEE, no sentido de facilitar a prestação de contas.

Ao nível das intenções, verificámos, no discurso de alguns dos entrevistados, que o mimetismo com o referencial da AEE, para além de ser explicado como uma forma de facilitar a prestação de contas, é também convocado como um meio para que os resultados da AA possam ser completados e cruzados com os resultados da AEE de modo a potenciar os processos de melhoria (hipótese que se subentende no testemunho de alguns dos entrevistados quando questionados sobre as finalidades dos processos avaliativos). Todavia, se atentarmos à informação recolhida, quer na análise documental, quer nas entrevistas acerca da reduzida utilização dos dados da AA na promoção de processos de melhoria (como veremos nos pontos seguintes) somos

levados a inferir que o processo de *referencialização* da AA desenvolve-se por recurso ao *isomorfismo mimético* (DiMaggio & Powell, 1999), dada a necessidade de agir de acordo com os “padrões convencionais” ditados pelas autoridades na matéria e, como tal, ainda que não sejam impostos são indiscutíveis.

Sendo a escola uma organização sujeita a um forte controlo burocrático, por parte das instâncias superiores, e estruturada por modelos (burocráticos) impostos pela administração central, a *referencialização* do processo de AA, será sempre feita em conformidade com os “indicadores de qualidade” produzidos pelo poder central, tanto mais quando da resposta a estes indicadores resulta a obtenção de “prémios ou castigos” (Sá, 2009a). Se considerarmos o peso simbólico e a relação hierarquizada que a IGEC exerce nas escolas (Terrasêca, 2011) é compreensível que estas acabem por focar o referencial do seu processo de AA em indicadores usados por esta entidade, pois isso permite-lhes na gestão das relações com o seu meio externo (Estado, ou mercado) justificar a legitimidade da sua ação organizacional e assegurar a credibilidade social.

Nestas circunstâncias, o processo de AA ao assumir um padrão comum, mais do que expressar a singularidade e a diversidade de cada contexto, e contribuir para o reforço da capacidade interna de mudança e melhoria da escola (Bolívar, 2012), acaba por configurar na nossa opinião uma autoavaliação *heteroreferenciada*, o que vai ao encontro das conclusões dos trabalhos de alguns especialistas em avaliação quando convocam a ideia de uma “autoinspeção” (MacBeath, 2004; Palma, 2001b).

Quanto à *articulação entre o quadro de referência da AA e o Projeto Educativo de escola (PE) e o Projeto Curricular de Escola (PCE)*, enquanto instrumentos de planeamento estratégico e de construção da identidade e autonomia da escola, nos testemunhos dos entrevistados e na análise documental, verificámos que apenas na **escola AG2** o Projeto Educativo é usado como referente no processo de *referencialização*. Como atesta a coordenadora da equipa de AA:

não vejo outra forma de nós procedermos à avaliação interna do agrupamento que não seja através da avaliação e monitorização do Projeto Educativo. **(E2-AG2)**

Existem outras que são compensadoras, que enriquecem, mas se o Projeto Educativo do Agrupamento é a visão para aquilo que nós pretendemos obter, através da definição de uma missão que é a nossa, nós não podemos de forma alguma não avaliar o que está definido nesse documento orientador e

fundamental de qualquer organização educativa. Portanto a razão fundamental do acompanhamento minucioso do Projeto Educativo é essa. **(E2-AG2)**

Este discurso deixa subentender que, o processo de AA funciona como um mecanismo de autorregulação das propostas de ação do PE. Ou seja, ao ter como referente o PE, o processo de AA fornece informação útil para que, quando se verifiquem desajustes entre a direção pretendida (as metas do PE) e o desempenho efetivo, se possam iniciar processos de melhoria. Porém, não podemos esquecer que nesta escola, tal como já referimos no ponto anterior, o PE traduz a visão e a direção definida pelo diretor, na medida em que as metas do PE são vistas pelos docentes como “pertença” do diretor e, como tal, o processo de AA, mais do que alimentar processos de melhoria que resultem de um compromisso coletivo, é percebido como um instrumento de controlo e de responsabilização. Além disso, embora o PE, no discurso do diretor e da coordenadora da equipa, seja assumido como uma tecnologia racional para a tomada de decisões e constitua um referente da AA, na análise das nossas notas de campo das observações das reuniões de divulgação dos resultados da AA constatámos que, na maioria das situações, está fora do alcance da autonomia da escola (Simões, 2011, Terrasêca, 2011) conseguir usar os dados da AA na implementação dos processos de melhoria que permitam alcançar a direção pretendida no PE, o que reforça a perceção pelos atores da autoavaliação da escola como um dispositivo de controlo e de responsabilização pelos insucessos.

Nas restantes escolas, da análise documental e dos discursos de alguns dos entrevistados, verificámos uma débil ou, até mesmo, ausência de articulação do referencial da AA com o PE ou com o PCE (em algumas das escolas estes instrumentos estão “desatualizados” (E2- ES1) e, noutros casos, foram reformulados na sequência do processo de AA (caso das escolas AG3 e ES2). Não obstante, na análise dos dados do inquérito por questionários aplicado aos professores verificámos que, em todas as escolas, a maioria dos inquiridos manifesta a sua concordância (“Concordo” e “Concordo totalmente”) com a questão das áreas e dimensões do referencial da AA refletirem os objetivos e as prioridades definidas no PE e no PCE (AG1- 77,2%; AG2- 96,5%; AG3-92,0%; ES1-66,6%; ES2-80%). O que sugere que, embora ao nível da retórica o PE, enquanto instrumento que expressa a capacidade de (auto) direção das políticas da escola, seja apresentado como uma das fontes primordiais do processo de

referencialização (Alaíz *et al.*, 2003), no plano da ação organizacional (Lima, 2003) verificamos a separação entre *discursos* e *práticas* (Brunsson, 2006; Costa, 2007).

Esta situação pode indiciar que sendo a escola *heteronomamente autónoma* (Lima, 2011), é pouco provável que a autorregulação do PE seja percecionada pelos atores como um investimento com sentido, tanto mais quando o PE, tal como afirmam as conclusões dos trabalhos de Costa (1997, 2004), assume para a maioria das escolas um caráter de ritual legitimador. Desse modo, perante as pressões, e o avolumar de exigências e de orientações que são impostas à escola, e face à dependência de recursos é compreensível que a maioria das escolas opte no processo de referencialização pela *aquiescência*, com os indicadores do referencial da AEE, tanto mais quando este mesmo referencial acaba por as avaliar e classificar (Simões, 2010, 2011).

Quanto à *articulação do referencial da AA com as práticas de sala de aula*, nos dados das notas de campo das nossas observações, da análise documental e dos discursos dos nossos entrevistados constatámos que apenas nas escolas *ES1* e *ES2* o modelo de AA atende aos processos de ensino e aprendizagem. Porém, ainda que nestas duas escolas o discurso e a decisão dos atores, nomeadamente, dos diretores e dos coordenadores das equipas, apontem para a valorização, no âmbito do processo de AA, do que acontece na sala de aula verificámos que ao nível da ação existe uma desarticulação entre o processo de AA e o “núcleo técnico” da educação, ou seja a sala de aula onde ocorrem os processos de ensino e aprendizagem.

Na **escola ES1** os indicadores definidos para “medir” o grau de desempenho das práticas pedagógicas, como afirmam alguns dos entrevistados, acabam por não colocar a ênfase nos processos de ensino e de aprendizagem, bem como nas questões de orientação e de apoio aos alunos na sala de aula:

Tenho algumas dúvidas quanto aos indicadores definidos, porque me parecem mais virados para questões meramente burocráticas do professor. Ou seja, se o professor presta esta ou aquela informação, e não vai diretamente àquilo que é fundamental, ou seja a prática letiva. Saber do grau de satisfação dos alunos quanto à prática efetiva. **(E1-ES1)**

Mas a verdade é que nós ainda nunca tínhamos colocado questões como estas: se o que o professor sumaria; se o que leciona é o que sumaria, se de facto explica os critérios de avaliação, se de facto entrega os testes de acordo com o que o regulamento estabelece. E pensámos que deveríamos ver o porquê dos bons resultados. **(E2-ES1)**

Percebe-se que em termos de tutela, hoje em dia, coisas como fazer o sumário e não deixar de escrever a carta ao encarregado de educação, ou seja as coisas administrativas e burocráticas lhes seja dada importância igual aos indicadores que definem a prática pedagógica de um bom professor, quando não devia ser. (E5-ESI)

Percebe-se então que os indicadores do modelo de AA estão centrados sobretudo nos aspetos burocráticos da atividade docente, ao invés de se centrarem nas relações e nas dinâmicas pedagógicas do trabalho dos professores, bem como nas dinâmicas de aprendizagem dos alunos. O que confirma a nossa tese de que nesta escola o desenvolvimento deste “novo” dispositivo de avaliação, mais do que constituir um meio para a melhoria dos processos de sala de aula, está sobretudo orientado para os “clientes” na “lógica do *marketing* e da concorrência” (Simões, 2011) procurando através da divulgação da eficácia dos seus profissionais assegurar a imagem de “escola de referência” na região.

Também na **escola ES2** verificamos uma desarticulação entre as intenções do processo de AA e as práticas efetivas em termos de avaliação dos processos de ensino e aprendizagem. Apesar dos indicadores definidos no âmbito do modelo de AA atenderem às características, apontadas na literatura, de um ensino eficaz, a metodologia seguida na recolha de informação centra-se sobretudo em documentos com “relatos” das práticas docentes, em resultado da observação de aulas no âmbito do processo de avaliação de desempenho docente. Se atendermos a que inerente a esse processo de observação está a obtenção, por parte do avaliado, de uma “classificação” parece-nos que esses relatórios acabam por não avaliar o que efetivamente acontece na sala de aula, pois parece ser inegável que, perante a expectativa de obtenção de uma classificação com repercussões na carreira profissional, os docentes avaliados acabam por desenvolver nessas aulas todo um exercício de “cosmética” (Ventura, 2006). O que sugere que perante a pressão e a proximidade de uma avaliação externa (2.º ciclo), a avaliação nesta escola procura sobretudo reduzir a incerteza da AEE, com uma resposta favorável aos pontos fracos apontados na anterior avaliação. Desse modo, a escola opta, no desenvolvimento do seu dispositivo de AA, por recorrer a uma estratégia de *hipocrisia institucional* (Sá, 2004) objetivada numa *desarticulação estrutural*, assumindo a avaliação uma natureza ritual e cerimonial.

Em suma, ainda que o foco prioritário do referencial da avaliação da escola e dos processos de melhoria deva ser o processo de ensino e de aprendizagem (Bolívar, 2012; Elmore; 2010; Hopkins, 2008), uma vez que a sua qualidade é o principal determinante dos resultados da educação, os dados revelam que nas cinco escolas estudadas os processos de AA apresentam uma débil articulação com as práticas de sala de aula. Quanto aos motivos evidenciados para a existência dessa débil articulação destacam-se, por um lado, as dificuldades na observação de aulas dada a resistência dos docentes ao processo de avaliação de desempenho docente e, por outro, a ausência de formação e competências técnicas que permitam aos docentes a conceção e operacionalização desse processo de avaliação. Nestas circunstâncias, é compreensível que, na avaliação dos processos de sala de aula, as escolas se sintam impelidas a recorrer a estratégias como a “separação” e a “lógica da confiança” (Meyer & Rowan, 1999), pois dessa forma conseguem proteger o “núcleo pedagógico e didático” (Elmore, 2010) dos processos de avaliação (interna e externa), o que reduz a incerteza e a ambiguidade e lhes permite assegurar a legitimidade organizacional e a credibilidade social (tal como confirmam as conclusões dos trabalhos de autores, como Meyer, Scott & Deal, 1992).

7.1.2. O processo de avaliação externa nas escolas

Neste ponto apresentamos e discutimos os dados recolhidos sobre o desenvolvimento do processo de avaliação externa (AEE) nas escolas/agrupamentos, bem como as perceções e representações dos atores educativos acerca dos modos de apropriação e de interpretação dos resultados da AEE. Esta dimensão ancora-se fundamentalmente na análise do inquérito por questionário aplicado aos professores e das entrevistas individuais realizadas a diversos elementos da comunidade educativa.

7.1.2.1. A iniciativa

Embora a AEE, enquanto avaliação com caráter de imposição (Santos Guerra, 2002), seja imposta hierarquicamente às escolas pelo Ministério da Educação, estas podiam, no início do programa de AEE, apresentar à administração a sua candidatura de modo a serem avaliadas. Como tal procurámos saber a *origem da iniciativa da decisão* de participação das escolas no processo de AEE.

Da análise dos dados recolhidos nas entrevistas constatámos que, na quase totalidade das escolas estudadas, a decisão de participação no processo de AEE partiu do órgão de administração e gestão das próprias escolas, tendo este apresentado à tutela a candidatura da escola para a concretização dessa avaliação.

Na escola *ES2* a iniciativa surgiu da proposta efetuada pela equipa de autoavaliação aos diversos órgãos da escola e, em consequência, de proposta da assembleia de escola ao conselho executivo. É o que atesta o testemunho do coordenador da equipa de autoavaliação:

Foi nossa, da equipa de autoavaliação daquela altura. (...) apresentámos esta nossa proposta ao conselho diretivo da altura e também foi a conselho pedagógico. Não sei se chegou a ir à assembleia. Mas os órgãos foram de consensual opinião que tinha sentido avançarmos para a avaliação externa face ao desenvolvimento do processo de autoavaliação. (E2- *ES2*)

Numa análise mais detalhada acerca das *intenções que levaram as escolas à tomada dessa decisão* observámos que entre os motivos mais expressivos estava, no caso das escolas *AG3* e *ES1*, a expectativa de “celebração de um contrato de autonomia” (E2-*ES1*; E2-*AG3*). Porém, ainda que esse fosse o motivo da tomada de decisão para solicitar a realização do processo de AEE, no ano de realização da avaliação (2006/2007) estas escolas ainda não tinham implementado os seus processos de autoavaliação, requisito que teriam de possuir para alcançar o patamar da contratualização da autonomia¹⁸⁶. No caso da escola *ES1* esta expectativa terá sido influenciada pelo Projeto Piloto da Avaliação Externa das Escolas e pela convicção de que a adesão ao programa AVES iniciada no ano anterior à realização da AEE constituía um requisito necessário para justificar a existência de práticas de autoavaliação da escola.

Para além da expectativa de contratualização da autonomia, no caso da escola *AG3*, emerge, nos discursos da coordenadora da equipa e do diretor, a necessidade de obter “um feedback de alguém sobre como estávamos a funcionar” (E2-*AG3*) ou seja para “nos irem apontar aquilo que fazemos de menos bem, para tentarmos melhorar alguma coisa” (E1-*AG3*). Esta necessidade de obter um conhecimento sobre a escola é

¹⁸⁶ A Portaria nº 1260/2007, de 26 de setembro, refere que as condições necessárias para a efetiva celebração dos contratos de autonomia são: “adopção por parte da escola de dispositivos e práticas de auto-avaliação” e “avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das Escolas” (alíneas a) e b) do art.º 3.º).

também evidenciada, no caso da escola *AG2*, no testemunho do presidente do conselho geral: “era preciso tomar o pulso às coisas e saber como nós estávamos, no sentido de tomar o caminho mais rápido para tratar as nossas debilidades” (E3-*AG2*). No fundo nestas duas últimas escolas, os motivos da iniciativa de participação na AEE parecem sustentar a ideia defendida por alguns investigadores (MacBeath & McGlynn, 2002; Marchesi, 2002; Mateo, 2000; Nevo, 1997; Santos Guerra, 2002, 2003a) de que um “olhar externo”, ao apontar as debilidades e os pontos fracos da escola, é mais objetivo do que um “olhar interno”, na medida em que se apresenta como menos comprometido.

Entre as razões mais expressivas para essa tomada de decisão estiveram ainda, no caso da escola *ES2*, a “existência de resultados do processo de autoavaliação” (E4-*ES2*) e como tal “face ao desenvolvimento do processo de autoavaliação” (E2-*ES2*) os órgãos da escola entenderam que era “chegado o momento de contrastar aquela avaliação com a avaliação externa” (E2-*ES2*). Os motivos da decisão apontam assim para a importância de submeter o olhar interno à obtenção da credibilidade do olhar externo, deste modo espera-se que a “maior objetividade da avaliação externa” contribua, numa perspetiva de complementaridade, para enriquecer o processo (Alaiz *et al.*, 2003; Marchesi, 2002, Nevo, 1997).

Na escola *AG1*, apesar desta ter apresentado a sua candidatura para a realização da AEE, as obras a decorrer no edifício da escola-sede e os trabalhos de preparação e arranque do ano escolar no novo edifício levaram à anulação do pedido. Entre os motivos mais relevantes para a apresentação inicial da candidatura estavam, como refere a diretora, “o meu projeto de intervenção não só por força daquilo existir na lei, mas porque eu acho que temos de melhorar” (E1-*AG1*). Desta forma, no discurso da diretora, a escola foi objeto de avaliação “apenas no último ano, pois tinha de ser e foi a IGE que nos disse” (E1-*AG1*). O que nos leva a concluir que nesta escola os motivos da decisão assentaram sobretudo na conformidade com a imposição legal.

Do que antecede evidencia-se que, nas cinco escolas estudadas, apesar do processo de AEE se apresentar como uma *avaliação externa com caráter de imposição*, a procura de respostas para o imperativo legal necessário à contratualização da autonomia e a necessidade de gerir as pressões (externas e internas) levaram as lideranças de topo a tomar a iniciativa de solicitar a avaliação externa, na medida em que esta poderia constituir uma base para o desenvolvimento da escola (este resultado é

também convocado nas conclusões do estudo de Santiago, Donaldson, Looney & Nusche, 2012)

7. 1.2.2. O envolvimento dos atores

Sabendo que o envolvimento dos atores nos processos avaliativos é uma condição necessária para a criação de dinâmicas que conduzam ao compromisso para com a melhoria da escola, quisemos saber como procederam as escolas relativamente ao *envolvimento dos atores educativos no processo de AEE*.

Para tal, recorreremos, para além dos dados das entrevistas individuais, a um inquérito por questionário (Apêndice B) aplicado aos professores de cada uma das escolas em estudo. De modo a recolher a opinião dos professores sobre este tema elaborou-se no inquérito por questionário um conjunto de proposições e solicitou-se aos inquiridos respostas de acordo com uma escala de cinco níveis de concordância (tipo Likert) cujos extremos eram “concordo totalmente” e “discordo totalmente”.

A Tabela 16 sintetiza os resultados da análise estatística descritiva das respostas a três das afirmações em que procurámos conhecer as perceções dos inquiridos sobre o modo como, nas cinco escolas estudadas, se procedeu ao envolvimento dos atores educativos no processo de AEE. Para facilitar a análise e tendo em conta as cinco escolas estudadas, os dados serão organizados apenas em dois níveis – “Concordância” e “Discordância” – resultantes da agregação, por um lado, da opção “Concordo totalmente” com a opção “Concordo” e, por outro lado, da opção “Discordo totalmente” com a opção “Discordo”. Os “Sem Opinião” serão convocados em função da sua relevância para a análise.

Um dos aspetos relativos ao envolvimento dos atores no processo de AEE que mereceu a nossa atenção passou por perceber qual a intervenção dos órgãos de direção e gestão da escola e das estruturas de orientação e supervisão pedagógica, na decisão da participação da escola no programa de avaliação externa das escolas.

Tabela 16. Resultados das questões relativas ao envolvimento dos atores no processo de Avaliação Externa da escola

Questões		AG1	AG2	AG3	ES1	ES2
		N=22	N=28	N=26	N=30	N=26
		%	%	%	%	%
A decisão da participação da escola no processo de AEE foi discutida nos diferentes órgãos de direção e gestão e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica da escola ¹⁸⁷	Concordância	72,7	39,3	56,0	25,9	56,0
	Discordância	18,2	50,0	24,0	33,3	20,0
Os diferentes atores educativos foram informados relativamente aos objetivos e procedimentos da AEE ¹⁸⁸	Concordância	81,8	89,3	87,5	48,1	69,2
	Discordância	13,6	7,1	0,0	18,5	15,4
Na escola o envolvimento dos atores educativos na AEE restringiu-se aos elementos participantes nos diversos painéis ¹⁸⁹	Concordância	47,7	50,0	29,2	44,4	42,3
	Discordância	38,1	35,7	62,5	25,9	26,9

Fonte: Elaborado a partir respostas dos inquiridos à questão 22 (alínea a, b e c) do Inquérito por questionário (Apêndice B). Dados referentes aos Apêndices M-AG1, S-AG2, Z-AG3, AF-ES1 e AM-ES2.

Da análise dos dados verificámos que nas escolas *AG1*, *AG3* e *ES2* a maioria dos inquiridos manifesta a sua concordância com a questão da decisão de participação da escola no processo de AEE ter sido discutida nos diferentes órgãos de direção e gestão e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica da escola, pois 72,7% dos inquiridos, da escola *AG1*, manifestam o seu acordo, sendo esse valor de 56% na escola *AG3* e na escola *ES2*.

Na escola *AG1* ainda que os dados revelem que a decisão de participação no processo de AEE foi discutida nos diferentes órgãos de direção e gestão e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica (72,7%), o discurso da presidente do conselho geral evidencia que: “Para o conselho geral foi um dado adquirido, quer dizer nós recebemos a informação de que seríamos alvo de uma avaliação” (E3-*AG1*).

Também na escola *AG3*, os discursos do diretor e da coordenadora da equipa de autoavaliação fazem notar a centralização da tomada de decisão da participação da

¹⁸⁷ Questão 22a do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola *AG1* n= 22 ; na escola *AG2* n= 28; na escola *AG3* n= 25; na escola *ES1* n= 27; na escola *ES2* n= 25.

¹⁸⁸ Questão 22b do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola *AG1* n= 22 ; na escola *AG2* n= 28; na escola *AG3* n= 24; na escola *ES1* n= 27; na escola *ES2* n= 26.

¹⁸⁹ Questão 22c do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola *AG1* n= 21 ; na escola *AG2* n= 28; na escola *AG3* n= 24; na escola *ES1* n= 27; na escola *ES2* n= 26.

escola no processo de AEE no órgão de administração e gestão, o que sugere que apesar de ter sido discutida nos diferentes órgãos e estruturas da escola estes foram essencialmente recetores da informação dessa decisão.

Na escola *ES2* estes dados vão ao encontro dos discursos da diretora e do coordenador da equipa de autoavaliação, que afirmam que a decisão de desenvolver o processo de AEE partiu do conselho pedagógico e da assembleia de escola, tendo esta última proposto ao conselho executivo a candidatura à AEE.

Já na escola *AG2* metade dos professores inquiridos mostra a sua discordância (50%) de que a decisão de participação da escola no processo de AEE tenha sido discutida nos órgãos de direção e gestão e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica da escola.

Na escola *ES1* os dados mostram que 33,5% dos docentes inquiridos expressam a sua discordância quanto à decisão de participação da escola no processo de AEE ter sido discutida nos órgãos de direção e gestão e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica, sendo o valor obtido nas respostas de concordância de 25,9%. De notar que existe uma percentagem elevada dos professores inquiridos “sem opinião” (40,7%) acerca desta questão. Por seu lado, o discurso da coordenadora da equipa de AA torna evidente que “a informação prestada à comunidade foi muito pouca, de facto, não houve um envolvimento de todos” (*E2-ES1*), o que permite inferir a ausência nesta escola de envolvimento dos atores no processo de AEE.

Do que antecede evidencia-se que a tomada de decisão da participação da escola no processo de AEE, apesar de em algumas das escolas ter sido discutida nos diferentes órgãos (como seja o conselho geral e o conselho pedagógico) e nas estruturas de orientação e supervisão pedagógica, resultou da decisão do órgão de administração e gestão, passando o envolvimento dos restantes órgãos e estruturas da escola, essencialmente, por uma forma de legitimação dessa tomada de decisão.

Para além da participação na tomada decisão, quisemos saber a perceção dos inquiridos sobre o facto dos diferentes atores terem sido informados relativamente aos objetivos e procedimentos da AEE. Os dados revelam que, na quase totalidade das escolas, a maioria dos professores mostra a sua concordância com esta questão (valores totais obtidos nas opções “concordo” e “concordo totalmente”: *AG1*-81,8%; *AG2*-89,3%; *AG3*- 87,5%; *ES2*- 66,7%.), o que sugere que os diversos atores educativos foram informados acerca dos objetivos e procedimentos da avaliação externa.

Também nesta questão os dados obtidos para o caso da escola *ESI* evidenciam que menos de metade dos professores inquiridos expressam a sua concordância (48,1%), sendo que 18,5% dos inquiridos mostram a sua discordância. Nesta questão evidencia-se ainda uma percentagem elevada de professores inquiridos “sem opinião” (33,3 %). Estes resultados parecem ser congruentes com o discurso da coordenadora da equipa de autoavaliação que, tal como já referimos, faz sobressair a reduzida informação prestada aos atores educativos.

Quanto à perceção dos inquiridos sobre o envolvimento dos atores educativos na AEE ter incidido sobretudo nos elementos participantes nos diversos painéis, os dados mostram que nas escolas *AG1*, *ESI* e *ES2* não existe uma maioria no sentido da concordância ou discordância, entre os professores acerca desta questão¹⁹⁰.

Na escola *AG1* se confrontarmos os resultados obtidos, em termos da opção pela concordância (47,7%) ou discordância (38,1%), com o discurso da diretora poderemos ser levados a pensar, ainda que com alguma cautela, que provavelmente nesta escola a pressão da AEE poderá ter levado a que o envolvimento dos atores educativos no processo de AEE se tenha centrado sobretudo nos elementos participantes nos diversos painéis:

(...) há uma série de pormenores que é preciso ter cuidado e temos mesmo que nos preocupar, eu penso que com esta primeira fase as pessoas de alguma maneira consciencializaram-se que é preciso termos cuidado (...). (**E1-AG1**)

Na escola *ESI* os resultados obtidos da análise do inquérito por questionário relativamente a esta questão, em termos da opção pela “concordância” (44,4%) ou “discordância” (26,9%), quando cruzados com os dados obtidos a partir da análise das entrevistas permitem concluir que nesta escola a falta de informação se estendeu aos elementos participantes nos diversos painéis, tal como o referiu o entrevistado 5:

(...) a maioria do corpo docente não tomou logo consciência de que tipo de inspeção era aquela, pois falava-se de inspeção nas escolas, mas pensávamos

¹⁹⁰ Na escola *AG1* da totalidade dos 22 professores inquiridos participaram nos painéis da AEE 20 (90,9%).

Na escola *AG2* da totalidade dos 28 professores inquiridos participaram nos painéis da AEE 26 (92,9%). Na escola *AG3* da totalidade dos 26 professores inquiridos participaram nos painéis da AEE 21 (84%). Na escola *ESI* da totalidade dos 30 professores inquiridos participaram nos painéis da AEE 15 (50%). Na escola *ES2* da totalidade dos 26 professores inquiridos participaram nos painéis da AEE 21 (80,8%).

que vinham ver os papéis, os números e as contas. Penso que só quando surgiu o relatório é que as pessoas tomaram consciência. (E5-ESI)

Também na escola ES2 o discurso da diretora permite inferir que a preocupação com o envolvimento dos atores, nomeadamente dos professores, incidiu sobretudo nos atores intervenientes nos painéis. É o que atesta o seu testemunho: “Até mesmo em termos da preparação dos painéis para a AEE, nós fizemos a preparação dos coordenadores e dos diretores de turma” (E1-ES2). Este registo denota que o processo avaliativo envolve alguma encenação para que a escola consiga responder aos requisitos da AEE e, como tal, consiga “ficar bem na fotografia”.

Já na escola AG2 metade dos professores (50,0%) concorda que o envolvimento dos atores educativos na AEE se reduziu aos elementos participantes nos diversos painéis.

Por sua vez, na escola AG3 a maioria dos professores discorda (62,5%) que apenas os elementos participantes nos diversos painéis tenham sido envolvidos no processo de AEE.

Face à análise parece-nos ser possível concluir que, perante a pressão e a incerteza da AEE, a preocupação de envolvimento dos elementos intervenientes nos painéis nos procedimentos da avaliação externa traduz-se sobretudo em conseguir obter um discurso concertado em relação à informação a prestar, com o objetivo de responder de forma convergente às questões da equipa avaliadora. Os dados que obtivemos parecem revelar um modo de envolvimento dos atores tendencialmente centrado na transmissão de informação, para que seja dada visibilidade à conformidade com as orientações normativas. Trata-se sobretudo de preparar os atores, nomeadamente, os professores, de modo a que disponham de um conjunto de informações que funcionam perante a inspeção como elementos demonstrativos da conformidade com as orientações prescritas. Desta forma, parece-nos que domina a preocupação da escola em conseguir “manter a face” (Estevão, 1998) e assegurar a legitimidade da organização, mais do que a preocupação com o envolvimento dos atores de modo a que estes sejam imersos no processo avaliativo e no compromisso pela melhoria.

7.1.2.3. As reações dos atores

No que concerne à *reação dos atores organizacionais à visita da equipa de avaliação externa* quisemos saber quais as atitudes dos elementos intervenientes nos diversos painéis, bem como as atitudes dos restantes atores e as práticas de funcionamento da escola durante a visita da equipa da avaliação externa.

A partir dos discursos dos entrevistados percebe-se que a atitude dos atores intervenientes nos painéis, nomeadamente dos professores, pautou-se em todas as escolas por um constrangimento e algum receio. Sentimentos que parecem estar relacionados com a falta de tradição de uma cultura de avaliação e a pressão e incerteza de uma avaliação externa, realizada por uma entidade como a IGEC, cuja ação institucional acaba por estar associada a um lugar de poder e exercício efetivo, em consequência do seu cariz inspetivo. É o que atestam o testemunho de alguns dos docentes:

Acho que as pessoas estavam muito nervosas, estavam aflitas, não era tanto nervoso mas mesmo aflitas. É aquele cenário que se cria dos inspetores fica sempre um ambiente muito pesado (...). **(E2-AG1)**

(...) a participação nas entrevistas, nos painéis, existem pessoas que ficam muito constrangidas nessas situações. As pessoas veem a equipa externa com um caráter inspetivo. **(E5-AG2)**

As pessoas têm medo da figura da inspeção, senti isso na última avaliação externa e também numa avaliação que houve anteriormente. Acho que nos falta um bocadinho de cultura em termos de avaliação. **(E2-AG3)**

Na ocasião senti algum nervosismo das pessoas que participaram nos painéis. (...) houve algum nervosismo da parte das pessoas de ficarem expostas perante a equipa. A equipa foi mais entendida no aspeto de inspecionarem como é que as coisas se faziam e como estávamos a fazer, apesar das pessoas serem simpáticas. **(E3-ES2)**

A partir dos testemunhos acima transcritos, parece-nos possível afirmar que, num contexto marcado pela lógica centralizadora e burocrática da administração, a ação da inspeção traz em si um “mandato e uma autoridade” (MacBeath & McGlynn, 2002), cujo poder na ação avaliativa não podemos descurar. Sobretudo quando está em causa a obtenção de classificações em indicadores demonstrativos da qualidade da escola, em que a avaliação é feita por uma entidade credenciada, como a IGEC, que como tal pode

vir a colocar em causa a confiança no trabalho dos professores e a credibilidade da escola. Neste cenário, ao não existir uma relação de confiança, e na ausência de reciprocidade das várias instâncias da administração na responsabilização pelos resultados da avaliação, a avaliação da escola acaba por ser encarada pelos avaliados como uma atividade de controlo (Afonso, 2010b; Afonso & Costa, 2011; Alves & Correia, 2008; Correia, 2011).

Reconhecendo o peso simbólico e histórico da IGEC e as consequências da intervenção inspetiva da AEE (Terrâseca, 2011), em termos de sanções ou prémios, os atores tendem, nas cinco escolas estudadas, a desencadear mecanismos de defesa de modo a “ficar bem na fotografia” (Sá, 2009a). É o que se pode inferir dos discursos de alguns dos entrevistados:

E é esta postura: estão cá os senhores inspetores e então é a escola toda arrumada, vou dizer isto assim e assim. É aquela coisa artificial para fazer bonito. **(E2-ESI)**

(...) há sempre aquelas pessoas que são mais relutantes têm mais dificuldade em exprimir aquilo que pensam e eventualmente podem algumas coisas não terem sido ditas por isso mesmo, com medo de represálias ou que de alguma forma a escola fosse prejudicada por não sei o quê. **(EE-AGI)**

Na ocasião da AEE, achei que as pessoas não tinham sido sinceras tudo tinha sido encenado, pois as pessoas têm a ideia que não podem passar uma imagem muito má da escola, mesmo que de fato ela seja disparatada, têm de dar uma imagem positiva. Não sei para que serve a AEE se nós não dermos a exata imagem da escola. **(E4-ES2)**

Parece prevalecer assim a preocupação com a credibilidade social e a legitimidade organizacional que se sobrepõem à preocupação com a eficácia e melhoria interna da escola, justificando que, tal como afirmam alguns autores (Libório, 2005; Ventura, 2006), as escolas e os seus atores tendam a promover teatralizações e a produzir imagens distorcidas da realidade, o que pode transformar o processo avaliativo na denominada metáfora do “jogo do gato e do rato” (Ventura, 2006).

Quanto às práticas de funcionamento das escolas e às atitudes dos restantes atores durante a visita da equipa de avaliação externa, os testemunhos dos entrevistados, ainda que admitam o normal funcionamento das práticas habituais das escolas, mostram a preocupação dos atores em não dar visibilidade aos aspetos que podem comprometer a imagem das escolas.

As minhas colegas lá na escola nem se aperceberam, apercebi-me eu pois estou no conselho geral. (ND-AG2)

É claro que houve a questão de moderar certas funcionárias que em vez de estar a trabalhar estão a conversar, mas de resto o trabalho correu normal. A única coisa que foi pedido foi para termos atenção porque não podiam ir para lá as crianças. (ND-AG3)

É aquela coisa artificial para fazer bonito. É verdade que também os inspetores vêm dois dias, e o que veem, e o que recolhem é o que resulta. É como quando se recebe visitas recebemos o melhor possível e tudo bem. (E2-ESI)

Os testemunhos dos atores permitem inferir que face à pressão da AEE, e à existência de diferentes interesses em “jogo”, as escolas e os seus atores tendem a recorrer a diversas estratégias no sentido garantir a conformidade com a imagem de “boa escola”. A AEE acaba assim por ser percecionada pelos atores como uma avaliação de certificação da conformidade e da *performatividade* da escola (Afonso, 2010b; Simões 2011). Esta situação pode indiciar alguma dificuldade em conseguir que a AEE estimule as escolas a desenvolver a sua capacidade interna de mudança e de aprendizagem (Bolívar, 2012).

7.1.2.4. A atuação da equipa de avaliação externa

Sabendo que os estilos de atuação e os modos de comunicação da equipa avaliativa desempenham um papel crucial na atitude dos atores escolares para aceitação dos seus pontos fortes e fracos e para a utilização dos resultados da avaliação para a melhoria (Eheren & Visscher, 2006), procurámos perceber quais as perceções dos atores acerca do *modo de atuação da equipa de AEE*. Para tal, recorreremos aos dados do inquérito por questionário e das entrevistas individuais. A Tabela 17 sintetiza os resultados da análise estatística descritiva, do inquérito por questionário aplicado aos professores relativos a algumas questões em que procurámos conhecer as perceções dos inquiridos, nas cinco escolas estudadas, sobre o modo de atuação da equipa de AEE¹⁹¹

¹⁹¹ Tal como já referimos para facilitar a análise os dados serão organizados apenas em dois níveis – “Concordância” e “Discordância” – resultantes da agregação, por um lado, da opção “Concordo totalmente” com a opção “Concordo” e, por outro lado, da opção “Discordo totalmente” com a opção “Discordo”.

(solicitaram-se respostas em cinco níveis de concordância de uma escala de Likert: com extremos de “concordo totalmente” a “discordo totalmente”).

Tabela 17. *Resultados das questões relativas ao modo de atuação da equipa de Avaliação Externa da escola*

Questões		AG1	AG2	AG3	ES1	ES2
		N=22	N=28	N=26	N=30	N=26
		%	%	%	%	%
A participação da escola no programa de AEE foi entendida pelos participantes nos diversos painéis como uma atividade inspetiva pelo que procuraram dar uma boa imagem da escola ¹⁹²	Concordância	45,5	50,0	40,9	18,5	34,6
	Discordância	50,0	39,3	45,4	40,7	34,6
A realização das entrevistas em painel constituiu-se como uma oportunidade de diálogo, justificação e argumentação entre a equipa externa de avaliação e os atores educativos ¹⁹³	Concordância	81,8	85,7	78,3	44,4	65,3
	Discordância	18,1	7,1	13,0	7,4	7,7
Os participantes nos diversos painéis foram obrigados pela equipa externa de avaliação a prestar contas sobre o seu trabalho e os seus resultados com o objetivo do controlo sobre a escola ¹⁹⁴	Concordância	40,0	32,0	13,6	11,1	11,5
	Discordância	50,0	64,2	77,2	37,0	65,4

Fonte: Elaborado a partir respostas dos inquiridos à questão 22 (alínea e, f e g) do Inquérito por questionário (Apêndice B). Dados referentes aos Apêndices M-AG1, S-AG2, Z-AG3, AF-ES1 e AM-ES2.

Quando confrontados com a proposição “a participação da escola no programa de AEE foi entendida pelos participantes nos diversos painéis como uma atividade inspetiva pelo que procuraram dar uma boa imagem da escola” os dados revelam que, na escola AG1, metade dos professores inquiridos (50%) manifesta a sua “discordância” com esta questão.

Já na escola AG2, os dados revelam que metade dos inquiridos (50%) mostra a sua concordância, o que parece indiciar que uma parte significativa dos atores participantes nos diversos painéis entenderam a AEE como uma atividade inspetiva pelo que procuraram dar uma boa imagem da escola.

¹⁹² Questão 22e do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 22; na escola ES1 n= 27; na escola ES2 n= 26.

¹⁹³ Questão 22f do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 23; na escola ES1 n= 27; na escola ES2 n= 26.

¹⁹⁴ Questão 22g do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 21 ; na escola AG1 n= 20; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 22; na escola ES1 n= 27; na escola ES2 n= 26.

Nas escolas *AG3*, *ESI* e *ES2* os dados obtidos nas respostas de concordância e de discordância apontam para valores relativamente equilibrados, com ligeira predominância da discordância, constatando-se ainda uma percentagem elevada de docentes “Sem opinião” nas escolas *ESI* (40,7%) e *ES2* (30,8%).

As respostas obtidas nas diversas escolas poderão sugerir que, apesar do programa de AEE ser entendido pelos professores inquiridos como uma atividade inspetiva, estes acabam por rejeitar que perante a equipa de AEE tenham de dar uma boa imagem da escola, pois assumem que todos os atores desempenham de modo correto os seus papéis e que toda a atividade decorre como previsto, caso contrário estariam a colocar em causa o prestígio da organização e dos seus atores. Esta situação vai ao encontro das conclusões dos trabalhos de Meyer e Rowan (1999), que apontam para o recurso pelos atores à *lógica da confiança e da boa-fé*, como forma de assegurar que a escola mantém o seu prestígio, sustentando-se assim a confiança no bom desempenho da organização, ao mesmo tempo que se reforçam os mitos que racionalizam a sua existência e que lhes dão a credibilidade.

Já quando confrontados com a proposição “a realização das entrevistas em painel constituiu-se como uma oportunidade de diálogo, justificação e argumentação entre a equipa externa de avaliação e os atores educativos”, a análise dos dados mostra que, nas escolas estudadas, exceto na *ESI*, a maioria dos professores inquiridos manifesta a sua concordância com a questão. No caso da escola *ESI* menos de metade dos professores inquiridos expressam a sua concordância (44,4%) com esta proposição, sendo que 7,4 % mostram a sua discordância. Nesta escola evidencia-se ainda uma percentagem elevada de professores inquiridos “sem opinião” (48,1 %) relativamente a esta questão¹⁹⁵.

A interpretação destes resultados poderá indiciar que os inquiridos têm a perceção da atuação da equipa de avaliação externa nos painéis assente numa atitude de abertura, escuta e de diálogo, ou que a presença dos diversos atores da comunidade educativa nos painéis constitui uma oportunidade de justificação e argumentação do que é feito e como é feito e porquê, no sentido da *prestação interna de contas* (Afonso, 2009).

¹⁹⁵ Embora os dados relativos aos 15 professores (50%) que participaram no processo de AEE apontem para a concordância (80%) com a afirmação.

Quanto à proposição “os participantes nos diversos painéis foram obrigados pela equipa externa de avaliação a prestar contas sobre o seu trabalho e os seus resultados com o objetivo do controlo sobre a escola”, da análise dos dados verificámos que, em quatro das cinco escolas, a maioria dos inquiridos manifesta a sua discordância com a questão, o que parece sugerir a rejeição da perceção da atuação da equipa de AEE com a finalidade do controlo.

Todavia, numa análise mais aprofundada e cruzando estes dados com os que obtivemos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, os testemunhos fazem sobressair, em todas as escolas, na ação da equipa avaliativa o papel de fiscalização, controlo e de verificação da conformidade legal e normativa.

Na escola *AGI* a abordagem da equipa avaliativa é percecionada por alguns dos entrevistados como “intimidatória” (*E5-AGI*) de carácter “inquisitorial” (*E2-AGI*), com a finalidade do controlo, sem que seja dado ao avaliado espaço para qualquer explicação e sem atender aos condicionantes do contexto dos avaliados. Ao invés da perceção de uma abordagem amigável, assente numa atitude formativa reveladora de confiança no trabalho da escola observamos no discurso de alguns dos entrevistados desta escola a perceção de uma abordagem centrada no controlo e na verificação da conformidade da ação organizacional. É o que atestam os testemunhos seguintes:

(...) o conselho geral veio da reunião com eles e vinham abismados e não concordavam com muitas das questões que lhes foram colocadas e vinham um bocadinho desgostosas, lembro-me então os pais vinham: “mas o que é isto”. (**E1-AGI**)

Não posso dizer que tenha dado ajuda para o nosso trabalho da equipa. Fiquei com a sensação que eles não teriam ficado agradados (...). Não senti que houvesse ali dicas, nem um apoio e orientações, ou façam assim, não estavam a fazer bem aqui desviem por ali, não, não. Tipo inquisitorial, perguntas e respostas, nada de muita conversa, depois há o cortar da resposta e dizer isso já está, já percebemos a resposta. (**E2-AGI**)

(...) porque as pessoas intimidam um bocado, (...) em relação ao conselho geral foi debatido relativamente ao orçamento que havia uma confusão qualquer que eles não estavam a entender muito bem, (...) sei que a avaliação externa puxou um bocado nesse aspeto em relação ao orçamento. (**E5-AGI**)

Estes resultados apontam no sentido de prevalecer ainda a perceção de um estilo de atuação da equipa avaliativa assente na imagem do controlo, reforçada pelo poder

institucional da IGEC, tal como já referimos aquando da análise da reação dos atores educativos à visita da equipa externa de avaliação. Esta perceção do estilo de atuação da equipa de avaliação externa poderá indiciar alguma dificuldade em desenvolver uma atitude positiva perante os resultados da avaliação.

Na escola *AG2* a abordagem da equipa avaliativa é percecionada por alguns dos entrevistados como centrada sobretudo na obtenção de informações acerca do funcionamento das disciplinas cujos resultados escolares são aferidos em processo de avaliação externa de aprendizagens. Como testemunha um dos coordenadores de departamento:

achei que estiveram sempre mais centrados nos departamentos de matemática e de línguas. Centraram-se muito no funcionamento desses departamentos (...) acho que tem a ver com esta tendência nacional de valorização do português e da matemática e há um certo esquecimento das outras áreas do conhecimento.

(E4-AG2)

Este registo denota a perceção de um afunilamento do currículo, por parte do programa de AEE, em duas disciplinas dentro dos resultados académicos. Esta perceção poderá indiciar que, a AEE é entendida pelos docentes sobretudo como um instrumento de *accountability*, que no âmbito das novas formas de regulação acaba por valorizar essencialmente a qualidade da escola na sua “versão mercantil” (Gentili, 1997). Em consequência o foco da ação docente poderá colocar-se mais nos resultados escolares do que nos processos de aprender e nas finalidades sociais da escola (Afonso, 2010b; Pacheco, 2014).

Para além deste aspeto, o discurso de um dos entrevistados convoca a imagem da atuação da equipa de avaliação externa assente num estilo controlador, dando pouca margem de abertura ao diálogo, o que poderá ser desmotivador para os docentes:

O facto [dos professores] de quererem explicar as coisas e não se sentirem ouvidas, o que aconteceu numa situação ou outra, e que as suas ideias podem ser deturpadas causa constrangimento nas pessoas. **(E5-AG2)**

Ainda que estes aspetos evidenciem a perceção de um estilo de atuação da equipa de avaliação externa, em algumas situações, centrado no controlo e na verificação da conformidade, um dos atores entrevistados advoga que as questões colocadas pelos avaliadores externos traduzem aspetos e preocupações relacionadas com as funções desempenhadas no seu setor e orientam e apoiam o desempenho das

mesmas: “acho que a avaliação traz vantagens, as questões colocadas tinham a ver com as nossas funções nos vários serviços e julgo que nos deram pistas de como fazer melhor” (ND-AG2).

Na escola *AG3* a atuação da equipa avaliativa é associada a uma atitude de controlo, sendo essa atitude atribuída às próprias funções da inspeção: “é sempre uma inspeção que vem verificar se as coisas estão bem ou mal” (E2-AG3). O receio sentido pelos atores relativamente a esta atitude de controlo e verificação da conformidade é atribuído por um dos entrevistados à falta de cultura de avaliação: “acho que nos falta um bocadinho de cultura em termos de avaliação” (E3-AG3). No modo de atuação da equipa avaliativa verificámos que nesta escola é valorizado, no discurso de alguns entrevistados, a “liberdade de manifestação de opinião” (EE-AG3) dos elementos intervenientes nos painéis e a atitude de abertura e de escuta por parte da equipa avaliativa. No discurso da coordenadora da equipa de autoavaliação a ação da equipa avaliativa é associada a uma atitude ajudante/amigável reveladora de confiança no trabalho da escola:

Em relação à própria equipa de avaliação vieram verificar, lançaram pistas, não foi para nos penalizar, acho que nos apoiaram, disseram aquilo que estava menos bem. E é verdade, a gente tem consciência disso. E, portanto, não temos nada a apontar, nem do relatório. (E2-AG3)

Parece assim existir alguma conexão entre a atitude de abertura, de apoio e de orientação por parte da equipa de avaliação externa e a aceitação pela escola dos resultados da AEE.

Na escola *ESI* o discurso de alguns dos entrevistados permite inferir a perceção de uma “mudança de paradigma inspetivo” (Clímaco, 2002) na abordagem da equipa avaliativa, no 2º ciclo avaliativo, quando comparada à atitude dos avaliadores no 1º ciclo da avaliação externa. Assim sendo é valorizada a maior preparação técnica da equipa e atribuído um papel formativo à “nova” atitude da equipa de avaliação. Como refere a coordenadora da equipa de autoavaliação:

Acho que também a inspeção tem feito um trabalho muito grande e tem evoluído bastante. Se calhar também o que vêm ver, e como vêm ver, desta vez até tinham os tais questionários que acho que foi muito interessante. Acho que é um trabalho muito sério e também é interessante de ouvirmos nos painéis as indicações dos inspetores. As próprias perguntas que nos foram fazendo nos

painéis também nos fizeram pensar, pois nós pensamos que somos uma coisa e afinal até não somos. **(E2-ESI)**

Ainda que a abordagem da equipa seja apontada como potenciadora da reflexão e as suas indicações sejam vistas numa perspetiva formativa, merece destaque o contributo prestado por um dos entrevistados ao considerar que a equipa inspetiva deveria integrar elementos da escola:

acho que devia ser feito por pessoas que conhecem bem a escola, porque uma pessoa de fora pode ter uma noção, mas não conhece as coisas como nós conhecemos (...), às vezes eles têm processos de avaliação muito mais elaborados do que nós aqui, mas de qualquer das maneiras acho que devia ser, pelo menos um dos elementos devia ser uma pessoa da escola. **(ND-ESI)**

Este registo sugere que, apesar de a abordagem da equipa de avaliação externa ser percecionada por alguns dos atores com uma imagem diferente da atitude de fiscalização e de controlo inerente à ação inspetiva, prevalece ainda no discurso de alguns atores uma falta de confiança e uma posição defensiva relativamente à atuação da equipa de avaliação externa.

Na escola *ES2* a ação da equipa avaliativa é percecionada por alguns dos entrevistados como uma atitude de confronto dos diversos elementos intervenientes nos painéis com as opiniões manifestadas noutros painéis: “aquilo é um inquérito, e depois as pessoas questionavam e confrontavam com o que disseram outras pessoas” (*E3-ES2*), manifestando “que havia algumas dissonâncias, sobretudo relativamente ao órgão de gestão” (*E4-ES2*). As razões que levaram a equipa avaliativa a uma atitude de confronto e de verificação da conformidade da ação organizacional terão sido, na opinião de alguns entrevistados, a débil articulação existente entre o discurso do órgão de gestão e o discurso da equipa de autoavaliação, o que conduziu à necessidade de confrontar as várias imagens apresentadas da escola. Segundo o testemunho da diretora atual:

A avaliação externa começou por correr mal, porque quem fez o relatório de apresentação da escola para a IGE foi a equipa de autoavaliação. E (...) na visita da equipa de avaliação externa quando é feita pela direção a apresentação da escola aparecem duas imagens diferentes da escola, a do documento, e a da direção, o que acabou por criar a situação da inspeção andar aqui a ver em que escola estava. **(E1-ES2)**

Nesta escola, as divergências de interesses entre diversos grupos acabaram, face à natureza política da avaliação, e ao poder institucional atribuído à IGEC, por fazer emergir em alguns dos painéis a desarticulação entre o presidente do conselho executivo e a equipa de AA. É o que se pode inferir das palavras de alguns dos entrevistados elementos da equipa:

(...) o tal feedback que deve existir, da parte do órgão de gestão, entre o relatório da autoavaliação e a resposta que deve vir depois, ou seja o contraponto não surgiu como devia ser. E surge ali nos painéis da avaliação externa. O que eu achei estranho. E disse se eles não estavam de acordo com a nossa visão porque não o disseram antes. Foi uma coisa que me assentou bastante mal, mas sucedeu. **(E4-ES2)**

durante o processo não dizem nada e depois surge ali como uma espécie de queixinhas. Até o afirmarem que o nosso relatório denegria a escola. Por que motivo não o referiram antes, pois o relatório não era nosso, mas da escola. **(E4-ES2)**

em relação a este processo por vezes há esse clima de não dito, e pouco explícito, e pouco claro, e não se sabe muito bem o que as pessoas pensam sobre as coisas. Mas isto manifestou-se quando veio alguém de fora e as pessoas aproveitam para dizer que não se reconhecem naquelas conclusões. **(E2-ES2)**

Estes registos convocam a perceção dos elementos da equipa de autoavaliação da utilização, perante os avaliadores externos, de um discurso de desmoralização e ostracização, por parte do órgão de gestão, relativamente aos resultados da autoavaliação. Esta postura parece indiciar uma estratégia de *liquidação conceptual* por parte do órgão de gestão em relação ao trabalho desenvolvido pela equipa de autoavaliação.

Em suma pelos dados apresentados, parece-nos ser possível afirmar que não obstante a tese de “mudança de paradigma inspetivo” (Clímaco, 2002), e ainda que em algumas das escolas seja atribuído um papel mais formativo à equipa da AEE, sobretudo quando comparado com o 1º ciclo avaliativo, a ação da equipa avaliativa, dado o peso simbólico do carácter institucional da IGEC, acaba por ser associada a uma atividade de fiscalização, controlo e de verificação da conformidade normativa (Libório, 2005; Simões, 2011; Terrâseca, 2010, Ventura, 2006).

7.1.2.5. Os resultados da avaliação externa

Sabendo que uma das condições para que as escolas possam fazer um uso inteligente e eficaz dos dados (Bolívar, 2012) passa pela *apropriação dos resultados do processo de avaliação pelos atores educativos*, quisemos saber como interpretaram os atores os resultados e as apreciações que constam no relatório da AEE e como se apropriaram dos resultados da AEE.

7.1.2.5.1 A interpretação pelos atores dos resultados da avaliação externa

A Tabela 18 sintetiza os resultados obtidos na análise estatística descritiva, aos dados do inquérito por questionário, aplicado aos professores, nas cinco escolas estudadas, relativamente a algumas proposições em que procurámos conhecer as suas perceções sobre os resultados e as apreciações que constam no relatório da AEE (para cada uma das proposições solicitaram-se respostas em cinco níveis de concordância de uma escala de Likert: com extremos de “concordo totalmente” a “discordo totalmente”).

Tal como referimos anteriormente, e de modo a facilitar a análise os dados serão organizados apenas em dois níveis – “Concordância” e “Discordância” – resultantes da agregação, por um lado, da opção “Concordo totalmente” com a opção “Concordo” e, por outro lado, da opção “Discordo totalmente” com a opção “Discordo”. Os “Sem Opinião” serão convocados em função da sua relevância para a análise.

Um dos aspetos que mereceu a nossa atenção passou por perceber *até que ponto a escola se reviu na imagem apresentada no relatório*. A leitura dos dados revela que, nas escolas AG2 e AG3, a maioria dos inquiridos mostra a sua concordância quanto ao facto da escola se ter revisto na imagem apresentada no relatório da AEE, pois 81,5% dos professores inquiridos na escola AG2 estão de acordo com esta questão, sendo essa concordância de 68,8% na escola AG3. Relativamente aos “pontos fortes” e aos “pontos fracos” que constam no relatório corresponderem à realidade da escola, os dados mostram que, nestas duas escolas, a maioria dos inquiridos manifesta a sua concordância com estas questões¹⁹⁶, sendo esse consenso bastante forte na escola AG2 (com 92,6% dos inquiridos a concordarem com os pontos fortes e de igual modo com os pontos fracos).

¹⁹⁶ Valores totais de concordância obtidos na questão Q25b: AG2- 92,6%; AG3- 93,3%. Valores totais de concordância obtidos na questão Q25c: AG2- 92,6%; AG3- 66,7%.

Tabela 18. Resultados das questões relativas às percepções sobre os resultados e as apreciações que constam no relatório da Avaliação Externa da escola

Questões		AG1	AG2	AG3	ES1	ES2
		N=22	N=28	N=26	N=30	N=26
		%	%	%	%	%
A escola reviu-se na imagem que o relatório apresentou dela ¹⁹⁷	Concordância	31,8	81,5	68,8	36,8	45,0
	Discordância	59,0	3,7	25,0	52,6	35,0
Os pontos fortes identificados no relatório correspondem à realidade da escola ¹⁹⁸	Concordância	95,5	92,6	93,3	78,9	85,0
	Discordância	4,5	0,0	6,7	15,8	10,0
Os pontos fracos identificados no relatório correspondem à realidade da escola ¹⁹⁹	Concordância	40,9	92,6	66,7	68,4	57,9
	Discordância	59,0	0,0	33,3	26,3	36,9
Se a equipa de avaliação externa tivesse sido outra os resultados teriam sido diferentes ²⁰⁰	Concordância	36,3	7,4	0,0	5,3	30,0
	Discordância	22,7	59,3	30,8	42,1	10,0
A escola valorizou as apreciações feitas no relatório ²⁰¹	Concordância	76,1	81,5	80,0	68,4	94,5
	Discordância	14,3	0,0	13,3	15,8	0,0
O relatório apresenta uma linguagem burocrática e impessoal ²⁰²	Concordância	27,2	7,4	6,7	10,5	5,0
	Discordância	68,1	85,2	86,7	84,2	85,0

Fonte: Inquérito por questionário (Apêndice B) respostas dos inquiridos à questão 25 (alínea a, b, c, d, g e h). Dados referentes aos Apêndices M-AG1, S-AG2, Z-AG3, AF-ES1 e AM-ES2.

Quando confrontamos os estes dados com os discursos dos entrevistados, a partir dos depoimentos de alguns dos entrevistados percebe-se que, na escola AG2, os motivos da concordância com os pontos fortes e fracos do relatório da AEE têm a ver com a

¹⁹⁷ Questão 25a do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 16; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 20.

¹⁹⁸ Questão 25b do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 15; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 20.

¹⁹⁹ Questão 25c do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 15; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 19.

²⁰⁰ Questão 25d do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 15; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 20.

²⁰¹ Questão 25g do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 20; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 15; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 18.

²⁰² Questão 25h do inquérito por questionário: número de respondentes na escola AG1 n= 22; na escola AG2 n= 27; na escola AG3 n= 15; na escola ES1 n= 19; na escola ES2 n= 20.

valorização pelos atores das “boas” classificações obtidas nos diversos domínios da avaliação externa, nomeadamente no domínio da liderança. É o que atesta o testemunho de alguns dos entrevistados:

A classificação obtida ao nível do domínio da liderança foi um fator motivador das pessoas, pois tem muito a ver com o que se passou para trás, (...), quando chegou aqui alguém com uma noção do que é uma escola e aquilo se pretende com uma escola, foi como se fosse passar da noite para o dia. Portanto, aquilo que se passou para trás era muito mauzinho e, as pessoas sentiram que houve um salto qualitativo muito grande. **(E4-AG2)**

A questão da liderança levantou alguma polémica (...) na altura houve pessoas que disseram que não concordavam com o estilo de liderança do diretor. Os resultados da AEE vieram reforçar esse estilo de liderança, mas houve pessoas que não concordaram. **(E5-AG2)**

Identificamo-nos com o relatório existe uma liderança que é boa, há uma prestação de serviço educativo que quer ser boa, há um processo de avaliação interna que se está a iniciar e, portanto, é suficiente. **(E2-AG2)**

Estes testemunhos parecem indiciar que o relatório da AEE ao valorizar e reconhecer o estilo de liderança do diretor acabou por reforçar a sua autoridade e legitimidade para a imposição de mudanças, conduzindo a uma visão mais otimista por parte dos atores educativos da ação do diretor. A questão de as avaliações promovidas pelas inspeções funcionarem como “catalisadores” para as mudanças promovidas pelas direções é também abordada no estudo de alguns autores, como Wilcox e Gray (1996) e Ehren e Visscher (2006). Os resultados da AEE vieram assim favorecer a implementação pelo diretor de algumas medidas de mudança educacional já definidas no seu projeto de intervenção e que se vieram posteriormente a refletir no projeto educativo. Como é testemunhado no depoimento do diretor:

A AEE foi uma grande ajuda, mas só veio ajudar a clarificar aquilo que era sentido por toda a gente. Foi uma grande ajuda para o diretor, pois o diretor já dizia isso no conselho pedagógico, nas reuniões de professores, e na sala de professores. **(E1-AG2)**

Os relatórios da AEE ao apontarem as debilidades da escola em termos de resultados escolares funcionaram também como uma “alavanca” no sentido de despertar o olhar dos docentes para os resultados escolares. No discurso da coordenadora da equipa de autoavaliação e de alguns dos docentes:

Relativamente aos resultados dos alunos, não acho que os resultados do relatório da AEE tenham validado uma série de medidas de melhoria implementadas pela direção, porque não foram implementadas em resultado da AEE, mas acabou por implicitamente servir de validação para... **(E2-AG2)**

Nós na avaliação externa o que tivemos mais baixo em termos de avaliação foram mesmo os resultados dos alunos. E que já estávamos à espera, pois já o tínhamos averiguado em relação à avaliação interna. **(E5-AG2)**

No conselho geral acho que as pessoas acharam que era realmente aquilo que sentiam, que os resultados eram fracos. **(E5-AG2)**

Estes discursos revelam que os resultados da AEE vieram criar as condições para a alteração da atitude de “inércia”, por parte dos professores, validando as medidas já tomadas pelo diretor para uma focalização da ação na melhoria dos resultados escolares. Existe, por parte destes entrevistados, a perceção de que os resultados da AEE legitimaram o discurso dos órgãos de direção e administração da escola acerca da necessidade de centrar o “olhar” na melhoria dos resultados escolares.

Face à análise, se atendermos aos testemunhos dos entrevistados e aos dados das observações de reuniões e da análise documental, esta situação vai ao encontro das conclusões dos trabalhos de Eheren e Visscher (2006) que referem que as reações das escolas aos resultados das avaliações externas promovidas por inspeções escolares, poderão remeter para um efeito de “visão em túnel” ou seja de “um olhar centrado essencialmente nos resultados académicos e no valor acrescentado da escola” (Pacheco, 2015).

De acordo com os testemunhos do diretor os resultados da AEE contribuíram também para uma maior credibilidade da organização escolar, na medida em que legitimaram, perante o mercado educativo, a eficácia das estratégias de ação organizacional implementadas pelo diretor.

Os pais sentiram naquele relatório que havia uma grande preocupação da direção e dos órgãos intermédios em dar uma resposta aos problemas que existiam, e que o trabalho é para continuar. **(E1-AG2)**

Penso que isso [o relatório da AEE] foi importante e, talvez, também por isso que, por exemplo, a nível da pressão dos pais e dos alunos na passagem para o 7º ano a situação se tenha alterado. Quando cá cheguei em 2009/2010 tinha 35% dos alunos a irem para a outra escola, e o ano passado tive apenas 44 alunos a quererem ir para a outra escola, ou seja, reduzi em 50% o número de alunos a quererem ir para a outra escola. Isto é sinal de que para os pais a escola melhorou alguns dos seus pontos fracos (...). **(E1-AG2)**

A partir destes testemunhos percebe-se a preocupação do diretor em mostrar aos pais que a escola funciona como deve ser, configurando o relatório da AE um “símbolo” de eficácia da ação organizacional. Neste contexto, as boas classificações obtidas no domínio da “liderança” e da “organização e gestão” asseguram a conformidade ao modelo de “boa escola”, e em consequência a credibilidade e valorização social da escola e a captação de “clientes” no mercado educativo. Parece-nos ser possível concluir que o relatório da AEE ao valorizar a imagem da liderança do diretor veio criar as condições para um “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001), o que permite à escola gerir as pressões de um mercado cada vez mais competitivo. A questão das pressões do mercado educativo encorajarem as direções e as lideranças das escolas na sua comunicação com o exterior, focando a sua ação na divulgação das suas *performances*, também surge nas conclusões dos trabalhos de alguns autores, como Afonso (2001); Ball (2001); Gewrtz, Ball e Bowe (1995), conforme abordámos na primeira parte deste trabalho.

Por sua vez, na escola AG3, o discurso do diretor torna evidente que entre as razões para a escola se ter revisto na imagem apresentada no relatório e os motivos da concordância com os pontos fracos e fortes está o facto das classificações se encontrarem na “casa do suficiente” e como tal a escola estar a “cumprir com os mínimos exigidos” (E1-AG3). No testemunho do diretor, se a escola tem classificações “suficientes não está a cometer ilegalidades, está a fazer um trabalho dentro do normal” (E1-AG3). Este discurso aponta para uma lógica de legitimação do resultado da escola e de justificação da ação organizacional, o que poderá indiciar que o diretor tem a percepção de que a ação da escola embora apresente alguns aspetos positivos está abaixo do expectável para o seu contexto. Tanto mais que no seu entender a escola tem “bons professores, mas limitam-se à sala de aula e não vêm a organização como um todo, e é isso que faz com que o processo [refere-se ao processo de AA] às vezes não corra da melhor forma” (E1-AG3). Também o testemunho da coordenadora da equipa de AA aponta para a falta de interesse da generalidade dos docentes dadas as pressões externas: “os resultados são da escola e a escola é da gente, mas as pessoas não entendem isso (...) e também a conjuntura não tem sido favorável a que as pessoas tenham um maior empenho” (E2-AG3).

Percebe-se assim que a ação organizacional é pouco determinada e sistemática e dependente do empenho de apenas algumas pessoas, na medida em que face às pressões de um Estado centralizador e burocrático a generalidade dos docentes entende a escola como uma “agência” da administração central (Machado, 2010). Nesta lógica, o relatório da AEE, mais do que um instrumento que deveria possibilitar a melhoria da escola, num diálogo construtivo com a autoavaliação (MacBeath & McGlynn, 2002; Nevo, 1997, 2001), acaba por ser percebido como um instrumento que permite evidenciar “o cumprimento de requisitos procedimentais” (OCDE, 2013) assegurando assim a legitimidade organizacional da escola.

O discurso de um dos entrevistados constitui um bom testemunho da tese de que o poder institucional da IGEC tem, por si só, associada a garantia de uma imagem de credibilidade e de legitimidade da organização escolar:

Nós sabemos quais são os problemas, mas com a avaliação externa passamos a ter um documento de alguém, que ainda por cima é a IGE, e que nos veio dizer é isto, isto e isto. Na nossa avaliação interna aquilo que se sente é que somos nós que fizemos, e na externa tem mais peso o que é dito, pois vem da inspeção.
(E3-AG3)

Esta maior importância atribuída às apreciações e às recomendações que constam do relatório AEE, quando comparada com a autoavaliação, poderá indiciar que os *mitos racionais* construídos, pelos atores internos e externos, em torno da imagem institucional da IGEC asseguram que a avaliação realizada por esta entidade inspetiva funciona como um “certificado de garantia” que permite assegurar a credibilidade da ação organizacional.

Já nas escolas *AGI* e *ESI* a maioria dos professores inquiridos revela a sua discordância quanto ao facto da escola se ter revisto na imagem apresentada pelo relatório da AEE, pois 59% dos inquiridos da escola *AGI* e 52,6% da escola *ESI* manifestam a sua discordância. Quanto à perceção dos inquiridos sobre a proposição “os pontos fortes identificados no relatório correspondem à realidade da escola” a leitura dos dados evidencia o consenso, nestas duas escolas²⁰³, entre os professores inquiridos.

²⁰³ Valores totais obtidos na agregação das opções “concordo” e “concordo totalmente”: *AGI*- 95,5%; *ESI*- 78,9%.

Relativamente à proposição “*os pontos fracos apontados no relatório correspondem à realidade da escola*”, a análise dos dados evidencia que, na escola AGI, a maioria dos professores mostra a sua discordância (59%), o que poderá sugerir uma maior probabilidade de *infidelidade institucional* (Sá, 2004) relativamente à utilização efetiva dos resultados da AEE na implementação de planos de ação para a melhoria dos pontos fracos e das debilidades da escola.

Numa análise mais profunda, e cruzando estes dados com os que obtivemos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, podemos dizer que, na escola AGI, os diversos testemunhos põem em causa o valor de alguns dos aspetos referidos nos pontos fracos. Convocam a questão da “observação de aulas” evidenciada no relatório da AEE como ponto fraco, e questionam a “capacidade de gestão autónoma de recursos” (Costa, 2007) por parte da escola, de modo a que essa tarefa possa ser executada pelo coordenador de departamento. Como afirmam alguns dos entrevistados:

(...) a questão que não tínhamos o hábito de ir às aulas uns dos outros, não utilizar essa parte, e eu já passei por várias escolas e nunca me lembro de isso ser uma coisa habitual, que apareça num relatório. (...) Porque no relatório realmente isso fala-se, e cabe ao coordenador de departamento, mas quer dizer não é uma prática que se faça, eu depois fui ver os relatórios de outras escolas e é uma das falhas. **(E1-AGI)**

Na altura achámos um bocadinho, na questão dos pontos fracos, não exequíveis e como não eram possíveis não podiam ser assim tão marcantes como ponto fraco. (...) Questionámos, ponto fraco, mas porquê? **(E3-AGI)**

Não me parece correto aparecerem pontos fracos [no relatório da AEE] de coisas que não são possíveis e aplicáveis, não é possível observar aulas constantemente, ou se calhar que nos ensinam, não sei porque se eles dizem que é bom e que é viável então que nos venham dizer como fazer na prática. O coordenador tem 16 ou 20 membros no departamento e é de uma área que se calhar não é comum a todos. **(E4-AGI)**

Estes discursos constituem um bom testemunho de que não basta devolver a informação à escola sobre os seus pontos fortes e fracos para que estas utilizem os dados da avaliação para a melhoria. O que vai ao encontro dos trabalhos de alguns autores (Bolívar, 2012; Costa, 2007) que advogam a necessidade de capacitar os professores e dotar as escolas dos meios para que estas consigam melhorar e responder aos pontos fracos evidenciados. A melhoria efetiva da escola requer que os seus atores estejam dispostos a mudar e que os resultados e as recomendações que constam dos

relatórios das avaliações externas consigam ser exequíveis em termos de ações de melhoria (Bolívar, 2012; Costa, 2007).

Quando as escolas e os seus atores não compreendem os resultados e as recomendações das avaliações externas, realizadas pelos serviços de inspeção, tendem, perante a falta de apoio externo e a ausência de reciprocidade na responsabilização pela avaliação, a desenvolver atitudes defensivas ou até de acusação (Eheren & Visscher, 2006; Gray & Wilcox, 1995; Santos Guerra, 2002). Esta dificuldade da escola e dos seus atores conseguirem usar os dados procedentes da avaliação externa para a melhoria da escola é invocada no testemunho de um dos entrevistados:

Aliás eles focavam no relatório da avaliação externa, concretamente, a avaliação que tinha sido feita das AECs e que (...) havia um conjunto de dados, tal como há os nossos da comissão de avaliação interna, em que não havia um relatório sobre aquilo e um plano subsecuente, portanto não havia ligação entre a avaliação das coisas e aquilo que se fazia a seguir, o estabelecer um plano para melhoria das coisas. **(EE-AGI)**

Este registo, sublinha a desarticulação entre a avaliação e a implementação de ações de melhoria (entre a intenção e ação), sugerindo que as avaliações produzidas não passam de procedimentos de fachada, na medida em que não vinculam as práticas (Costa, 2007). Parece pois confirmar-se que, quando a retórica da melhoria embate nos múltiplos constrangimentos burocráticos existentes, por estar fora do alcance da autonomia da escola (Simões, 2011), ao não existir uma *capacidade interna de melhoria* (Bolívar, 2012), dificilmente a pressão externa da AEE consegue que as escolas e os seus atores façam uso dos dados da avaliação.

Já na escola *ESI* a maioria dos inquiridos, apesar de manifestar que a escola não se reviu na imagem apresentada no relatório, mostra a sua concordância (68,4%) com a questão de os pontos fracos evidenciados no relatório corresponderem à realidade da escola, o que não deixa de ser incongruente. Estes resultados parecem, no entanto, ser coerentes com o discurso da diretora e da coordenadora da equipa de autoavaliação, que afirmam que os professores com “mais anos na escola” não se reviram nos resultados, pois admitem fazer um trabalho de melhor qualidade do que o apresentado no relatório:

Os professores não entenderam muito bem o relatório da AEE, não se reconheceram naquele relatório (...). **(E1-ESI)**

(...) existe muito profissionalismo da parte dos professores, os quais têm muito brio e empenho na sua prática e não se reviram no relatório da AEE. Acharam que as suas práticas não estavam refletidas naquele relatório (...). **(E1-ESI)**

O relatório da AEE na altura foi muito discutido no conselho pedagógico, nos departamentos, e houve muita zanga, pois a reação das pessoas foi a de que nós não somos o que aqui refere, pois fazemos muito melhor. O que nos impediu de olharmos para os resultados e os sistematizar, no sentido de verificarmos o que vamos fazer para ultrapassar isto. **(E2-ESI)**

Acho que nós ficámos um bocadinho aborrecidos com os resultados da AEE, não nos revimos muito nos resultados, nós os professores que já estamos há mais anos na escola. **(E2-ESI)**

Estes discursos revelam que o relatório da AEE é percecionado como uma ameaça ao profissionalismo docente e, em consequência, à legitimidade organizacional da escola, por isso os professores reagem com alguma resistência aos resultados da AEE na medida em que estes colocam em causa a *lógica da confiança e de boa-fé* (Meyer & Rowan, 1999) associada ao profissionalismo docente.

É de salientar que nas palavras dos entrevistados, esta escola é percecionada pela comunidade educativa e pela comunidade local como uma escola de referência na região, devido aos bons resultados escolares e à sua posição nos *rankings* das avaliações externas de aprendizagens (exames), pelo que os resultados das avaliações externas da escola ao apontarem *infidelidades* acabam por colocar em causa os *mitos* existentes acerca da imagem da escola e dos seus profissionais:

Acho que a comunidade externa à escola tem uma ideia da escola pelo que a escola obtém quando é avaliada. É isso que é dado a conhecer. E se a escola tem uma boa avaliação é uma forma de a comunidade olhar para nós e considerar que, aquela escola trabalhou, formou bem os alunos nas várias vertentes. **(E4-ESI)**

Este registo sugere que há uma preocupação visível em afiançar a imagem de profissionalismo docente e, em consequência, em assegurar a legitimidade organizacional e a credibilidade social da escola, sugerindo que os “bons” resultados da avaliação são uma forma de reforçar a confiança dos pais e da comunidade na escola e nos professores (Libório, 2005), enquanto, os “maus” resultados podem vir a comprometer a confiança nos professores e nas suas escolas (Eheren & Visscher, 2006).

Para além do profissionalismo docente, a preocupação com a legitimidade organizacional e a credibilidade social da escola em função dos resultados da AEE

convoca ainda a questão do “mercado educativo”, na medida em que os “bons” resultados possibilitam no “jogo” da oferta e da procura a “captação de clientes” ou de “investidores” (Libório, 2005; Machado, 2010) e a salvaguarda pelos docentes dos seus postos de trabalho. É o que atesta o testemunho da diretora

Para além das escolas poderem ser escolhidas pelos seus potenciais clientes- que são os alunos e as famílias- pela avaliação que têm. Para nós essa é uma preocupação, a escolha da escola pelos pais e alunos em função dos seus resultados. Quanto melhor for a nossa avaliação mais alunos nos vêm procurar, e nós corpo docente estamos a salvo da mobilidade (...). **(E1-ES1)**

E depois, associado a isso, não sei se num destes dias alguém se vai lembrar a financiar as escolas pelos bons resultados que têm e quanto melhores os resultados melhor o financiamento. **(E1-ES1)**

Estas preocupações com a “escolha da escola pelos pais” e com a “obtenção de recursos” sugerem que a pressão do mercado poderá induzir a escola a recorrer a “soluções organizacionais” que lhes permitam obter melhores *performances* e gerir, na sua comunicação com o exterior, a imagem de “boa escola”, na medida em que isso lhe garante a sua sobrevivência (Meyer & Rowan, 1999).

Na escola *ES2* a leitura dos dados revela uma dispersão de respostas quanto à questão da escola se ter revisto na imagem apresentada no relatório, sendo a “concordância” (45%) seguida da “discordância” (35%) e dos “sem opinião” (20%). Todavia a maioria dos inquiridos mostra a sua concordância em relação à questão dos “pontos fortes” (85,0%) e dos “pontos fracos” (57,9%) que constam do relatório corresponderem à realidade da escola.

Numa análise mais fina e cruzando estes dados com os que obtivemos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, alguns dos elementos da equipa de autoavaliação afirmam que existem pontos fracos que não foram identificados pela equipa da AEE, nomeadamente, ao nível da organização e gestão da escola e das suas lideranças:

No domínio da liderança e da organização e gestão, acho que não foram suficientemente objetivos para poder fazer uma avaliação mais criteriosa e mais rigorosa. De modo a que a escola não resulte num conjunto de ilhas, em que numa área que é fulcral, que são as aprendizagens e os resultados, haja uma média “Suficiente”, e no outro “Muito Bom”. Não pode ser, e na nossa escola também se verificou isso. **(E2-ES2)**

Depois, o relatório da AEE achei muito fraquinho. Porque acho que, assenta essencialmente no relatório que nós fizemos e tem uma visão muito parcial, muito virada para o lado da gestão da escola. **(E4-ES2)**

E depois, é aquela questão de tentar desculpar um pouco a ação do órgão de gestão. Não tenho nada de pessoal quando às pessoas que na altura estavam na gestão, mas havia ali falhas graves (...). E o relatório da AEE nisso foi excessivamente benéfico. **(E4-ES2)**

Estes registos revelam a perceção, pelos elementos da equipa de autoavaliação, de uma falta de rigor e objetividade na aplicação dos critérios que conduziram à atribuição das classificações de “Bom”²⁰⁴ nos domínios da “liderança” e da “organização e gestão escolar”. Parece assim existir uma perceção clara, por parte destes entrevistados, de uma avaliação muito generosa destes dois domínios no relatório da AEE quando comparada com a avaliação do domínio resultados, cuja classificação é apenas de “Suficiente”. O facto de parecer existir alguma incoerência entre as classificações de “Muito Bom” nos domínios da “organização e gestão escolar” e da “liderança” e as classificações de “Suficiente” no domínio “resultados” é também sublinhada nas conclusões do estudo de Torres e Palhares (2009).

Em termos da avaliação do domínio “capacidade de autorregulação e melhoria da escola” também o discurso do coordenador da equipa de autoavaliação faz notar a insatisfação no que se refere a alguns dos pontos fracos evidenciados no relatório da AEE quanto ao modo de trabalho da equipa de autoavaliação:

Interpretei-o [o relatório da AEE] como bastante fidedigno na maioria dos aspetos, menos num, o da avaliação da autoavaliação da escola. Porque me pareceu, na altura, e por isso nós protestámos, que já era perceptível na organização as alterações do modelo de planeamento da escola. **(E2-ES2)**

A existência de uma débil articulação entre o órgão de administração e gestão e o modo de trabalho da equipa de autoavaliação poderá, no discurso da diretora atual, ter tido influência na classificação obtida no domínio “capacidade de autorregulação e melhoria da escola”, como refere:

Acho que até os resultados da AEE teriam sido completamente diferentes se tivéssemos a presença da direção [na equipa de autoavaliação]. Não sei se o

²⁰⁴ Ainda que o testemunho do coordenador da equipa de AA faça referência à atribuição da classificação de “Muito Bom” nos domínios da “liderança” e da “organização e gestão escolar” nesta escola essa classificação foi de “Bom”.

resultado de suficiente em termos de autoavaliação no relatório da AEE não teve a ver também com isto (...). **(E1-ES2)**

As discordâncias acerca das classificações obtidas no relatório da AEE não são, no entanto, partilhadas pela generalidade dos professores. Na voz de alguns dos docentes e elementos não docente entrevistados, a reação dos atores às classificações obtidas no relatório da AEE, é assim referida:

Acho que encararam muito bem. Acho que na altura a escola ficou satisfeita. Recordo-me que o presidente do conselho executivo ficou muito contente na altura. **(E3-ES2)**

A equipa de autoavaliação não concordou com aquele resultado mas, de resto, o nosso panorama até foi bom face às escolas envolventes. Nós já tínhamos recebido os relatórios de outras escolas, que tinham sido avaliadas antes e tinham resultados piores que os nossos, pelo que na altura ficámos satisfeitos. **(E3-ES2)**

No geral as pessoas concordaram com o relatório. Acho que as pessoas até ficaram satisfeitas com a avaliação da escola, pois dentro da avaliação de outras escolas até achei que a avaliação foi bastante positiva. **(E5-ES2)**

Lembro-me de estar na internet, e eu na altura fui ver, e falou-se aí qualquer coisa de que não estava assim tão mau, e estava razoável. **(ND-ES2)**

Estes dados revelam a perceção da conformidade da ação organizacional da escola ao padrão normativo de regulação da ação preconizado pelo modelo da AEE, sugerindo que o relatório da AEE, mais do que percecionado como um instrumento que permite alimentar a melhoria, configura-se como um instrumento que permite justificar (ao estado e ao mercado), na comparação com outras escolas, a legitimidade da ação organizacional.

Em suma, importa realçar que, apesar de nem todas as escolas se terem reconhecido na imagem que o relatório apresentou delas, todas apresentam um maior nível de concordância em relação aos seus pontos fortes do que em relação aos seus pontos fracos. Isto significa que há tendência para enfatizar os pontos fortes e minimizar os pontos fracos na medida em que estes denunciam “desvios” em relação à imagem de “boa escola” e, como tal, colocam em causa a legitimidade, ou seja, a “lógica da confiança” na ação organizacional da escola (Libório, 2005).

7.1.2.5.2 A apropriação pelos atores dos resultados da avaliação externa

Na perspectiva de compreendermos *como se apropriaram os professores, dos resultados do processo de AEE* recorreremos no inquérito por questionário a uma questão fechada em que solicitámos aos inquiridos que se pronunciassem acerca de quais os órgãos ou estruturas da sua escola onde tiveram a possibilidade de participar na análise, discussão e reflexão sobre os resultados e apreciações da AEE. Foram contempladas como alternativas de respostas o “conselho geral”, o “conselho pedagógico”, a “direção”, os “departamentos curriculares”, os “conselhos de turma”, “outros” e, por último, “o relatório não foi discutido nos órgãos e estruturas em que participo”²⁰⁵.

Da análise estatística descritiva às respostas a esta questão verificámos (conforme Apêndices M-AG1; S-AG2; Z-AG3; AF-ES1; AM-ES2) que, nas cinco escolas estudadas, os inquiridos maioritariamente referem que o relatório da AEE foi discutido nos “departamentos curriculares”²⁰⁶, seguido do “conselho pedagógico”²⁰⁷, “conselho geral”²⁰⁸, “direção”²⁰⁹ e “conselhos de turma”²¹⁰. De salientar que, nas escolas AG3, ES1 e ES2, mais de 30% dos professores inquiridos referem não conhecer o relatório da AEE²¹¹.

Confrontando estes dados com os testemunhos dos docentes entrevistados, estes na sua maioria afirmam, em todas as escolas estudadas, ter discutido o relatório da AEE nos diversos órgãos e estruturas da escola. Já quanto aos restantes atores educativos entrevistados, os discursos dos encarregados de educação, dos elementos do pessoal não docente e dos alunos entrevistados mostram-nos ter tido maioritariamente conhecimento do relatório da AEE, ainda que não se recordem dos pontos fortes e fracos nele evidenciados.

Alguns dos atores tomaram conhecimento do relatório nos órgãos de que fazem parte (caso do elemento não docente das escolas AG2 e da AG3), outros nas reuniões da

²⁰⁵ Questão 24 do Inquérito por Questionário – Apêndice B.

²⁰⁶ AG1- 63,6%; AG2- 35,7%; AG3- 56,3%; ES1; 55,6%; ES2- 36,8%.

²⁰⁷ AG1- 13,6%; AG2- 32,1%; AG3- 18,8%; ES1; 27,8%; ES2- 36,8%.

²⁰⁸ AG1- 13,6%; AG2- 14,3%; AG3- 18,8%; ES1; 0%; ES2- 21,1%.

²⁰⁹ AG1- 0%; AG2- 10,7%; AG3- 6,3%; ES1; 0%; ES2- 5,3%.

²¹⁰ AG1- 4,5%; AG2- 0%; AG3- 0%; ES1; 11,1%; ES2- 0%.

²¹¹ Na escola AG3 apenas 17 dos 26 professores inquiridos referem conhecer o relatório da AEE; na escola ES1 apenas 18 dos 30 professores inquiridos referem conhecer o relatório da AEE e na escola ES2 apenas 19 dos 26 professores inquiridos referem conhecer o relatório da AEE.

equipa de autoavaliação (caso do elemento não docente e do encarregado de educação da escola *ESI*), outros ainda após o mesmo ter sido enviado pelas direções das escolas à associação de pais (caso dos encarregados de educação das escolas *AG1* e *AG2*), ou através da sua divulgação na internet (caso do elemento não docente da escola *ES2*). Alguns dos atores admitem não conhecerem o relatório (caso do elemento não docente da *AG1*, do aluno da *ESI* e do encarregado de educação da escola *ES2*). De salientar ainda que alguns dos atores apontam para um certo “alheamento” ou “desinteresse”, por parte dos seus pares, ou ainda para dificuldade na comunicação com os seus pares, relativamente ao conteúdo do relatório da AEE:

(...) eu conheço, contrariamente à maior parte dos encarregados de educação. Eu conheço, não só porque me foi enviado pela direção do agrupamento, que me enviou quando ele foi enviado para a escola [refere-se ao relatório da AEE], e eu dei conhecimento aos outros pais, dos quais tenho os contatos. **(EE-AG1)**

Comentários das pessoas [refere-se ao pessoal não docente] acerca dos resultados da avaliação externa não ouvi, as pessoas não se inteiraram bem dessa situação e não quiseram muito saber. **(ND-ESI)**

Acho que o relatório é público e podemos sempre consultar, mas penso que as coisas quando se desenvolvem devem ser os membros envolvidos, e aí ficámos um bocadinho de fora como associação de pais e talvez como comunidade participante do conselho geral (...). **(EE-AG3)**

Na perspetiva de aprofundarmos o conhecimento sobre o modo como se desenvolveram, nos diversos órgãos e estruturas da escola, *os processos de discussão e reflexão acerca dos pontos fracos e das debilidades apresentadas no relatório da AEE* procurámos, nos discursos dos entrevistados, saber das perceções e representações dos atores acerca desta questão. A partir dos testemunhos dos entrevistados percebe-se que, em todas as escolas, os processos de discussão e de reflexão se desenvolveram de forma pouco profunda, não exaustiva, sem que se verifique o confronto com os processos de autoavaliação e a interpelação com as práticas, no sentido da sua desconstrução de modo a perceber a razão dos pontos fracos e das debilidades apontadas e em consequência sugerir ações de melhoria. É o que atestam os testemunhos de alguns dos entrevistados:

Não me recordo no meu departamento de ter havido grande reflexão, foi mais um aceitar e um, ok! a comissão de avaliação começou há pouco tempo também não se podia esperar muito mais. Relativamente à questão da avaliação interna

não houve nada, foi um bocado isso começámos agora e então houve um aceitar (...). **(E2-AG1)**

Julgo que neste agrupamento a AEE terá sido usada para a autorreflexão, mas não de uma forma estrondosa e extremamente interventiva. (...) mas já não me recordo de que forma isso se processou. Mas não gerou processos de reflexão profundos. **(E2-AG2)**

No conselho geral, na altura assembleia de escola, as coisas foram discutidas muito pela rama, concordamos que havia pontos fracos que nós já tínhamos visto. **(E3-AG3)**

O relatório da AEE na altura foi muito discutido no conselho pedagógico, nos departamentos, e houve muita zanga, (...) O que nos impediu de olharmos para os resultados e os sistematizar, no sentido de verificarmos o que vamos fazer para ultrapassar isto. **(E2-ES1)**

(...) depois de ter chegado o relatório o mesmo foi discutido por nós. Mas em termos de pormenores já não sei especificar concretamente o que se falou. **(E5-ES2)**

A interpretação destes resultados indicia que as apreciações acerca dos pontos fracos e das debilidades, evidenciadas no relatório da AEE, ao não se constituírem como objeto de uma discussão profunda e de uma reflexão crítica, por parte dos atores educativos, dificilmente serão utilizadas para a definição de estratégias de melhoria das práticas e dos resultados da aprendizagem dos alunos (MacBeath, Meuret, Schratz & Jackobsen, 2005; Santos Guerra, 2003a). Nesta situação, torna-se evidente que o relatório da AEE, mais do que conduzir os docentes para uma lógica de resolução efetiva das situações mais problemáticas, acaba por ser interiorizado como um “dado adquirido” (Sá, 2004), sendo como tal percecionado como um instrumento de carácter ritualístico, ou simplesmente, como um instrumento que permite assegurar ou não a legitimidade organizacional e a credibilidade social e em consequência a obtenção ou não de recursos (por parte do estado ou do mercado).

O impacto limitado da AEE, e o facto de os relatórios nem sempre serem analisados pelas escolas, assumindo a avaliação externa uma certa ambiguidade relativamente ao seu papel, por um lado, de instrumento de controlo e prestação de contas e, por outro, de instrumento de incentivo à melhoria, é também abordado nas conclusões do estudo de Santiago, Donaldson, Looney e Nusche, (2012).

7.2. Os efeitos da avaliação institucional nos processos de mudança e melhoria das escolas

Neste ponto são objeto de apresentação e discussão os dados recolhidos acerca dos efeitos produzidos pelos processos avaliativos (avaliação interna e externa). Como tal num primeiro ponto da análise iremos apresentar e discutir os dados recolhidos sobre os modos de utilização dos resultados da avaliação institucional na escola, apresentando e discutindo, de seguida, os dados recolhidos acerca das mudanças pedagógicas, curriculares e organizacionais ocorridas na escola em resultado desses processos avaliativos.

7.2.1. Os usos e fins dos resultados dos processos de avaliação de escola

Sabendo que é na mobilização dos resultados que reside a utilidade da avaliação da escola, o que significa que estes devem ser o ponto de partida para a tomada de decisão acerca da elaboração de planos de ação que possibilitem a melhoria da escola quisemos saber *como são utilizados os resultados dos processos avaliativos* (interno e externo). Desse modo, neste ponto apresentamos e discutimos os dados recolhidos na análise documental, na observação não participante e nas entrevistas de grupo focal e individuais acerca do modo de utilização dos resultados da avaliação da escola.

7.2.1.1. Os usos e fins dos resultados do processo de avaliação externa da escola

Pela análise dos discursos dos entrevistados concluímos, tal como já referimos na análise e discussão dos dados no ponto 7.1.2.5.2, que apesar de em todas as escolas os resultados do processo de AEE terem sido apresentados nos diversos órgãos e estruturas, não foram promovidos processos de reflexão que conduzissem e comprometessem a generalidade dos atores, e sobretudo os docentes, com a melhoria. Neste contexto, os principais utilizadores dos resultados da AEE são os diretores das escolas e as equipas de autoavaliação.

Desse modo, ao nível da *dimensão prestação de serviço educativo*, constatámos que foram implementadas pelo órgão de administração e gestão das escolas algumas medidas de modo a potenciar a “articulação entre os docentes dos diversos ciclos de

ensino” (caso das escolas *AG1*, *AG2* e *AG3*), como a realização de reuniões entre os docentes dos vários ciclos de ensino. Porém como refere um dos docentes entrevistados: “Por muitas reuniões que haja não quer dizer que exista partilha e essa articulação. Mas pronto, com as reuniões que passámos a ter de articulação curricular, penso que já há uma articulação” (*E3-AG2*). Também em termos dos apoios educativos prestados aos alunos foram adotados procedimentos de modo a uma maior eficácia desses apoios: “por norma o professor de apoio e o professor titular são os mesmos” (*E1-ESI*); “faz-se um plano com os objetivos a trabalhar, quais as competências nisto e naquilo, e os conteúdos a trabalhar. E os colegas articulam-se muito entre si.” (*E2-ESI*). Relativamente à aplicação dos critérios de avaliação das aprendizagens também foram implementados, por parte do(a) diretor(a), procedimentos para monitorização da aplicação dos mesmos: “a monitorização da aplicação dos critérios de avaliação, isso já foi feito e é para continuar a fazer. E a avaliação externa teve influência nesta alteração” (*E4-ES2*). Também ao nível do acompanhamento e supervisão da prática pedagógica verificámos que, na escola *AG2*, foi promovida formação neste âmbito, como afirma um dos docentes: “Este ano estamos a ter ações de formação, pois o acompanhamento tem de ser feito sabendo-se como se vai acompanhar”. (*E3-AG2*). Já na escola *ESI*, como afirmam a diretora e a coordenadora da equipa, quando questionadas sobre as medidas implementadas a este nível: “Relativamente à “inexistência de ações de acompanhamento e supervisão interna da prática letiva dos professores” a Framework poderá ser algo que vem dar resposta a este ponto fraco.” (*E1-ESI*); “não havia, e continua a não haver nenhuma ação concertada, (...) da tal supervisão interna. (...) Se calhar a primeira tentativa de nos centrarmos um bocadinho, foi a Framework, mas é verdade que também não foi aproveitada” (*E2-ESI*).

Da análise dos relatórios da AEE percebe-se que as escolas procederam à implementação destes procedimentos, uma vez que os mesmos foram evidenciados como pontos fracos nos respetivos relatórios.

Parece assim que, ao invés destas medidas fazerem parte de uma estratégia integradora de melhoria da qualidade dos processos educativos, existe sobretudo a preocupação das escolas em centrar a sua ação na resposta imediata aos “indicadores de qualidade” utilizados na AEE, na medida em que isso lhes permite, numa próxima avaliação, ficar bem na “fotografia da AEE” e em consequência assegurar a obtenção do “certificado de qualidade”. Este comportamento das escolas, ou dos seus diretores, relativamente aos pontos fracos evidenciados no relatório da AEE mostra que as escolas

reagem através da *fixação na medida*, uma vez que ao nível da ação organizacional verificamos a tendência para a implementação dos indicadores de sucesso propostos pelo modelo da AEE independentemente dos objetivos que lhe estão subjacentes, sendo também notória uma reação de *ossificação*, na medida em que as escolas se abstêm de inovar respondendo apenas ao preconizado no modelo da AEE (o que vai de encontro às conclusões da investigação de Ehren e Visscher, 2006, Pacheco, 2015).

Ao nível dos resultados escolares constatámos, em todas as escolas, nos discursos dos docentes entrevistados, e sobretudo dos diretores, uma maior preocupação com os desvios dos resultados escolares relativamente aos resultados das avaliações externas de aprendizagens e, em consequência, a tomada de decisão por parte do órgão de administração e gestão de implementação de algumas medidas no sentido de reduzir esses desvios. Desse modo, tal como afirmam alguns dos entrevistados, as práticas dos docentes cujas disciplinas estão sujeitas a avaliações externas de aprendizagens passaram a ter um maior foco na melhoria dos resultados escolares: “um dos aspetos da avaliação externa é exatamente os resultados de Língua Portuguesa a nível dos exames e nós claro estamos preocupadas com isso e tomamos medidas e alteramos e modificamos” (E3-AG1). Na escola AG2, verificámos ainda a tomada de decisão por parte do diretor de implementação de provas aferidas internas: “atualmente a aplicação das provas aferidas internas obrigaram à existência de matrizes e testes comuns. Este trabalho de aplicação de provas aferidas internas foi consequência da AEE” (E1-AG2).

Percebe-se assim que a AEE, através da primazia que confere aos resultados académicos, acaba por ter um impacto nos modos de organização e de desenvolvimento do currículo (Pacheco, 2015), sobretudo das disciplinas sujeitas à avaliação externa das aprendizagens, funcionando como um dispositivo de controlo e regulação da ação dos docentes. O que permite inferir, na linha dos resultados apurados em outras investigações, como Ehren e Visscher (2006) e Pacheco (2014, 2015), sobre o *efeito procedimental* da AEE, pois, para além da *accountability* estar presente na avaliação externa de cada uma destas escolas, acaba por contaminar as outras práticas existentes na escola, através da implementação de abordagens centradas nos resultados e nos testes.

Também ao nível da *organização e gestão*, e no âmbito do processo de autoavaliação, constatámos a implementação, nas escolas AG2 e AG3, de práticas de monitorização dos resultados escolares, e a sua posterior análise e comparação, com os

resultados da avaliação externa das aprendizagens, nas reuniões dos diferentes órgãos de gestão e estruturas da escola (como o conselho pedagógico e os departamentos): “Penso que [a AEE] pressionou a equipa e todos para que olhassem mais para os resultados.” (E1-AG2); “Começamos a mostrar os resultados à escola e, através do conselho pedagógico, começamos a mostrar os resultados aos professores todos” (E1-AG3). Porém, não obstante essa divulgação e análise dos resultados, não foram recolhidas evidências de efeitos visíveis nas dinâmicas da ação pedagógica dos docentes, para além da maior valorização dos resultados académicos dos alunos. O facto de, em algumas disciplinas e sobretudo nas sujeitas a avaliação externa de aprendizagens, o foco da ação pedagógica acabar por estar centrado nas aprendizagens mensuráveis em detrimento das menos mensuráveis, permite-nos inferir que as escolas reagem numa *visão em túnel* atribuindo uma maior importância aos resultados académicos (na linha dos resultados apurados em outras investigações, como Ehren e Visscher (2006) e Pacheco (2014, 2015)).

Ainda ao nível da organização e gestão e *no âmbito da autoavaliação da escola* verificámos, nos dados da análise documental e nos discursos de alguns dos entrevistados (diretores e coordenadores da equipa de AA), que os resultados da AEE foram utilizados, na quase totalidade das escolas, na conceção dos indicadores dos seus modelos de AA e na conceção dos instrumentos de avaliação: “Ao nível da organização do próprio processo de avaliação interna a AEE também teve os seus efeitos, os domínios e os fatores da AEE foram importantes para o traçar do processo.” (E1-AG2); “A AEE serviu de base, em alguns aspetos, para ponto de partida de algumas metodologias desenvolvidas na avaliação interna como, por exemplo, os domínios de avaliação na construção dos questionários de satisfação aplicados à comunidade educativa.” (E2-AG2). Além disso, nas escolas AG3 e ESI o relatório da AEE foi o “ponto de partida” para a implementação do processo de AA. Como atestam os discursos dos diretores dessas escolas: “O relatório da AEE de 2006/2007 foi o ponto de partida para a equipa de autoavaliação e houve a necessidade de avançar. A direção na ocasião considerou que havia algo a fazer e tentou” (E1-ESI); “No fundo, é isto, com este processo de avaliação externa as escolas são questionadas, (...) e se calhar é a partir daí que o processo se vai construindo.” (E1-AG3). Estes discursos permitem inferir sobre o *efeito exógeno* da AEE na conceção e implementação dos processos de AA. A apropriação pelas escolas, em termos do referencial do seu processo de AA, do modelo uniforme da AEE parece indiciar que, ao invés do processo de AA se centrar nas

necessidades e singularidades de cada escola, acaba por se transformar num processo de “autoinspeção” (MacBeath, 2004; Palma, 2001b), pois, tal como já referimos nos pontos anteriores, ainda que retoricamente a avaliação das escolas seja justificada com base no paradigma da autonomia, na prática os professores olham para a AA como mais um dispositivo de controlo remoto e de responsabilização (Simões, 2011).

Em suma, pelos resultados apresentados, se tivermos em conta a tendência observada, em todas as escolas, de reagirem aos resultados da AEE através de uma perspectiva de *visão em túnel, fixação na medida, miopia e ossificação* (Ehren & Visscher, 2006), parece-nos ser possível afirmar que perante a pressão, a incerteza, e a natureza política da avaliação, com diferentes interesses em “jogo”, as escolas tendem, através de *mecanismos isomórficos* (DiMaggio & Powell, 1999), a incorporar nas suas estruturas os procedimentos apontados como símbolos de qualidade, eficácia e eficiência, que as enquadram no modelo normativo de “boa escola”, dado que isso lhes permite garantir recursos da parte da administração central e/ou assegurar “clientes” num mercado cada vez mais competitivo.

7.2.1.2. Os usos e fins dos resultados do processo de autoavaliação da escola

Quanto às perceções acerca dos usos e fins dos resultados da AA, embora em todas as escolas, os relatórios de AA tenham sido divulgados nas estruturas formais, como o “conselho geral”, o “conselho pedagógico” e “os departamentos”, não encontramos evidências de terem sido promovidos processos de reflexão que possam comprometer os atores com a melhoria. Neste contexto, os principais utilizadores dos resultados da AA são os respetivos diretores.

Nas escolas *AG1*, *AG2* e *ES2*, após os resultados do processo de AA, não foram elaborados nem implementados planos de ação que possibilitem a melhoria, o que permite inferir sobre a ausência de articulação entre o processo de autoavaliação da escola e a melhoria da escola, ou seja entre a produção de informação obtida através do processo de AA e a sua utilização nos processos de tomada de decisão sobre o que fazer para melhorar.

Na **escola AG1** os resultados da AA foram utilizados apenas para resolver situações pontuais e imediatas, como refere o coordenador da equipa de AA: “Não

considero que tenha havido um plano de melhoria com cabeça tronco e membros, houve um plano de ação para ocorrer aqueles que pareciam mais prementes e tentar resolver, mas um plano de melhoria não existiu” (E2-AG1). Os motivos para ausência de mobilização dos resultados da AA na planificação e implementação de ações de melhoria, de acordo com o testemunho da diretora, tiveram a ver com o processo de agregação de escolas em curso e a expectativa da escola vir a agregar com a escola secundária: “foi aquilo que a maior parte dos coordenadores acharam, foi como vamos para mega vamos parar por aqui, porque estar a trabalhar numa coisa que não vai servir de nada para o ano e vamos partir do zero, vamos ver.” (E1-AG1). Porém, ainda que a ausência de articulação entre as intenções e as ações em torno do processo de AA seja justificada pelo cenário de incerteza quanto ao processo de agregação, como também afirma a diretora: “

Através do processo de autoavaliação pode existir outro tipo de informação, mas eu se calhar também não sinto tanta necessidade exatamente porque estou aqui o dia-a-dia, e pronto já aqui estou há uns anos conheço muito bem a realidade e sei ver o que realmente. Não preciso de um papel formal para, não sinto essa necessidade, mas se calhar é aquela história por eu ser demasiado prática e objetiva e se houver alguma coisa que esteja a correr mal eu vou lá e faço. E executo e não tenho problemas. (E1-AG1)

A partir deste discurso percebe-se que a resposta da diretora ao uso dos dados na promoção do processo de melhoria acaba por se traduzir numa *infidelidade institucional assumida* justificada através da estratégia da “atribuição ambiental” (Brunsson, 2006). O que significa que os dados da avaliação de escola não são encarados como base para iniciar os processos de melhoria sendo as razões dessa infidelidade justificada pelo processo de agregação de escolas em curso. Por outro lado, a diretora parece dispensar a AA como dispositivo para a identificação de problemas, dado que “é demasiado prática e objetiva”, atuando no momento, o que permite inferir sobre o carácter cerimonial da autoavaliação nesta escola que se preocupa apenas em responder ao cumprimento de exigências legais, numa lógica de avaliação para o relatório (Costa & Ventura, 2005).

Na **escola AG2** o plano de melhoria é da responsabilidade do diretor, como refere a coordenadora da equipa: “a equipa faz simplesmente recomendações, pois tudo o que tem a ver com melhoria é pensado e definido pelo diretor.” (E2-AG2).

Dos dados recolhidos das observações de reuniões e do testemunho de alguns dos entrevistados verificámos que após os resultados da AA não foi elaborado nenhum plano de melhoria, porém os docentes foram confrontados, numa lógica de responsabilização, com os “desvios” da avaliação obtida face às metas definidas e os resultados da AA tiveram implicações nas classificações obtidas na sua avaliação de desempenho. Esta situação levou à alteração de algumas práticas, com afirmação de um dos docentes entrevistados: “as pessoas naturalmente já têm mais cuidado com o trabalho que fazem porque (...) depois as pessoas são responsabilizadas” (E4-AG2); consequentemente, “os professores mudaram as suas práticas têm mais cuidado e tentam que se atinjam os objetivos do projeto de intervenção do diretor” (E5-AG2). Percebe-se então que esta pressão reduziu as margens de autonomia instituinte do trabalho de cada docente, na medida em que este passou a ser fortemente influenciado pela ideia da ação eficaz de modo à obtenção de melhores resultados. Além disso, aumentaram as tensões e o questionamento, por parte de alguns docentes, acerca da centralidade do processo de AA nos resultados: “houve uma maior preocupação com os resultados, sim houve, dado o estabelecimento de metas, o que por vezes também pode ter um reflexo negativo pois o atingir a meta pode ser fictício” (E3-AG2); assim sendo “deveria haver uma grande reflexão, nomeadamente ao nível do sucesso e insucesso, (...) se ele é real ou se é artificial” (E4-AG2). Percebe-se assim a preocupação dos docentes com a “obsessão pelas estatísticas” (Machado, 2010) e com o facto da tendência para o “tecnicismo” remeter para uma “visão em túnel” (Ehren & Visscher, 2006, Pacheco, 2014), com o risco da secundarização das aprendizagens não mensuráveis.

Face às pressões e inconsistências internas resultantes da não conformidade dos docentes às metas definidas no PE, o diretor opta por no “jogo político” adiar a utilização dos resultados da AA, o que se traduz numa desarticulação entre o discurso, as decisões e os produtos:

Temos o plano de melhoria que foi discutido, mas apenas no próximo ano irá ser implementado, agora a meio do ano letivo é que não o iríamos fazer. Ou seja 2009/2010, e 2010/2011 as coisas começaram a ser implementadas, 2011/2012 as coisas foram de fato avaliadas e foi elaborado o relatório, mas é só em 2012/2013 que as mudanças serão implementadas, pois senão andamos sempre a mudar e também é complicado para as pessoas. (E1-AG2)

Percebe-se que, apesar de ao nível do discurso termos constatado, nos testemunhos do diretor e da coordenadora da equipa de AA, a assunção da AA como

uma tecnologia racional de apoio à tomada de decisão tendo como referente as metas do PE, ao nível da “organização política” o diretor ao ser confrontado com solicitações antagónicas cuja satisfação se torna problemática (anuir às exigências dos docentes em termos da redução do valor das metas do PE pode significar *infidelidade institucional* em relação às expectativas do conselho geral) vê-se impelido a mobilizar a *hipocrisia institucional* objetivada numa *desarticulação cronológica*. O que permite inferir que, mais do que alimentar processos de melhoria o processo de AA vai permitir ao diretor gerir perante a *ordem exterior* (o Estado ou o mercado) a imagem de escola *bem organizada e bem gerida*.

Na **escola ES2**, os dados recolhidos na análise documental e nos discursos dos entrevistados também permitem concluir sobre a ausência de articulação entre o processo de AA da escola e a melhoria da escola. O facto da escola, após a realização da AEE (1º ciclo), ter interrompido o seu processo de AA justificando essa “infidelidade” com a “necessidade de elaborar os documentos estruturantes” (E1-ES2) e com o “reduzido numero de docentes disponíveis para as tarefas de inovação” (E4-ES2), bem como de no presente ano letivo ter retomado o processo de AA, uma vez que se aproxima a AEE (2º ciclo), é demonstrativo de que a escola procura, sobretudo, numa lógica de conformidade, ainda que traduzida numa estratégia de *infidelidade institucional defensiva*, responder às pressões e expectativas da AEE.

No quadro das escolas que utilizaram os resultados do processo de AA, como base para a conceção e implementação de ações de melhoria da análise documental e dos discursos dos entrevistados verificamos que as escolas **AG3** e **ESI** procederam ao desenvolvimento de planos de melhoria.

Na **escola AG3**, embora tivessem sido planificadas algumas ações de melhoria, essas ações procuram, essencialmente, responder aos pontos fracos da AEE e, em algumas situações foram obtidas através de uma pressão exercida por parte da equipa. Como referem os testemunhos do diretor e da coordenadora da equipa:

Para algumas situações nós conseguimos elaborar planos de melhoria e, se calhar, até conseguíamos elaborar para todas, a minha questão é depois conseguir nalgumas situações mais específicas aplicar esses planos de melhoria (...) quando aquilo saía fora desta equipa de autoavaliação, e passava a responsabilidade para terceiros, depois aquilo já emperrava ali. Havia ali

qualquer coisa que fazia com que o processo parasse e não andasse mais, ou andasse mais devagar. (E1-AG3)

Porque isto ao fim ao cabo os resultados são da escola, e a escola é da gente, mas as pessoas não entendem isso também. Para o seu trabalho isto não é necessário e também a conjuntura não tem sido favorável a que as pessoas tenham um maior empenho. (E2-AG3)

Percebe-se assim que existe uma débil articulação entre as intenções e as ações na utilização dos dados da AA na promoção de ações de melhoria. No fundo, como vimos nos pontos anteriores, nesta escola o processo de AA é percecionado, pela generalidade dos docentes, como um ritual burocrático, que diz respeito apenas ao diretor e à equipa de AA, pois é uma questão essencialmente organizacional que não chega à sala de aula, cuja agenda passa pela produção do relatório (Costa & Ventura, 2005).

Na **escola ESI** foi elaborado e implementado um plano de ação de melhoria, gizado pelo consultor externo, na sequência dos procedimentos do próprio modelo de avaliação. Todavia, se considerarmos que as ações de melhoria têm como foco os pontos fracos apontados pela AEE e que a construção do plano de melhoria se inscreve numa lógica de “encomenda” (Leite, Rodrigues & Fernandes, 2006), este plano poderá ter apenas a função de “*ficar bem na fotografia*” (Sá, 2009) e não a melhoria efetiva da qualidade da educação, tanto mais que os atores que intervêm diretamente nos processos educativos acabam por não participar como decisores da mudança e da melhoria. Quanto ao “novo” modelo, ainda em fase de experimentação, para avaliação do desempenho pedagógico da escola, a realização de reuniões com os pais e encarregados de educação para divulgação dos resultados obtidos nos diversos indicadores de desempenho pedagógico, com o *ranking* de desempenho de cada departamento curricular, permite-nos concluir que a utilização da AA se enquadra numa estratégia de gestão/promoção da imagem pública da escola. Como refere um dos entrevistados “eles mostraram-se muito satisfeitos, não tanto pelos resultados, embora também orgulhosos de terem os filhos numa escola que tem resultados tão bons da parte dos alunos e professores” (E2-ESI).

Em suma, face à análise constata-se que, em todas as escolas, a AA, mais do que contribuir para a melhoria contínua, traduz-se no cumprimento de um “ritual de

legitimação” (caso das escolas *AG1*, *AG3* e *ES2*) ou num “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001) (caso das escolas *AG2* e *ES1*).

7.2.2. As mudanças resultantes dos processos de avaliação institucional nas escolas

Neste ponto é nosso objetivo contribuir para o conhecimento das mudanças pedagógicas, curriculares e organizacionais ocorridas na escola em resultado dos processos avaliativos, procurando evidências dos efeitos desses processos na melhoria da escola.

7.2.2.1. As mudanças resultantes do processo de avaliação externa da escola

Da análise de conteúdo aos discursos dos entrevistados para a dimensão *Mudanças em resultado do processo de AE* pareceu-nos pertinente a apresentação dos resultados ao nível de três categorias: “*Mudanças no processo de autoavaliação*”; “*Mudanças pedagógicas/curriculares*” e “*Mudanças organizacionais*”.

7.2.2.1.1 As mudanças no processo de autoavaliação da escola

Ao procurarmos perceber as perceções dos atores sobre as mudanças ocorridas no processo de autoavaliação (AA) da escola constata-se que estas se fazem sentir de modo mais expressivo ao nível das subcategorias “*Planeamento do processo de AA*”; “*Definição dos campos de análise da AA*” e “*Reação e interpretação do processo de AA*”.

Na subcategoria “*Planeamento do processo de AA*”, os dados empíricos recolhidos ao longo desta investigação permitem afirmar que o processo de AEE influenciou, nas escolas estudadas, exceto na *AG2*, a tomada de decisão no que se refere à conceção e implementação da AA. Dos dados recolhidos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, tal como já referimos no ponto 7.1.1.1, verificámos que entre os motivos mais expressivos dessa tomada de decisão estiveram a “proximidade da AE” (E2-*AG1*), a “preparação para a AEE” (E2-*ES2*), a “obrigatoriedade legal” (E2-*AG3*) e a “necessidade de responder aos pontos fracos apontados pela AEE” (E2-*ES1*). Para além de a AEE ter contribuído para a decisão das escolas de iniciarem o processo de AA, contribuiu ainda para as mudanças que se constataram no planeamento do

processo de AA (caso das escolas AG3, ES1 e ES2), na medida em que as escolas procuram (re) organizar o seu processo de AA no sentido de dar resposta aos pontos fracos evidenciados pela AEE. Face à análise parece-nos ser possível concluir que o processo de AA emerge em todas as escolas como uma *avaliação interna com carácter impositivo* (Sá, 2009), o que face ao controlo burocrático a que escolas por tradição estão sujeitas e à sua dependência por recursos (da administração central ou dos seus “investidores”) acaba por colocar em causa o objetivo de melhoria que se pretende.

Na subcategoria “*Definição dos campos de análise da AA*”, o referencial e o relatório da AEE influenciaram, na quase totalidade das escolas, a definição das dimensões e dos indicadores dos modelos de AA. Dos dados recolhidos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, tal como já referimos no ponto 7.1.1.3, verificámos que entre os motivos mais expressivos para o mimetismo com a AEE estão a necessidade de “dar uma resposta rápida ao que nos é pedido” (E2-ES2) ou, “dar alguma resposta e algum feedback àquela avaliação externa” (E2-AG2), ou ainda “verificar a evolução em relação à avaliação anterior” (E1-AG3). Também ao nível das mudanças sentidas em algumas escolas (caso das escolas AG2 e AG3) de implementação, no âmbito do processo de AA, de práticas de monitorização dos resultados escolares, os resultados da AEE tiveram uma influência significativa. Como atestam as coordenadoras da equipa de AA dessas duas escolas: “pegámos no relatório da AEE e em relação ao domínio Resultados, onde temos “Suficiente”, vimos então quais eram os vetores/problemas dos nossos documentos organizativos que nós conseguíamos encaixar neste domínio.” (E2-AG2); “prática de avaliação dos resultados, que era uma coisa que não existia, e comparação dos resultados com as avaliações externas dos alunos, e o próprio ambiente de trabalho das turmas. Portanto isso foi uma prática iniciada pelo grupo de autoavaliação.” (E2-AG3). Face à análise, parece-nos que nas escolas em estudo o “sintoma de mimetismo da avaliação externa” (Machado 2010), mais do que pretender responder às exigências de eficácia e melhoria interna, procura sobretudo evidenciar, através da utilização da estratégia do *isomorfismo*, que as escolas estão de acordo com os indicadores de qualidade definidos externamente, o que numa próxima AEE lhes vai permitir obter as classificações desejadas. Para além disso, o “sintoma da obsessão pelas estatísticas” (Machado, 2010), se considerarmos o reduzido impacto nas práticas pedagógicas, vai permitir às escolas justificar o seu “valor” quer

perante o Estado, quer ainda no jogo da oferta e da procura que se estabelece no “mercado”.

Na subcategoria “*Reação e interpretação do processo de AA*”, os dados recolhidos a partir da análise dos discursos dos entrevistados tornam evidente que a AEE potenciou, em todas as escolas, a *aceitação* e a *interiorização* do processo de AA pelos docentes. Porém esse efeito de interiorização não se trata senão de uma resposta de “aceitação resignada”, na medida em que “os docentes ainda não entendem a AA da escola como uma necessidade” (E4-AG1), de tal modo que, “acham que é um acréscimo de trabalho e não uma necessidade para o desenvolvimento do seu trabalho” (E2-AG3) o que significa que está “ainda longe de fazer parte da cultura organizativa (...) o reconhecimento pessoal de que precisamos de nos autoanalisar, frequentemente, ou aliás, eu diria, constantemente” (E2-AG2). Quanto aos motivos para essa interiorização verificámos, nos testemunhos de alguns dos entrevistados, a referência aos efeitos das classificações obtidas na AE na definição das quotas, para atribuição das classificações mais elevadas no âmbito da avaliação de desempenho docente, o que acabou por levar à “aceitação resignada” do processo de AA: “a avaliação externa veio também despertar as pessoas para a necessidade da avaliação e isso tem efeitos diretos e indiretos na avaliação das pessoas (...) as pessoas aliavam a atenção que os resultados disto vão ter efeitos nas quotas” (E2-AG1); “as pessoas de alguma maneira consciencializaram-se (...), depois claro quando saiu a avaliação de desempenho começaram a ver que as quotas até, e aí já se começou a pensar que a avaliação externa poderia de alguma maneira prejudicar” (E1-AG1). Também a questão de a avaliação da escola legitimar, perante os “clientes”, o “valor” da escola é apresentada, no caso da escola *ESI*, como uma das razões para a interiorização pelos docentes do processo de AA: “como a escola, face às outras escolas, apresenta resultados escolares bons, as pessoas sentem que é benéfico haver uma avaliação, pois [sendo os resultados bons] (...) eles como professores sentem que contribuíram para os resultados da avaliação da escola” (E4-ESI). Estes registos vão de encontro à nossa tese de que as escolas e os seus atores, de modo a gerirem as pressões do seu ambiente externo (AEE e mercado), procedem à interiorização e institucionalização das práticas de AA como um “dado adquirido considerando-as a melhor forma de fazer as coisas.

7.2.2.1.2 As mudanças pedagógicas/curriculares

Quanto às percepções dos atores acerca das mudanças que surgiram na escola a nível pedagógico e curricular pudemos verificar que estas ocorrem de modo mais expressivo nas subcategorias “*Processo de avaliação das aprendizagens*” e “*Resultados dos alunos*”. De salientar que em nenhuma das escolas existem indicadores nas subcategorias “*Processo de ensino/ aprendizagem*” e “*Relação pedagógica professor/alunos*” o que traduz a débil articulação dos processos avaliativos com o núcleo técnico do ensino e da aprendizagem (a sala de aula), enquanto foco prioritário da melhoria (Bolívar, 2012; Elmore, 2000).

Na subcategoria “*Processo de avaliação das aprendizagens*”, a AE induziu quatro das cinco escolas, a procederem à definição de critérios uniformizados para avaliação das aprendizagens: “podemos dizer que melhorias após a AEE são sobretudo ao nível dos critérios de avaliação e também uma melhoria na articulação entre docentes” (E2-AG2); “a partir desse processo ou a partir da primeira AEE, a escola no seu todo começou a questionar muito mais a avaliação que faz aos alunos” (E1-AG3); “começámos a ver a necessidade de definir critérios para avaliarmos os alunos. Durante muitos anos, nós professores também nos fechávamos muito na avaliação dos alunos (...). Os critérios eram qualquer coisa que não se entendiam muito bem o que eram.” (E1-AG3); “todos os professores tinham de obrigatoriamente aplicar aqueles critérios, mesmo que não lhes agrade muito o formato definido pela escola têm de os aplicar. Este procedimento tem sido utilizado (...) e tem sido melhorado e (...) tem produzido efeitos” (E4-ESI); “quanto aos procedimentos de monitorização da aplicação dos critérios de avaliação, aqui sim, já houve algum avanço. Penso que já sentíamos essa necessidade apesar de a AEE nos ter alertado para isso.” (E5-ES2). Estes discursos revelam que a definição pelas escolas de critérios uniformes para avaliação das aprendizagens traduz uma maior preocupação com a aferição das avaliações internas das aprendizagens e a aproximação das mesmas aos resultados académicos das avaliações externas, o que permite inferir acerca da valorização pelas escolas das avaliações externas das aprendizagens.

Na subcategoria “*Resultados dos alunos*”, a AE conduziu, na quase totalidade das escolas, a uma interiorização pelos docentes da necessidade de melhoria dos resultados escolares (exceto na escola *ESI*, por se considerar uma escola de referência nos *rankings* nacionais) e a uma maior centralidade das práticas na melhoria dos

resultados escolares. Como afirmam alguns dos entrevistados: “neste momento já estamos a fazer uma análise comparada dos resultados dos alunos ao longo do ciclo e não o fazíamos” (E3-AG1); “a análise comparada dos resultados dos alunos na mesma disciplina/ano nas reuniões de grupo fazêmo-lo com os gráficos e vemos onde é que pode melhorar” (E4-AG1); “a AEE (...) foi um comprovativo do que o diretor e a direção tinham afirmado, que os nossos resultados estão muito aquém daquilo que devem ser” (E2-AG2); “se a AEE trouxe uma maior centralidade nos resultados escolares? Acredito que sim, embora a nossa prática já esteja centralizada nisso e penso que deve ser o comum do processo de todos os estabelecimentos de ensino” (E3-AG2); “prática de avaliação dos resultados que era uma coisa que não existia e comparação dos resultados com as avaliações externas dos alunos” (E2-AG3); “queremos que a escola tenha melhores resultados, portanto, terá uma melhor avaliação se tiver melhores resultados. (...). Não é que se estejam a ter bons resultados, apesar de existir esta preocupação em conseguir obter bons resultados por parte dos alunos” (E3-ES2). Porém ainda que os discursos dos nossos informantes veiculem uma maior preocupação com os resultados escolares, apenas na escola AG2 constatámos a implementação de estratégias que traduzem a necessidade de dar resposta a esta preocupação, como a “realização de provas de aferição interna e os testes intermédios do GAVE” e a “implementação do Projeto Turma Mais e do Projeto Fénix” (E1-AG2).

7.2.2.1.3 As mudanças organizacionais

Quanto às perceções dos inquiridos acerca das mudanças que se fazem sentir a nível organizacional, constata-se que estas são mais evidentes nas subcategorias “*Procedimentos organizativos*” e “*Planeamento e execução da ação educativa*”.

Na subcategoria “*Procedimentos organizativos*”: a AE levou todas as escolas a desenvolverem procedimentos uniformizados de registo, organização e estruturação da informação, apesar de em algumas das escolas estes procedimentos terem tido a sua origem nos trabalhos da equipa de AA: “agora já temos essa preocupação de deixar registado no projeto curricular essa articulação. Associo essa preocupação à avaliação externa, à própria avaliação externa e à própria avaliação docente.” (E2-AG1); “depois da avaliação externa passámos também a ter mais cuidado em fazermos relatórios das coisas, em termos a documentação melhor organizada” (E2-AG3); “portanto foi a partir da avaliação externa que o grupo da autoavaliação construiu documentos para

uniformizar. Porque havia documentação que não era uniformizada e depois não era fácil fazer a avaliação dos documentos.” (E2-AG3); “ficámos um bocadinho mais despertos em termos de procedimentos que fazemos e de falta de evidências desses procedimentos.” (E2-ESI); “existe uma maior comunicação e mais atenção com as coisas que se faziam e não se deixava registado. (...) E penso que seja esse um dos pontos mais positivos, entre a primeira AEE e esta segunda AEE.” (E2-ESI). Parece assim existir uma maior preocupação em “criar instrumentos de registo do que era uma prática” (E2-ESI), de modo a que existam “evidências desses procedimentos” (E2-ESI). Face à análise parece-nos que as mudanças estão sobretudo subordinadas à preocupação de “fazer prova”, numa lógica de “prestação de contas”, formalizando e uniformizando documentos de registo, com o objetivo de responder a futuras solicitações da AE, numa lógica de prestação de contas.

Na subcategoria “*Planeamento e execução da ação educativa*”: a AE conduziu, em todas as escolas, a uma apropriação por parte dos diretores, e dos coordenadores de órgãos de gestão e lideranças intermédias, do discurso da qualidade, da eficácia e da eficiência, bem como a uma maior preocupação com a elaboração dos instrumentos orientadores, como o PE, tendo como base pressupostos gerencialistas, procurando introduzir nos mesmos objetivos precisos que se traduzem numa mensuração de resultados (através da fixação de metas quantificadas): “passei a ter se calhar a preocupação daquele relatório e ver o que poderia melhorar em relação a alguns dos pontos apontados. Estou a lembrar-me da existência das metas no projeto educativo” (E1-AG1); “teria por trás uma coisa (...) que eram as metas, que passaram a constar no projeto educativo, ou seja temos estes resultados e vamos ver se no final de quatro anos atingimos outros resultados, ou então temos resultados intermédios.” (E1-AG2); “quanto à inexistência de um Projeto Curricular de Escola e à inexistência no PE de metas claras, eu acho que estes documentos até estão muito bem elaborados, reformulou-se a seguir à AEE.” (E5-AG3); “outro dos pontos fracos é o “Projeto Educativo”, está desatualizado não tem metas, não tem objetivos, não tem indicadores quantitativos, não tem metas quantitativas para atingir.” (E1-ESI); “relativamente ao projeto educativo, isto já mudou completamente (...) o que a avaliação externa veio trazer foi ajudar a traçar mais as linhas condutoras para o elaborar.” (E4-ES2). Estes testemunhos revelam que, em algumas destas escolas (caso da escola AG1, ES2) as mudanças ao nível do planeamento da ação educativa, refletem-se mais nos discursos que nas práticas. Para

além do *efeito de legitimação discursiva e procedimental* da AEE (Pacheco, 2015) verificámos que na escola AG2 os resultados da AE vieram reforçar e legitimar o estilo de liderança do diretor, e credibilizar o seu projeto de intervenção que funciona como um referente da ação organizacional: “a AEE foi uma grande ajuda, mas só veio ajudar a clarificar (...). Foi uma grande ajuda para o diretor, pois o diretor já dizia isso no conselho pedagógico, nas reuniões de professores, e na sala de professores.” (E1-AG2); “acho que as pessoas [após o processo de AEE] entenderam que o projeto educativo, seja ambicioso ou não seja ambicioso, está definido. E acho que os problemas e os vetores estão muito bem identificados.” (E4-AG2). Estes testemunhos parecem indiciar que a AEE constitui para os diretores uma oportunidade para que as escolas mudem de acordo com a direção por si definida. Porém, se atendermos ao regime heterónimo de governação das escolas, levado a cabo por uma direção escolar atópica (Lima, 2011), a AEE acaba, na verdade, por funcionar como uma “alavanca” para legitimar as mudanças definidas externamente.

7.2.2.2. As mudanças resultantes do processo de autoavaliação de escola

Da análise de conteúdo aos discursos dos entrevistados para a dimensão *Mudanças em resultado do processo de AA* pareceu-nos pertinente a apresentação dos resultados ao nível das três categorias de análise apresentadas anteriormente.

7.2.2.2.1 As mudanças no processo de autoavaliação da escola

Ao procurarmos perceber as perceções dos atores sobre as mudanças ocorridas no processo de autoavaliação (AA) em consequência do desenvolvimento do próprio processo de AA da escola, constatámos que as mudanças ocorrem sobretudo na subcategoria “*Reação e interpretação do processo de AA*”.

A partir da análise dos discursos dos entrevistados, nomeadamente dos docentes, verificámos existir uma *habituação e interiorização* do processo de AA, pelos docentes e não docentes, nas escolas AG2 e ESI. Na escola AG2 apesar de alguma resistência inicial, pois o processo de AA obriga a “mais papéis e mais trabalho para os professores e foram documentos novos que tiveram de ser criados no início” ” (E5-AG2) com a regularidade do processo de AA “as coisas estão a ser interiorizadas” (E3-AG2) e “as pessoas cada vez mais estão a perceber a necessidade de haver uma avaliação do

agrupamento e uma monitorização” (E1-AG2). Porém, ainda que o discurso de alguns dos entrevistados evidencie que “as pessoas colaboram numa perspetiva de rumo, pois existe um rumo, em que está definido o que se pretende e, todo este processo avaliativo que fazem, tem a ver fundamentalmente com a necessidade de chegar a bom porto” (E4-AG2), de acordo com os testemunhos do diretor e da coordenadora da equipa de AA existe ainda uma incipiente cultura de avaliação e de melhoria: “o trabalho após a AA é que é mais complicado, porque implica as próprias pessoas mudarem” (E1-AG2); ou seja “existem ainda poucos professores que entendem a avaliação da escola como uma necessidade e que, face a isso, estão dispostos a colaborar” (E2-AG2), sendo que a generalidade dos docentes colaboram no processo “porque acham que sim, mas é uma questão burocrática e administrativa, ainda não é visto como algo para melhorar” (E2-AG2). Os dados empíricos recolhidos ao longo desta investigação mostram que a importância concedida pelo processo de AA aos resultados académicos, evidenciando uma preocupação contínua com a comparação entre o desempenho obtido e as metas definidas no PE, conduziu a que o processo seja percecionado pelos docentes como uma forma de controlo e de responsabilização (*accountability*). O facto de alguns dos docentes serem confrontados com os “insucessos”, sobretudo aqueles cujas disciplinas são sujeitas a avaliações externas de aprendizagens, tendo mesmo esse insucesso implicações nas classificações obtidas no âmbito da sua avaliação de desempenho docente (ADD), faz com que o processo de AA seja visto com intenções pouco formativas e mais como um instrumento de controlo organizacional.

Na escola *ESI*, embora na fase inicial do processo de AA tivesse existido da parte dos docentes alguma resistência à sua implementação, verificámos que com a mudança da diretora (no ano letivo de 2009/2010) e com a “nova” equipa de AA o processo de AA passa a ser percecionado pelos diversos atores como resultado do seu envolvimento e implicação: “apenas cheguei à escola este ano, mas aquilo que me apercebi é que todos os corpos são ouvidos e isso tem a ver com o modelo CAF e com a implementação da avaliação de escola” (E1-ESI). A gestão por parte da equipa de AA da diversidade de interesses e perspetivas dos diferentes atores potenciou a sua participação convergente no processo, de tal modo que: “as pessoas já estão habituadas e rotinadas nas práticas de autoavaliação” (E1-ESI); “já está dentro da mentalidade dos alunos, dos pais, dos funcionários e dos professores esta necessidade da autoavaliação” (E2-ESI); “nós sabemos que para que isto tudo resulte nós temos de estar integrados na

avaliação e fazemos parte dela” (E3-ES2) Os dados empíricos recolhidos ao longo desta investigação mostram que a importância concedida pelos docentes ao processo de AA tem a ver com a valorização da imagem social da escola, como referem alguns dos entrevistados: “como a escola, face às outras escolas, apresenta resultados escolares bons, as pessoas sentem que é benéfico haver uma avaliação” (E4-ESI); “Ainda no outro dia nós discutíamos, se calhar também temos a ideia de que a nossa escola é muito boa e então temos de continuar e não podemos perder essa imagem que criámos.” (E2-ESI); “foram bons resultados [os resultados da autoavaliação e dos planos de melhoria] (...) a escola fica sempre satisfeita e toda a comunidade, a própria Câmara, e os vários intervenientes, não só nós, mas também o exterior toma consciência que a escola é realmente das melhores” (E3-ESI). Porém, ainda que se verifique uma prática generalizada da AA, os professores olham-na como uma questão meramente organizacional, na medida em que as principais mudanças se fizeram sentir a nível dos procedimentos organizativos e na organização e estruturação da informação. Aliás a aplicação experimental do “novo” modelo para avaliação do desempenho pedagógico das práticas de sala de aula veio revelar a persistência da desarticulação da AA com as práticas de sala de aula. Os resultados da aplicação experimental deste modelo vieram mostrar que a AA, não é percebida pelos docentes como uma prática formativa, mas como um meio de controlo e de responsabilização (*accountability*), na medida em que lhes atribui ou não o “estatuto de bom profissional”: “pela primeira vez, eu senti em algumas pessoas o impacto que essa avaliação teve no seu ego (...) para uns foi muito bom, ficaram a achar-se os melhores professores do mundo, e outros em que aquilo veio por aí abaixo” (E5-ESI).

Na escola AG3 ainda que, no testemunho de alguns entrevistados, seja evidenciada a habituação ao processo de AA pelos docentes, da nossa análise verificámos, em simultâneo, a percepção de que da parte dos docentes há um certo alheamento, ou seja “a maior parte das pessoas não ligava nada aquilo e até nos criticavam que era mais papéis e que era muito complicado para responder e acabava por ser tudo assim muito em cima do joelho” (E5-AG3); “não tem havido disponibilidade da parte das pessoas para isto, acham que é mais um acréscimo de trabalho e não é uma necessidade para o desenvolvimento do seu trabalho” (E2-AG3). O que sugere que os professores olham para a AA como uma questão burocrática e administrativa, que procura dar resposta à conformidade legal.

Na escola *AG1* o processo de AA centrou-se nos encarregados de educação e nos alunos e a generalidade dos docentes para além de não terem sido objeto de auscultação ao longo do processo também desconhecem os seus resultados, o que dificilmente permite criar condições para a promoção da melhoria interna. Por sua vez, na escola *ES2* a interrupção do processo e as micropolíticas que se geraram, na primeira fase do processo, vieram criar algumas tensões e resistências em torno do processo de AA.

Em suma pelos dados apresentados, parece-nos possível afirmar que, não obstante as mudanças que se verificaram nas escolas *AG2* e *ES1* de habituação ao processo, a AA é concebida em todas as escolas como um processo burocrático e de ritualização da eficácia da ação organizacional e que a sua interiorização se enquadra numa conceção da AA como um *mito racional* (Meyer & Rowan; 1999).

7.2.2.2.2 As mudanças pedagógicas/curriculares

Quanto às perceções dos atores acerca das mudanças que surgiram na escola a nível pedagógico e curricular, devido ao processo de AA, apenas nas escolas *AG2* e *ES1* pudemos identificar algumas mudanças incidindo estas respetivamente nas subcategorias “*Resultados dos alunos*” e “*Acompanhamento e supervisão das práticas de sala de aula*”.

Na subcategoria “*Resultados dos alunos*”, o facto de as práticas de AA na escola *AG2* terem como referente as metas definidas no PEE em termos de resultados escolares de algumas disciplinas, nomeadamente as sujeitas à avaliação externa das aprendizagens, levou à modificação de algumas práticas: “as pessoas naturalmente já têm mais cuidado com o trabalho que fazem porque (...) depois as pessoas são responsabilizadas” (E4-*AG2*), conseqüentemente, “os professores mudaram as suas práticas têm mais cuidado e tentam que se atinjam os objetivos do projeto de intervenção do diretor” (E5-*AG2*). Poderá assim inferir-se que a pressão para a performatividade reduziu, por um lado, as margens de autonomia instituinte do trabalho de cada docente, na medida em que este passou a ser fortemente influenciado pela ideia da ação eficaz de modo à obtenção de melhores resultados. E, por outro lado, aumentaram as tensões e o questionamento de alguns docentes face ao foco da AA apenas nos resultados: “houve uma maior preocupação com os resultados, sim houve, dado o estabelecimento de metas, o que por vezes também pode ter um reflexo negativo

pois o atingir a meta pode ser fictício” (E3-AG2); assim sendo “deveria haver uma grande reflexão, nomeadamente ao nível do sucesso e insucesso, (...) se ele é real ou se é artificial” (E4-AG2). A análise permite inferir que o processo de AA levou a uma maior centralidade das práticas de alguns docentes nos resultados escolares. Ao ter o seu foco na medição das *performances*, a AA está ao serviço da direção da escola como instrumento de “gestão” e legitimação permitindo justificar no “jogo” da oferta e da procura, ditado pela “lógica de mercado”, a credibilidade da escola (Machado, 2010).

Ao nível da subcategoria “*Acompanhamento e supervisão das práticas de sala de aula*”, o processo de AA teve pouco ou nenhum impacto nesta vertente. Embora tenhamos verificado que a escola *ES1* se encontrava numa fase de construção de um modelo para avaliação de quatro dimensões da sala de aula: “avaliação das aprendizagens”; “relação pedagógica”; “estratégias de ensino”; “recursos e instrumentos”. Este modelo procura sobretudo “a monitorização da eficácia das medidas de desempenho pedagógico oriundas da direção e do conselho pedagógico” (E1-*ES1*). Apesar desta avaliação ter como base “indicadores desempenho pedagógico definidos antecipadamente” (E2-*ES1*) de forma coletiva pelos docentes, pressupõe sobretudo a medição e a comparação dos docentes/disciplinas (*ranking* de desempenhos pedagógicos) tendo em conta as características do “bom profissional”. Desse modo, mais do que um papel de avaliação formativa no âmbito do acompanhamento e da supervisão da sala de aula, esta avaliação assume as características classificativas, constituindo assim um instrumento de controlo e de responsabilização. As respostas mais relevantes apontam para o facto de a utilização deste modelo de autoavaliação assegurar a manutenção da “imagem de referência da escola” (E2-*ES1*), pois permite a afirmação dos “bons profissionais” da escola perante os pais, alunos e demais atores sociais, se bem que com os seus “efeitos colaterais” ao nível do ambiente organizacional. O que reforça a nossa tese de estarmos perante uma avaliação que, numa lógica de “gestão da imagem pública”, está ao serviço do mercado (Costa & Ventura, 2005).

7.2.2.2.3 As mudanças organizacionais

Quanto às mudanças que em resultado do processo de AA se fazem sentir a nível organizacional constata-se que estas ocorrem de modo mais expressivo ao nível das subcategorias “*Procedimentos organizativos*” e “*Planeamento e execução da ação educativa*”.

Na subcategoria “*Procedimentos organizativos*” constatámos que o processo de AA reforçou na quase totalidade das escolas, os procedimentos de formalização e uniformização de documentos de registo, já anteriormente induzidos pela AE, criando instrumentos que permitem dar resposta a futuras solicitações da AE. Também ao nível da circulação interna da informação, se implementaram procedimentos de difusão da informação, como a “moodle, (...) tentámos nessa página dar a informação o mais rápido possível” (E4-ES1) e procedeu-se ainda à adoção de procedimentos de articulação “entre os vários órgãos porque era uma área que se sentia que havia muitas falhas (...). Estou a falar mais a nível burocrático” (E4-ES2). Face à análise constata-se que as melhorias se centram sobretudo nos aspetos administrativos de organização documental e nos processos administrativos de gestão existindo ainda uma débil articulação do processo de AA com a atividade técnica da escola (a sala de aula), como referem: “(...) dou mais valor ao trabalho a nível da sala de aula e da minha relação com os alunos do que aos papéis [refere-se à autoavaliação]. Na minha prática de sala de aula continuei a dar as aulas como estava a dar e não acho que tenha havido melhoria” (E5-ES2). Este discurso torna evidente que por uma causa que consideram superior - o seu “trabalho de sala de aula” e sua “relação com os alunos” - os atores respondem com uma estratégia de *infidelidade institucional ofensiva*, o que permite inferir que sobre o reduzido efeito da avaliação nos processos de sala de aula.

Na subcategoria “*Planeamento e execução da ação educativa*” assume particular destaque a escola AG2 onde as práticas de planeamento da ação educativa, de algumas disciplinas, passaram a ter como referente as metas de resultados escolares definidas no PEE. Porém, ainda que estas mudanças tenham levado a uma maior exigência no processo de planeamento elas são percecionadas pelos docentes como “uma questão burocrática e administrativa” (E2-AG2). Nas escolas AG3 e ES2 o processo de AA foi utilizado como instrumento de diagnóstico para a conceção dos documentos orientadores da escola, nomeadamente na “definição das prioridades, dos objetivos e das metas do projeto educativo” (E1-ES2) e como instrumento de monitorização da sua execução, de modo a “que fossem corrigidas algumas falhas que existiam” (E2-AG3). Além destas mudanças, verificámos, tal como já foi referido, que nas escolas AG2, AG3 e ES1, os processos de AA levaram à implementação de “práticas de monitorização e análise dos resultados escolares”, assim como a uma “comparação dos resultados com as avaliações externas dos alunos (...) foi uma prática iniciada pela equipa de AA” (E2-

AG3). Admitindo-se em termos discursivos que esta prática possa ter tido efeitos ao nível das práticas de ensino, como referem: “se calhar teve os seus reflexos na organização e gestão e também ao nível da sala de aula, porque quando se reflete sobre os resultados, isso depois tem o seu reflexo a nível da prática” (E4-AG3).

Em suma, o que antecede permite concluir que as mudanças que se verificam nas escolas em consequência dos processos de AA têm um impacto mais forte na dimensão organizacional verificando-se uma tendência para a uniformização de documentos, tendo como referente o discurso da qualidade e da eficácia presente no modelo da AEE, de modo a proceder à recolha de evidências que permitam justificar as boas práticas, o que deixa sobressair a necessidade de resposta à *accountability*. Como a escola tende para a apropriação das práticas de AA como um “dado adquirido” (*taken for granted*), há uma lógica de aceitação das práticas de AA pelos professores, mas que incide sobretudo ao nível discursivo, na medida em que se constata uma reduzida influência nas dimensões pedagógicas e curriculares e na melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem. Ainda que a, longo prazo, o processo de AA possa vir a constituir uma mudança estrutural (Pacheco, 2015), os dados mostram que, no contexto atual, o processo acaba por estar mais centrado nas estruturas de gestão e administração existindo um alheamento da generalidade dos docentes relativamente ao processo. Em algumas situações, como o caso das escolas AG2 e ESI, dada a primazia que as práticas de AA conferem aos resultados académicos, a AA tem sido percebida pelos professores como um instrumento de controlo e de regulação da ação dos professores.

7.2.3. Constrangimentos à ocorrência de mudança na sequência dos processos avaliativos

Neste ponto apresentamos e discutimos os dados recolhidos sobre os constrangimentos que se colocam a mudança na sequência dos processos de avaliação nas escolas/agrupamentos. Para tal, recorreremos para além dos dados das entrevistas individuais, à análise dos dados do inquérito por questionário aplicado aos professores de cada uma das escolas em estudo. Para efeitos da análise pareceu-nos pertinente focalizar a análise ao nível de duas categorias: “*Constrangimentos externos*” e “*Constrangimentos internos*”.

7.2.3.1. Constrangimentos externos à ocorrência de mudança na escola

Sabendo que para além da existência de condições internas e da liderança escolar, a existência de condições externas são um requisito importante para que a escola seja capaz de se transformar numa *unidade básica de mudança e inovação* (Bolívar, 2012), quisemos saber quais os *constrangimentos externos que se colocam à melhoria da escola*.

A Tabela 19 sintetiza os resultados obtidos na análise estatística descritiva, aos dados do inquérito por questionário, aplicado aos professores, nas cinco escolas estudadas, relativamente a algumas proposições em que procurámos conhecer as suas perceções acerca dos fatores que limitam as escolas a desenvolver ações que possibilitem a melhoria, na sequência dos processos avaliativos da escola (para cada uma das proposições solicitaram-se respostas em cinco níveis de concordância de uma escala de Likert: com extremos de “concordo totalmente” a “discordo totalmente”).

De modo a facilitar a análise os dados estão organizados apenas em dois níveis – “Concordância” e “Discordância” – resultantes da agregação, por um lado, da opção “Concordo totalmente” com a opção “Concordo” e, por outro lado, da opção “Discordo totalmente” com a opção “Discordo”. Os “Sem Opinião” serão convocados em função da sua relevância para a análise.

A leitura dos dados revela que, em todas as escolas, a maioria dos inquiridos manifesta claramente a sua concordância quanto ao facto dos órgãos e estruturas da escola estarem condicionados por tarefas burocráticas que limitam as dinâmicas necessárias à planificação de ações de melhoria, sendo essa concordância superior a 71,0% em todas as escolas (na escola *AGI* esse consenso é bastante forte com 95,4% dos inquiridos a manifestar a sua concordância). A questão das pressões e exigências burocráticas que se fazem sentir sobre o trabalho docente constituírem constrangimentos à melhoria da escola é também abordada no estudo de alguns autores como Alves e Correia (2008), Simões (2010).

Tabela 19. *Percepções dos docentes sobre os fatores que condicionam nas escolas o desenvolvimento de ações de melhoria*

Questões		AG1	AG2	AG3	ESI	ES2
		N=22	N=28	N=26	N=30	N=26
		%	%	%	%	%
Os órgãos e estruturas da escola estão condicionados por tarefas burocráticas que acabam por limitar o tempo dos professores necessário à planificação de ações para a melhoria ²¹²	Concordância	95,4	71,4	80,0	76,6	88,5
	Discordância	0,0	21,4	20,0	16,6	3,8
O processo de autoavaliação tem sido entendido pelos professores como um mero cumprimento normativo ²¹³	Concordância	50,0	67,8	39,1	50,0	42,3
	Discordância	31,8	32,2	60,9	43,3	46,1
A falta de autonomia por parte da escola para a tomada de decisão sobre as ações necessárias à melhoria ²¹⁴	Concordância	59,1	64,2	29,2	36,7	53,9
	Discordância	31,8	32,1	58,3	40,0	34,6
A necessidade de mudança não tem sido reconhecida pelos diferentes órgãos e estruturas da escola ²¹⁵	Concordância	13,6	17,9	26,1	13,3	26,9
	Discordância	59,0	67,9	69,5	70,0	53,8
A ausência de um “amigo crítico” (ou outros agentes externos) que auxilie a escola na planificação, realização e monitorização das ações de melhoria ²¹⁶	Concordância	36,3	35,7	33,3	26,6	36,0
	Discordância	31,8	50,0	57,1	56,7	57,7

Fonte: Inquérito por questionário (Apêndices B) respostas dos inquiridos à questão 19 (alínea a, b, c, e e i). Dados referentes aos Apêndices M-AG1, S-AG2, Z-AG3, AF-ESI e AM-ES2.

Relativamente à questão das escolas não desenvolverem dinâmicas de melhoria, uma vez que o processo de autoavaliação é percecionado pelos professores como um mero cumprimento normativo, os dados mostram que, nas escolas AG1, AG2 e ESI, metade dos inquiridos, ou mais de metade (caso da escola AG2) mostra a sua concordância com esta questão (AG1-50,0%; AG2-67,8%; ESI-50,0%). O que sugere que nestas escolas a utilização dos resultados da AA é percecionada pelos docentes

²¹² Questão 19a do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola AG1 n= 22 ; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 25; na escola ESI n= 30; na escola ES2 n= 26.

²¹³ Questão 19b do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola AG1 n= 22 ; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 23; na escola ESI n= 30; na escola ES2 n= 26.

²¹⁴ Questão 19c do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola AG1 n= 22 ; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 24; na escola ESI n= 30; na escola ES2 n= 26.

²¹⁵ Questão 19e do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola AG1 n= 22 ; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 23; na escola ESI n= 30; na escola ES2 n= 26.

²¹⁶ Questão 19i do inquérito por questionário: numero de respondentes na escola AG1 n= 22 ; na escola AG2 n= 28; na escola AG3 n= 21; na escola ESI n= 30; na escola ES2 n= 25.

como estando sobretudo ao serviço do relatório (Costa & Ventura, 2005). Já na escola *AG3* a maioria dos professores inquiridos mostra a sua discordância (60,9%) de que o processo de AA seja entendido pelos docentes como um mero cumprimento normativo. Na escola *ES2* a leitura dos dados revela um equilíbrio entre os valores das respostas de discordância (43,3) e de concordância (42,3%), com ligeira predominância da discordância, sendo os resultados da opção “sem opinião” de 11,5%.

Quanto à questão da falta de autonomia por parte da escola para a tomada de decisão acabar por condicionar o desenvolvimento de dinâmicas de melhoria na escola, os dados revelam que nas escolas *AG1*, *AG2* e *ES2* a maioria dos professores inquiridos manifesta a sua “concordância” (*AG1*- 59,1%; *AG2*-64,2%; *ES2*-53,9%). Já na escola *AG3* a maioria dos professores inquiridos mostra a sua discordância (58,3%) de que a falta de autonomia por parte da escola para a tomada de decisão sobre as ações necessárias à melhoria possa condicionar a implementação de mudanças. Na escola *ES1* a leitura dos dados revela uma dispersão de respostas quanto a esta questão, sendo a “discordância” de 40,0%, seguida da “concordância” (36,7%) e dos “sem opinião” (23,3%).

Quanto à questão das escolas não terem desenvolvido dinâmicas que permitam a planificação e a realização de ações de melhoria porque os diferentes órgãos e estruturas da escola não reconhecem a necessidade de mudança, os dados mostram que, em todas as escolas, a maioria dos inquiridos manifesta claramente a sua discordância quanto a esta questão. O que poderá sugerir que as escolas reconhecem a necessidade de mudança, porém existem outros fatores que a condicionam, como o excesso de tarefas burocráticas que se colocam ao trabalho docente e o facto de algumas das mudanças estarem fora do alcance da sua autonomia. Também no que se refere à questão das escolas não terem desenvolvido dinâmicas de mudança e melhoria, pois para tal necessitavam de um “amigo crítico” que as auxiliasse na planificação, realização e monitorização das ações de melhoria, na quase totalidade das escolas, a maioria dos inquiridos manifesta claramente a sua discordância quanto a esta questão. O que acaba por contrariar os dados obtidos, nos testemunhos de alguns dos entrevistados, que convocam a necessidade de apoio e formação no âmbito da avaliação de escolas.

Numa análise mais aprofundada e cruzando estes dados com os que obtivemos a partir da análise dos discursos dos entrevistados, os testemunhos fazem sobressair, em todas as escolas, a “reduzida autonomia da escola” para a implementação de algumas

das ações de melhoria necessárias, como o fator que mais condiciona a capacidade da escola se transformar numa *unidade básica de mudança e inovação*.

Importa realçar que a existência de uma “autonomia mitigada, funcional em termos técnico-instrumentais” (Lima, 2011, p. 45) é apontada, no testemunho de um dos diretores, como fator limitativo não só do desenvolvimento de dinâmicas que possibilitem a implementação de ações de melhoria, mas também da capacidade de “autogoverno” dos órgãos da escola:

Eles[o conselho geral] têm competências para definir recomendações, mas essas recomendações também não resultam se não tiverem enquadramento legal. Por exemplo, se eles acharem que os bons ou maus resultados têm a ver com a política de recursos humanos não podem fazer nada. Se eles pensam que a melhoria dos resultados passaria, por exemplo, por uma distribuição diferente dos alunos ao nível do 3º ciclo, também, não podem fazer nada. O conselho geral não tem poder de facto. (...) pois estas questões são definidas a nível central. **(E1-AG2)**

Parece claro que, perante a tradição centralista da governação das escolas em Portugal, a “autonomia legal” presente no discurso da administração central acaba por não servir as exigências de melhoria do quotidiano dos agentes educativos (Ferreira, 2012). O que permite inferir que, se na agenda política do “Estado-Avaliador” a avaliação da escola conjuntamente com a autonomia são considerados, no âmbito da “nova distribuição de poder e de responsabilidades” (Seixas, 2001), instrumentos estratégicos para a melhoria, no contexto educativo português eles esbarram com o problema da assimetria de poder entre as escolas e a administração central (Simões, 2011).

Desse modo, a débil articulação da avaliação da escola com a capacidade das escolas conceberem e implementarem ações de melhoria efetiva advém, no testemunho de alguns dos entrevistados, da mitigada autonomia da escola na “*gestão de instalações ou de recursos financeiros*”: “quem está neste edifício tem todas as oportunidades e mais algumas, mas quem está nas escolas rurais é complicado, mas também não se consegue fazer muito mais, porque ainda por cima as outras escolas estão na dependência da câmara municipal” (E1-AG1) ; “também gostaríamos de ter as escolas do 1º ciclo que estão espalhadas todas bonitas e com quadros interativos, mas não podemos pois não temos recursos financeiros para isso.” (E3-AG1).

Além disso, essa débil articulação resulta ainda da falta de autonomia da escola na “*gestão do crédito horário*” do pessoal docente: “A lógica era o ano passado ter feito

isto, mas depois com estas alterações todas criou-se alguma dificuldade, e eu deixei parar um bocadinho o processo. (...) Mas andei aqui com alguma dificuldade por causa do crédito horário” (E1-ES2); “Se calhar o ideal seria que (...) a escola tivesse crédito horário suficiente para que todos os professores pudessem ter, pelo menos, por semana uma hora para poderem reunir, sem sair da sua componente não letiva.” (E1-AG3).

Ainda no quadro da falta de autonomia, o testemunho de alguns dos entrevistados, aponta para as dificuldades da escola quer na “*gestão de recursos financeiros para formação*” do pessoal docente e não docente, quer na “*gestão de pessoal não docente*”, o que poderia potenciar a criação de condições para a melhoria e mudança interna: “Como é que as escolas fazem formação além do centro de formação? Poderão haver algumas escolas que têm algumas verbas que lhes permitam pagar alguma formação, mas essas são situações pontuais, pois as verbas das escolas são limitadas.” (E1-AG3); “Nós passamos se calhar mais de metade do tempo com falta de pessoal não docente. Esse é um ponto fraco já desde há muitos anos. E como havemos de superá-lo? Não podemos contratar pessoal não docente.” (E3-AG2).

Estes discursos permitem inferir que a retórica da melhoria da escola, ao se deparar no quotidiano da realidade escolar com múltiplos impedimentos, que estão fora do alcance da autonomia relativa da escola, acaba por ser percecionada pelos atores como uma perda de tempo (na linha dos resultados de outras pesquisas como Costa, 2007; Simões, 2010, 2011; Terrasêca, 2011).

Para além da questão da autonomia, outro dos constrangimentos que se colocam ao desenvolvimento de dinâmicas de melhoria passa pelas solicitações e agendas, por vezes, conflitantes das próprias políticas educativas. Como atestam os testemunhos de alguns entrevistados:

Nós até podemos valorizar as coisas, mas depois vem uma lei valoriza de outra maneira, vem outra e a gente anda sempre tipo bola de ping-pong e é isso que depois uma pessoa pergunta: mas para quê? Para quê isto tudo, se de um momento para o outro todo um trabalho que foi feito até de levantamento e de coordenação é posto em causa. (E4-AG1)

temos de compreender que as leis mudam-se em meses e as culturas mudam-se em anos. E as escolas não têm tido tempo para mudar as suas culturas à velocidade das leis, e isso cria naturalmente alguma insatisfação e alguma insegurança. (E2-AG2)

agora tendo em conta a evolução disto passar para mega agrupamento a autoavaliação está morta. Tanto que há uma solicitação de um plano de

melhoria da IGE e sei que não está a ser feito, e o prazo acaba já este mês. O que disse ao diretor foi para fazer uma carta à IGE a explicar que aguarda a decisão (E3-AG3)

Tivemos esta ideia, mas não sei o que será no próximo ano. A nossa preocupação é que investimos muito na Framework, e se agora parar não sei. Quando partimos para a Framework já tínhamos tido um caminho enorme em termos do processo de autoavaliação, se tivéssemos aplicado logo a Framework as pessoas eram capazes de não aceitar, por isso com a escola lá de baixo não sei. (E2-ESI)

A partir destes discursos percebe-se que o processo de agregação de escolas e as mudanças constantes em termos de políticas educativas, para além da pressão e da incerteza, são fatores desmotivadores do desenvolvimento de dinâmicas de mudança e inovação por parte dos docentes, na medida em que estas são percecionadas pelos atores como um investimento em vão (Simões, 2011; Terrasêca, 2011).

Ainda que os discursos dos entrevistados apontem como constrangimentos à elaboração de planos de melhoria e à inovação e mudança nas escolas para a existência de agendas conflitantes em termos das políticas educativas, bem como para a ausência de uma efetiva “autonomia contratualizada”, consideramos importante questionar a consistência dos argumentos invocados, nomeadamente, quando dentro do mesmo enquadramento normativo existem escolas que, no uso da sua margem de autonomia relativa, conseguem inovar dentro das “áreas de incerteza”. Na análise e discussão dos dados apresentados no ponto 7.2.1. constatámos que, na maioria das escolas estudadas não existe articulação entre a informação obtida através do processo de AA e a sua posterior utilização em processos de melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Porém, ainda que não exista uma estratégia integradora de melhoria inovação e mudança, verificámos que, ao nível da sua ação organizacional, todas as escolas procuraram incorporar nas suas estruturas procedimentos de melhoria como resposta imediata aos pontos fracos evidenciados nos relatórios da AEE, sendo ainda notório que as escolas se abstêm de inovar para além do preconizado no modelo da AEE. Nestas circunstâncias, parece-nos ser possível afirmar que, tendo em conta a natureza política da avaliação, as escolas e os seus atores, no quadro da margem relativa de autonomia de que dispõem, desenvolvem uma ação estratégica, explorando em seu proveito as “zonas de incerteza”, concretizando desse modo os seus objetivos e garantindo a obtenção de recursos (da tutela ou dos mercados). O que permite inferir que, perante os diferentes interesses em jogo, a utilização por parte das escolas do

argumento da necessidade de uma efetiva “autonomia contratualizada”, como justificativo para a “infidelidade” à implementação de uma estratégia integradora de mudança e melhoria, vai permitir-lhes gerir, através do “jogo político”, a pressão oriunda do seu ambiente externo, assegurando assim a sua legitimidade.

7.2.3.2. Constrangimentos internos à ocorrência de mudança na escola

Quanto aos fatores internos que têm limitado o desenvolvimento pelas escolas de dinâmicas de mudança e inovação, a partir dos discursos dos atores entrevistados percebe-se que em todas as escolas os fatores mais expressivos referem-se sobretudo à “inexistência de uma cultura de avaliação da escola” e à “prevalência de um efeito-inércia no interior das escolas”.

Os diversos testemunhos colocam em evidência a inexistência de uma tradição e de uma cultura de avaliação de escolas que potencie a abertura e a reflexão no sentido dos docentes olharem os dados da avaliação (internos e externos) como uma base para iniciar os processos de melhoria:

Os professores estão a começar a ser arrastados nesta altura. Esta falta de interesse da parte dos professores tem a ver, primeiro, com uma questão de cultura, os professores nunca foram, a disposição dos professores para a avaliação e para a autoavaliação nunca foi muita. **(E2-AG1)**

E a avaliação é vista como uma ameaça e não como um caminho para a melhoria das nossas práticas. É antes vista, maioritariamente, como uma ameaça porque nós temos uma cultura de cada um por si e na sua sala. **(E2-AG2)**

As pessoas têm medo da figura da inspeção, senti isso na última avaliação externa e também numa avaliação que houve anteriormente. Acho que nos falta um bocadinho de cultura em termos de avaliação. **(E3-AG3)**

Estes registos revelam que, de modo a gerirem as pressões do seu ambiente externo, as escolas e os seus atores procedem à interiorização e à institucionalização das práticas de avaliação de escola como um “dado adquirido”, não se evidenciando a implicação dos atores em processos de aprendizagem organizacional com vista à melhoria da escola. Os processos de avaliação de escola não são percecionados pelos docentes como práticas de avaliação formativa, sendo difícil que se verifique o diálogo entre a AEE e os processos de mudança e melhoria, através da AA. Percebe-se assim que, quando os processos de avaliação de escola não fazem parte da cultura

organizacional e quando se verifica uma assimetria de poder entre a escola e a IGEC, quer devido ao poder simbólico da IGE, quer ainda à influência da AEE na concessão de incentivos que se refletem na carreira dos docentes e na obtenção de recursos pelas escolas, torna-se complicado os docentes encararem os processos de avaliação como base para a melhoria. O que permite inferir que se no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2001) é possível decretar a emergência de uma “cultura de avaliação” e regulamentar a mudança, no *plano da ação organizacional* a realidade mostra-nos que os processos de avaliação acabam por refletir o “jogo” dos atores educativos, não se reduzindo a uma resposta à necessidade de eficácia e melhoria.

Associado à inexistência de uma tradição e de uma cultura de avaliação de escolas está ainda o facto dos processos de avaliação de escola apresentarem uma débil articulação com as práticas de sala de aula, sendo evidente, no discurso de alguns dos entrevistados, a perceção de que como o foco dos processos avaliativos incidem apenas na dimensão organizacional, a responsabilidade pela melhoria não diz respeito ao trabalho do professor:

acho que também as pessoas muitas vezes estão mais centradas no seu trabalho a nível de sala de aula, mais com os alunos e há determinadas coisas que passam um bocadinho ao lado e às quais não se atribui muita importância [refere-se à elaboração de planos de melhoria em consequência da autoavaliação]. **(E5-ES2)**

O que significa que sendo as escolas “organizações debilmente articuladas”, onde cada professor atua nas suas aulas de forma independente, quando os mesmos não interpretam o sentido e a função da avaliação são escassas as possibilidades dos dados da avaliação serem utilizados na melhoria.

Os diversos testemunhos colocam também em evidência a existência no interior das escolas de um certo “efeito-inércia” (Terrasêca, 2011), que conduz os professores a perpetuar os seus modos de trabalho e a manter a “gramática” organizativa institucionalizada:

porque é uma coisa que me faz confusão nos professores é eles dizerem assim – “ai eu não faço porque não sei quê, o ministério é que tem obrigação”. (...) as pessoas não são reflexivas e não estão habituadas a refletir sobre si próprias sobre as suas práticas e as suas necessidades. **(EE-AG1)**

é importante ver que contrariar a gramática organizativa que existe há muito tempo é complicado. É necessário existir sempre um trabalho persistente e dizer que não é voltando atrás que as coisas se ganham. **(E1-AG2)**

Nós avaliávamos, mas depois as medidas do que tínhamos de fazer para melhorar, nunca ninguém teve a coragem de dizer: -agora vamos fazer assim para melhorar. (...) depois prendíamo-nos a pequenas coisas. Havia sempre desculpas para os dados. **(E3-ESI)**

Não sei como é nas outras escolas, mas nesta escola as pessoas são na generalidade muito passivas. Existe muita passividade dos professores. Existe apenas meia dúzia de professores que o fazem, e os outros ficam a olhar de lado, como quem diz: - lá estão eles a se meterem onde não devem. **(E4-ES2)**

Associado a este efeito-inércia verificámos ainda, nos discursos de alguns dos entrevistados, a tendência para as escolas atribuírem aos outros intervenientes no processo educativo a responsabilidade pela necessidade de melhoria:

depois há todos esses fatores externos que nós não controlamos, que é o que os pais querem da escola e que ninguém sabe. **(E4-AG3)**

Procurámos saber quais as sugestões dos professores para se melhorar as aprendizagens dos alunos e os professores insistem muito que falta disciplina e trabalho aos alunos. Essa é a tónica que se coloca, pois os alunos têm objetivos curtos e falta-lhes brio em termos dos resultados. **(E1-ESI)**

Em suma, em termos de constrangimentos internos à ocorrência de inovação e mudança na escola, em consequência dos processos avaliativos, a ausência de uma tradição e de uma cultura de avaliação de escolas associado ao facto dos processos de autoavaliação emergirem como uma *avaliação interna com carácter impositivo* (Sá, 2009), bem como o facto de o processo de AEE se encontrar indexado à atribuição de “prémios e castigos”, têm conduzido a que as práticas de avaliação, mais do que percecionadas como uma base para a melhoria, sejam vistas como um processo de controlo organizacional. Além disso, existe entre os docentes a perceção de que a autoavaliação de escola diz respeito apenas à dimensão organizacional da escola e, como tal, a responsabilidade da melhoria não diz respeito ao trabalho do professor no âmbito da sala de aula. A acrescentar a esta questão vem a dificuldade em contrariar a gramática organizativa da escola, associado ainda à existência de um certo efeito-inércia e à diversidade de atores envolvidos na educação. Nestas circunstâncias as mudanças que a avaliação de escola desencadeia são, na maioria das situações, pontuais, não estando reunidas as condições para a mudança e inovação na qualidade dos processos de ensino e das aprendizagens.

Conclusão

Finalizado este longo percurso do nosso trabalho, ficamos com a sensação de que muito mais poderíamos ter explorado relativamente ao manancial de dados que recolhemos. A sensação de trabalho inacabado tem a ver, por um lado, com as novas interrogações, os novos problemas e os novos interesses que foram surgindo ao longo do tempo em que desenvolvemos o estudo, por outro lado, com as linhas interpretativas e investigativas que poderíamos ter explorado, mas que os condicionalismos de tempo e as opções teóricas e metodológicas que escolhemos não nos permitiram aprofundar.

Apesar das questões que fomos levantando ao longo deste percurso e do esforço na concretização de ideias, quando olhamos para trás fica-nos um sentimento de maior maturidade quer ao nível investigativo, quer ao nível pessoal. Aqui chegados, fica-nos a certeza de que estabelecemos apenas um patamar de compreensão, e não de conclusão, para o estudo da avaliação institucional da escola.

Quando iniciámos o nosso estudo propusemo-nos perseguir um objetivo geral que consistia em conhecer *as mudanças e implicações, operadas nas dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola, decorrentes do processo de avaliação externa desenvolvido pela IGEC, a partir de 2006*. Estando em causa o estudo de processos avaliativos cuja origem não surge da *iniciativa interna* das escolas, mas, antes, como resultado das políticas vigentes e das exigências/pressões das autoridades administrativas, assumindo-se como uma imposição e obrigação, tornou-se necessário equacionar a questão dos efeitos da avaliação externa nas dinâmicas de autoavaliação da escola, quer para melhor se conhecer as mudanças e implicações operadas por estes processos avaliativos, quer para indagar das (des)articulações entre os planos de *orientação para a ação* e o da *ação organizacional* propriamente dita.

Assim sendo, com o intuito de melhor compreendermos esta problemática procurámos encontrar respostas a um conjunto de questões que guiaram o nosso estudo, em função dos objetivos definidos. Terminado que está o nosso estudo, a resposta a essas questões pode ser esquematizada do seguinte modo:

(1) *Como se desenvolveu o processo de avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face à avaliação externa? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação externa? Quais os modos de apropriação dos resultados da avaliação externa?*

Partindo dos dados que obtivemos e analisámos relativamente a cada uma das escolas em estudo, parece-nos ser possível chegar a algumas conclusões relativamente às questões relacionadas com o desenvolvimento do processo de avaliação externa nas cinco escolas em estudo. A primeira constatação é de que a procura de respostas para o imperativo legal necessário à contratualização da autonomia e a necessidade de gerir as pressões externas incitou as lideranças de topo, de algumas das escolas (caso das escolas AG3, ES1, ES2), a tomar a iniciativa de solicitar a AEE, o que deixa antever a preocupação das escolas em conseguir criar as condições para a obtenção do “prémio” da contratualização, enquanto base necessária para o desenvolvimento da escola.

Quanto ao envolvimento dos atores no processo de AEE constata-se que, perante a pressão e a incerteza da AEE, houve a preocupação das lideranças de envolver os elementos intervenientes nos painéis, principalmente os docentes, nos procedimentos da avaliação externa, de modo a conseguir obter um discurso concertado em relação às questões da equipa avaliadora. Esse envolvimento passou por preparar os atores, nomeadamente, os professores, de modo a disporem de um conjunto de informações que perante a inspeção fossem demonstrativos da conformidade com as orientações prescritas. Neste cenário, nota-se que as escolas, enquanto contextos de ação concreta, acabam por reagir às pressões da AEE, explorando as zonas de incerteza que subsistem, movidas mormente pela preocupação em “manter a face” (Estevão, 1998) com o propósito de assegurar a legitimidade da ação organizacional.

No que concerne à reação dos atores à visita da equipa de avaliação externa, os dados empíricos corroboram que, em todas as escolas, a ação da equipa avaliativa é associada, pelos docentes, a um papel de fiscalização, controlo e de verificação da conformidade legal e normativa. Decorrente da tradição do cariz inspetivo da IGEC, os docentes intervenientes nos painéis da AEE, entendem que a ação da equipa da AEE traz em si um “mandato e uma autoridade” (MacBeath & McGlynn, 2002), embora no modo de abordagem da equipa avaliativa já se faça notar uma evolução em termos do seu papel formativo comparativamente ao 1º ciclo da avaliação externa. Percebe-se, nos docentes intervenientes nos painéis da AEE, a preocupação em valorizar a sua imagem

enquanto profissionais, bem como a imagem da escola. A utilização, por parte de alguns dos docentes, de estratégias assentes na “fabricação” e na “encenação” em resposta às questões da equipa avaliativa vem reforçar a nossa tese de que, perante a pressão, quando está em “jogo” a obtenção de classificações com implicações diversas, as escolas acabam por reagir explorando as zonas de incerteza que subsistem. No que diz respeito às práticas de funcionamento das escolas, durante a visita da equipa de avaliação externa, e às atitudes dos restantes atores, ainda que estas se tenham traduzido numa *normalidade aparente* (Moreira, 2005), houve a preocupação dos atores em não dar visibilidade aos aspetos que pudessem comprometer a imagem das escolas. Parece claro que a preocupação com a conformidade e a credibilização da imagem da escola prevaleceu sobre a preocupação com a eficácia e a melhoria.

Quanto à interpretação dos resultados da avaliação externa pelos atores educativos, os dados empíricos revelam que nem todas as escolas se reconhecem na imagem que o relatório apresentou delas. Além disso, constata-se, em todas as escolas, uma tendência para enfatizar os pontos fortes e minimizar os pontos fracos, pois estes denunciam “desvios” em relação ao padrão normativo de “boa escola” preconizado pelo modelo da AEE. Os atores, particularmente os docentes, tendem a rejeitar os “maus” resultados (caso das escolas *AG1*, *ES1* e *ES2*), uma vez que os mesmos ao serem “certificados” pela IGEC, constituem, por um lado, uma fonte de ilegitimidade organizacional e, por outro, vão colocar em causa a lógica da confiança na organização e nos seus profissionais, ou seja a credibilidade social. Nestas circunstâncias, as respostas das escolas de modo a superar as desconformidades têm variado em função das tensões entre a necessidade gerir a sua imagem no mercado, para obtenção de recursos por parte dos seus “clientes” (caso da escola *ES1*) e a de procurar evidências que justifiquem perante o seu principal “investidor” (o Estado) a conformidade às situações geradoras de ilegitimidade e, deste modo, assegurar a sobrevivência organizacional.

Por sua vez, os “bons” resultados ao mostrarem que escola funciona dentro dos padrões convencionais legitimam a organização e ação dos seus profissionais (caso da escola *AG2*), o que faz notar que, quando as apreciações são positivas, o relatório da AEE funciona como um “símbolo” de eficácia da ação organizacional. No caso da escola *AG2*, os dados empíricos revelam que as boas classificações obtidas nos domínios da “liderança” e “organização e gestão” contribuíram para uma visão mais otimista por parte dos docentes relativamente às mudanças impostas pelo diretor. O

relatório da AEE, ao valorizar a liderança do diretor, contribuiu para a apropriação pelos docentes das medidas implementadas pelo diretor, sobretudo no âmbito de uma maior focalização da ação na melhoria dos resultados escolares. Além disso, constata-se que, o relatório da AEE ao valorizar a imagem da liderança do diretor veio criar, também, as condições para a valorização da imagem social da escola.

Quanto aos modos de apropriação dos resultados da AEE, os dados empíricos revelam que, embora o relatório da AEE tenha sido discutido nos órgãos e estruturas das cinco escolas a sua análise foi incipiente, emergindo em alguns casos (escola *AG1* e *ESI*) reações de rejeição dos resultados da avaliação. Parece claro que a AEE acaba por ser perspectivada pelos docentes mais pela lógica sumativa do que pela lógica formativa, na medida em que não são desenvolvidos processos de reflexão que permitam confrontar os pontos fracos e as apreciações do relatório da AEE com as práticas da escola ou com os resultados dos processos de autoavaliação, no sentido da sua desconstrução e interpelação.

(2) Como se desenvolve o processo de autoavaliação? Como envolve a escola os diferentes atores educativos no processo de autoavaliação? Que opiniões têm os diferentes atores educativos relativamente à avaliação interna?

Os dados empíricos revelam que, em todas as escolas, a decisão de implementação do processo de autoavaliação de escola não resultou de uma preocupação compartilhada pelos atores da escola, nem do compromisso comum em melhorar a qualidade da prestação do serviço educativo. Essa tomada de decisão esteve centralizada num ator em particular - o diretor – ancorada nas suas preocupações com a conformidade legal e na resposta reativa à pressão institucional da AEE. Nestas circunstâncias, as práticas de autoavaliação entram nas escolas como um fenómeno definido externamente, de *cima para baixo*, emergindo como uma *avaliação interna com carácter impositivo*, na medida em que as escolas foram “obrigadas a escolher livremente” (Sá, 2009a) a implementar o seu processo de avaliação. Na escola *AG2*, embora a decisão tenha partido da *iniciativa interna*, ancorou-se especialmente na necessidade de dar resposta ao “novo paradigma da gestão escolar” (Torres, 2013). Nota-se aqui, a existência de preocupações relacionadas com uma agenda gerencialista e tecnocrática, o que deixa antever que a autoavaliação segue uma lógica de avaliação para o mercado (Costa & Ventura, 2005).

Os dados empíricos revelam que, em todas as escolas, a conceção e implementação do processo de autoavaliação acaba por não contemplar as visões e interpretações dos diferentes atores da escola. Contudo, ao não envolverem os diferentes *stakeholders*, as escolas acabam por correr o risco de não atender à complexidade da organização escolar (Alaíz *et al.*, 2003). Percebe-se ainda que, em todas as escolas, os trabalhos de autoavaliação estão centrados nos docentes, sendo estes o “motor” da conceção e implementação do processo de autoavaliação (Correia, 2011). O facto dos elementos do órgão de administração e gestão, em algumas das escolas, fazerem parte da equipa de autoavaliação conduz a que, face ao poder hierárquico deste órgão, a autoavaliação seja percebida como um instrumento de controlo burocrático (caso da escola AG3) e de responsabilização (caso das escolas AG2 e ESI).

Sendo a escola uma “organização educativa complexa” (Lima, 1998), os processos avaliativos acabam por refletir as particularidades da organização escolar, bem como as características e as condições de cada contexto organizacional. Isto é absolutamente verdade para as cinco escolas estudadas, o que interfere nos modos de funcionamento e nas dinâmicas das respetivas equipas de autoavaliação da escola.

Na escola AG1 a dinâmica da equipa de autoavaliação, em termos de execução das tarefas necessárias à autoavaliação, faz notar uma atitude de “aceitação resignada” de cumprimento de uma obrigação por parte dos elementos docentes e não docente da equipa, pois os trabalhos têm de ser realizados em regime de voluntariado, no tempo livre dos mesmos. Denota-se ainda uma fragmentação e débil articulação entre o trabalho da equipa e a ação do órgão de administração e gestão, verificando-se uma falta de interesse da diretora em implicar e incentivar os atores, e em concreto os docentes, para a utilização dos resultados da autoavaliação. A participação de apenas alguns atores no processo (encarregados de educação e alunos) tende a confirmar uma situação de heteroavaliação (Palma, 2001). Parece claro que o uso que está reservado aos resultados da autoavaliação não passa pela melhoria da escola, mas pela sua utilização como instrumento de ritualização da eficácia da ação organizacional, numa lógica de avaliação para o *relatório* (Costa & Ventura, 2005).

Na escola AG2, a dinâmica de trabalho da equipa de autoavaliação está ao serviço do controlo periódico das *performances* da escola em termos das metas e objetivos definidas pelo diretor. Os dados empíricos revelam que o diretor, no seu “novo” perfil de líder escolar (Torres, 2013), sendo o “rosto” responsável pela eficiência

da implementação dos instrumentos estratégicos da escola (incluindo nestes o seu projeto de intervenção), utiliza mormente a autoavaliação como um meio de prestação de contas e de responsabilização perante a comunidade educativa e as instâncias superiores. Decorrente de objetivos previstos *a priori* e tornados públicos constata-se que as práticas de autoavaliação baseadas na formalização e na monitorização das performances entram nesta escola com a finalidade de obter indicadores para satisfação do “cliente”. A obsessão da autoavaliação pelas “estatísticas” (Machado, 2010) e a sua dimensão burocrática leva a que esta seja encarada pelos docentes como uma forma de prestação de contas e de responsabilização pelo seu desempenho. Parece óbvio que, perante a “obrigação moral” do diretor de responder às pressões e expectativas impostas pela sua *ordem* exterior (o Estado ou o mercado), o desenvolvimento do processo de autoavaliação, mais do que alimentar processos de melhoria na prestação de serviço educativo, configura um meio para o “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001).

Na escola AG3, a dinâmica de trabalho da equipa de autoavaliação resulta principalmente da dinamização unipessoal da coordenadora que, em simultâneo, é adjunta do diretor, o que deixa antever a necessidade de controlo do processo por parte do órgão de administração e gestão. Os dados empíricos revelam que o processo de autoavaliação é pouco participado e sobretudo a cargo do órgão de administração e gestão e dos elementos da sua confiança. A débil articulação entre o trabalho da equipa de autoavaliação e a escola, bem como a participação de apenas alguns docentes no processo faz notar uma situação de heteroavaliação (Palma, 2001). O reduzido envolvimento dos atores no processo tem conduzido a que a ação da equipa seja vista como um processo de “burocratização da mudança” (Santos Guerra, 2001). Nestas circunstâncias, parece evidente que o processo de autoavaliação, mais do que procurar alimentar processos de melhoria na prestação do serviço educativo, configura um ritual burocrático de fachada, essencialmente, ao serviço da legitimação da ação organizacional da escola perante as instâncias superiores, numa lógica de avaliação para o *relatório* (Costa & Ventura, 2005).

Na escola ESI, o recurso à consultadoria externa é visto como uma mais-valia, pois o domínio por parte do consultor de um “saber técnico” (Alaíz *et al.*, 2003) acaba por colmatar alguns dos obstáculos que se colocam às exigências dos trabalhos de autoavaliação. Face aos dados empíricos recolhidos e analisados é possível afirmar que

a prioridade ao nível da ação da equipa assenta sobretudo no envolvimento e implicação dos diversos atores educativos no processo. Denota-se uma estreita articulação entre o trabalho da equipa e a generalidade dos docentes, assim como em relação aos restantes elementos da comunidade educativa. Contudo, o dispositivo de autoavaliação iniciado, ao estabelecer um ranking de desempenhos pedagógicos dos docentes, contribuiu para o reforço das *micropolíticas* existentes na escola e veio acentuar a *balcanização* e o *individualismo* docentes (Hargreaves, 1998), o que deixa antever que dificilmente os dados da avaliação serão usados como base para iniciar processos de melhoria que resultem de um compromisso comum. A prioridade da autoavaliação, neste caso, parece transportar duas intenções, a primeira, justificar perante os “clientes” (pais e alunos), numa lógica de “gestão da imagem pública”, que a escola se enquadra nos estatutos de uma “boa escola, assegurando assim a imagem de escola de “referência” na região; a segunda, responder aos pontos fracos apontados no primeiro ciclo da AEE, de modo a ficar bem na fotografia de uma próxima AEE (Sá, 2009a).

Na escola ES2, a dinâmica de trabalho da equipa de autoavaliação não permitiu mobilizar a confiança dos docentes no processo. Com efeito, os dados empíricos revelam que, devido ao reduzido envolvimento dos atores e à “natureza política da avaliação”, alguns docentes entendem que o controlo de “zonas de incerteza” por parte da equipa, designadamente pelo seu coordenador, assegura-lhe dentro da “incerteza”, a possibilidade de jogar o “jogo de poder” e, em consequência alargar o seu poder sobre os outros atores (Crozier & Friedberg, 1977; Friedberg, 1988). Nestas circunstâncias, constata-se um acentuar das *micropolíticas* e uma desvalorização da utilidade do processo de autoavaliação por parte dos docentes, o que corrobora a reduzida possibilidade de encarar os dados da autoavaliação como um meio para a melhoria. A decisão de retomar o processo de autoavaliação da escola, após dois de interrupção dos trabalhos, sugere que, perante a pressão, dado o aproximar da AEE (2º ciclo), a agenda da autoavaliação mais do que procurar promover a *capacidade interna de mudança* (Bolívar, 2012) e de melhoria, tende a confirmar o cumprimento de um “ritual de legitimação” (Meyer & Rowan, 1992).

(3) *Que modelos de autoavaliação são aplicados pelas escolas? De que modo reflete a escola na autoavaliação o seu Projeto Educativo e o seu Projeto Curricular de Escola? Qual o referencial da autoavaliação?*

Quanto ao quadro de referência adotado pelas escolas para a realização da sua autoavaliação, os dados empíricos revelam que, três das cinco escolas (escolas AG3, ES1, ES2) procedem à adoção de referenciais definidos “fora” das escolas (Alaiz *et al.*, 2003). Nota-se assim que, perante a pressão e a incerteza, as escolas tendem a importar mimeticamente os referenciais construídos por especialistas em avaliação da educação e levados a cabo por organizações que se reconhecem como credíveis e legitimadas. Quando os objetivos não são claros e as tecnologias são ambíguas, as escolas procuram não destoar do conjunto e integram os referenciais da avaliação como uma “fórmula comum” considerando-os como a forma mais correta de desenvolver a sua autoavaliação. Tal leva-nos a crer que as escolas interiorizam a sua autoavaliação como um “dado adquirido” (*taken for granted*) (Sá, 2009a), pois assim conseguem “manter a face” (Estevão, 1998) sem destoar do modelo de “boa escola”.

No caso da escola ES1, o modelo de avaliação do desempenho pedagógico das práticas de sala de aula iniciado, ao recorrer a indicadores que pressupõem a medição e comparação das características do “bom profissional”, torna contável (Lima, 2002b) a qualidade da educação. Esta abordagem metodológica da avaliação faz notar que a autoavaliação da escola se transforma num meio de controlo da qualidade pedagógica na sua “versão mercantil” (Gentili, 1997, Sá, 2009a). A divulgação aos “clientes” (pais e alunos) das *performances* dos seus profissionais tende a confirmar a preocupação com a valorização da imagem social da escola, enquanto “escola de referência” na região.

No quadro dos modelos definidos “dentro” da escola, os dados empíricos revelam que, nas situações de ausência de formação em avaliação, de falta de apoio e tempo para avaliação (caso da escola AG1), o modelo de autoavaliação da escola tende a resultar da “colagem” e adaptação de modelos desenvolvidos por outras escolas, configurando uma “manta de retalhos” (Sá, 2004). Nestas circunstâncias, dificilmente os resultados da avaliação contribuirão para a reconstrução crítica da realidade escolar (Correia, 2011, Santos Guerra, 2003a), pois o processo de autoavaliação não tem em conta a complexidade e singularidade do contexto escolar. Parece claro que esta

abordagem da autoavaliação da escola traduz-se sobretudo no cumprimento de um ritual de fachada ao serviço da legitimação da ação organizacional da escola.

No caso da escola AG2, o quadro de referência utilizado no modelo de autoavaliação faz notar a visão da escola como uma empresa educativa (Costa, 1998), pois admite que a educação é orientada por objetivos precisos e consensuais e por uma forte conexão entre ensino e aprendizagem. Os dados empíricos revelam que a abordagem metodológica do processo de autoavaliação tem como base uma avaliação quantitativa, centrada na mensuração e comparação, que assenta na monitorização das *performances* de metas mensuráveis definidas *a priori*. Nota-se aqui uma obsessão pelas “estatísticas” (Machado, 2010) sendo a avaliação assumida pelo diretor como uma técnica de gestão e de controlo das *performances* definidas previamente. O discurso da “eficácia” e da “*accountability*” entra, desse modo, na escola pela mão do diretor que, na abordagem metodológica do processo de autoavaliação, introduz no processo de *referencialização* (Figari, 2008) um “novo” referente, o seu projeto de intervenção. Parece claro que, o “novo perfil de líder escolar” (Torres, 2011) incumbido ao diretor, ao colocar-lhe a “obrigação social” (Scott, 1995) de prestação de contas e responsabilização perante a comunidade educativa e as instâncias superiores, obriga-o a criar instrumentos que evidenciem a sua preocupação com as *performances* e com a regulação pelos resultados, pois isso garante-lhe a legitimação e a credibilização.

Quanto à influência do quadro de referência do modelo de AEE, os dados empíricos fazem notar a preocupação, em todas as escolas, de agir de acordo com os “padrões convencionais” ditados pelas autoridades na matéria, pois desse modo as escolas conseguem obter “evidências” que lhes permitem responder à exigência da prestação de contas. Nestas circunstâncias, constata-se que o processo de *referencialização* da autoavaliação se desenvolve por recurso ao *mimetismo* com o referencial da AEE. Denota-se ainda que, dada a sujeição da escola a um forte controlo burocrático por parte das instâncias superiores, os domínios e fatores de avaliação do modelo de AEE, ainda que não sejam impostos, são indiscutíveis, sendo interiorizados pelas escolas como um “dado adquirido” (Sá, 2004). Como as escolas serão posteriormente avaliadas pelos indicadores do modelo da AEE permanece a tendência para que a *referencialização* do processo de autoavaliação seja feita em conformidade com esses “indicadores de qualidade”. A partir dos resultados obtidos e analisados é possível afirmar que a maioria das escolas opta, no processo de *referencialização*, pela

aquiescência (Oliver, 1991) com os indicadores da AEE, pois trata-se de gerir as evidências que permitam dar resposta a um referencial que as avalia e classifica (Simões, 2010, 2011) e, por isso, lhes garante a obtenção de recursos. Percebe-se também que, face à relação hierarquizada que a IGEC exerce nas escolas (Terrasêca, 2011) e ao seu peso simbólico, o processo de autoavaliação da escola, ao ter o foco em indicadores credenciados por aquela entidade, tende a permitir às escolas gerir as suas relações com o meio externo (Estado ou mercado) justificando o valor da sua ação organizacional, garantindo assim a legitimidade e a aceitação social.

Quanto à articulação entre o quadro de referência da autoavaliação da escola e o Projeto Educativo de escola (PEE), enquanto instrumento de planeamento estratégico e de construção da identidade e autonomia da escola, os dados empíricos revelam que apenas uma escola (a escola AG2) utiliza o PEE como referente no processo de *referencialização*. Num registo mais profundo percebe-se que, sendo as metas do PEE percecionadas pelos docentes como “pertença” do diretor, o processo de autoavaliação, mais do que alimentar processos de melhoria que resultem de um compromisso coletivo, é entendido como um instrumento de controlo e de responsabilização dos docentes. Parece claro que, embora no *plano das orientações para a ação* o PEE seja apresentado como uma das fontes primordiais do processo de *referencialização* (Alaíz *et al.*, 2003), no *plano da ação* organizacional (Lima, 2003) contata-se, em todas as escolas, uma separação entre *discursos* e *práticas* (Brunsson, 2006; Costa, 2007), uma vez que as práticas estão mais centradas em justificar perante os “clientes” (pais e alunos) ou os “investidores” (o Estado) o “valor” da escola, do que em procurar um compromisso em torno do PEE pela melhoria.

Quanto à articulação da autoavaliação com os processos de sala de aula, a partir dos resultados obtidos e analisados, é possível afirmar que, em todas as escolas, existe uma desarticulação do referencial da autoavaliação com as práticas de sala de aula. Denota-se que as escolas tendem a recorrer a estratégias como a “separação” e a “lógica da confiança” (Meyer & Rowan, 1999), protegendo dessa forma o “núcleo pedagógico e didático” (Elmore, 2010) dos processos de autoavaliação, uma vez que isso lhes permite reduzir a incerteza e a ambiguidade dessa avaliação. Com efeito, ainda que, em duas das cinco escolas, as práticas de autoavaliação façam notar alguma preocupação com a avaliação dos processos de sala de aula, numa análise mais profunda constata-se que essas práticas, mais do que procurar a melhoria da qualidade do ensino e da

aprendizagem, procuram dar resposta à construção ou manutenção da imagem de *performatividade* (caso da escola *ES1*), ou então mostrar uma resposta favorável aos pontos fracos evidenciados na anterior AEE (caso da escola *ES2*).

Parece claro que, em todas as escolas, as preocupações da autoavaliação não estão focalizadas nos processos de ensino e aprendizagem, na medida em que isso poderá colocar em causa a legitimidade da ação organizacional e a credibilidade social (Meyer, Scott & Deal, 1992).

(4) De que modo o processo de avaliação externa veio influenciar as dinâmicas e práticas de autoavaliação da escola e a elaboração de planos de melhoria? Que processos de reflexão foram desenvolvidos após a avaliação externa? Quais os procedimentos que as escolas adotam face aos resultados da avaliação externa?

A partir dos dados empíricos recolhidos e analisados é possível afirmar que o processo de AEE foi determinante na decisão das escolas para implementação de processos de autoavaliação, não apenas porque a existência de práticas de autoavaliação era uma das condições requeridas para a concretização da AEE (caso das escolas *AG1*, *AG2* e *ES2*) como porque foi apontado como ponto fraco no relatório da AEE (caso das escolas *AG3* e *ES1*). Além disso, o processo de AEE influenciou a *referencialização* do processo de autoavaliação, não só pelo mimetismo com os indicadores do referencial da AEE mas também porque alguns dos pontos fracos e das debilidades apontadas no relatório da AEE foram utilizados na conceção dos indicadores e na construção dos instrumentos de autoavaliação da escola (caso das escolas *AG2*, *AG3*, *ES1* e *ES2*).

Os dados empíricos revelam que a AEE veio afetar o discurso dos diretores e das equipas de autoavaliação em termos de uma maior preocupação com a prestação de contas e com a necessidade de “gerir evidências” de modo a serem capazes, numa próxima intervenção externa, de responder em conformidade às exigências da AEE. Por outro lado, os dados empíricos revelam que a AEE veio potenciar, em todas as escolas, a aceitação e a interiorização, pelos docentes, da obrigatoriedade das práticas de autoavaliação de escola. Contudo, essa aceitação traduz-se numa resposta de *aceitação resignada*, pois as práticas de autoavaliação são percecionadas como uma questão burocrática e administrativa (caso das escolas *AG1*, *AG3*, *ES1* e *ES2*) ou como uma forma de responsabilização (caso das escolas *AG2* e *ES1*).

Na escola AG2 o processo de AEE veio legitimar a ação do diretor quer para o desenvolvimento do processo de autoavaliação, quer para a implementação de determinadas medidas previstas no seu projeto de intervenção.

Quanto à utilização dos dados da AEE na elaboração de planos de melhoria constata-se que os principais utilizadores dos resultados da AEE são os diretores das escolas e as equipas de autoavaliação. Com efeito, embora os resultados da AEE tenham sido discutidos nos órgãos e estruturas da escola não foram promovidos processos de reflexão entre os docentes de modo a confrontar os pontos fracos com as práticas da escola e a sugerir ações de melhoria.

Decorrente da importância atribuída pelo processo de AEE aos resultados académicos, nota-se nos procedimentos de autoavaliação das escolas (caso das escolas AG3 e AG2) ou ainda no âmbito dos procedimentos de organização e gestão, levados a cabo por alguns dos órgãos e estruturas das escolas (no caso das escolas AG1, ESI e ES2), a implementação de práticas de monitorização dos resultados escolares e a sua posterior análise e comparação com os resultados da avaliação externa das aprendizagens. Nestas circunstâncias, denota-se em todas as escolas a influência da AEE na valorização pelas escolas dos resultados académicos e, em consequência, na obsessão pelas “estatísticas” (Machado, 2010), sendo notória tendência das práticas de autoavaliação ou das práticas de gestão para o acompanhamento dos resultados escolares.

Esta tendência para um gerencialismo pelos resultados, e para a valorização dos resultados académicos, tem conduzido os docentes a uma interiorização da necessidade de melhoria dos resultados escolares (exceto ESI- escola de referência nos *rankings*) e a uma maior centralidade das práticas na melhoria dos resultados escolares. Não obstante a influência da AEE na valorização dos resultados académicos por parte das escolas, é possível constatar que apenas a escola AG2 procede, por indicação do diretor, à adoção de procedimentos com reflexo na prática pedagógica dos docentes, como a realização de provas aferidas internas e de testes intermédios no âmbito das disciplinas sujeitas a exame. Face à necessidade de resposta às pressões da performatividade percebe-se que, quando as escolas têm uma “obrigação moral” para com os seus mercados (caso da escola AG2 e ESI) estas reagem numa “visão em túnel” (Ehren & Visscher, 2006), focando a sua ação nas aprendizagens mensuráveis e secundarizando as dificilmente mensuráveis, sobretudo nas disciplinas sujeitas a avaliação externa de aprendizagens. Parece claro que, a AEE acaba por ter um *efeito procedimental* (Ehren & Visscher,

2006, Pacheco, 2014), pois para além da *accountability* estar presente na avaliação externa de cada escola acaba por contaminar as outras práticas de avaliação, funcionando assim como instrumento de responsabilização e de regulação da ação dos docentes (Pacheco, 2015).

Os dados empíricos revelam ainda que os resultados da AEE e os pontos fracos evidenciados no relatório foram determinantes em alguns dos procedimentos adotados pelas escolas. Desse modo, ao nível do processo de avaliação de aprendizagens contacta-se, em todas as escolas, a adoção de procedimentos em termos da definição de critérios uniformizados para avaliação dos alunos, no sentido da aferição das avaliações internas e da sua aproximação aos resultados externos de aprendizagens. Também em termos dos procedimentos de articulação e sequencialidades curriculares, e de monitorização da aplicação dos critérios de avaliação é possível constatar a adoção de alguns procedimentos por parte das escolas. No âmbito dos procedimentos de organização e gestão da escola modificaram-se instrumentos de planeamento da ação educativa, uniformizaram-se documentos, criaram-se instrumentos para registos de evidências e alteraram-se procedimentos administrativos de gestão.

Nestas circunstâncias, percebe-se que todas as escolas reagem através da *fixação na medida*, pois adotam-se procedimentos apenas como resposta reativa aos indicadores da AEE. Para além de também se fazer notar uma reação de *ossificação*, pois as escolas só respondem ao preconizado no modelo da AEE abstendo-se da inovação (Ehren & Visscher, 2006, Pacheco, 2015). Parece claro que a adoção destes procedimentos não faz parte de uma estratégia integradora, mas resulta de “soluções organizacionais” que os diretores recorrem, numa lógica de “gestão baseada em evidências”, explorando as “zonas de incerteza” que podem comprometer a sua sobrevivência, com o propósito de assegurar a obtenção de recursos (por parte do Estado ou do mercado).

(5) Como são utilizados os resultados da autoavaliação? Quem são os seus principais utilizadores? Como se concebem os planos de melhoria? Como se operacionalizam os planos de melhoria? Qual o envolvimento dos diferentes atores educativos na melhoria?

Os dados empíricos obtidos e analisados revelam que, em todas as escolas, apesar dos resultados da autoavaliação terem sido divulgados nas estruturas formais,

como o conselho geral, o conselho pedagógico e os departamentos curriculares, não foram promovidos processos de reflexão com o propósito de obter o compromisso dos atores com a melhoria. Neste contexto, os principais utilizadores dos resultados da autoavaliação têm sido os respetivos diretores.

A análise dos dados empíricos permite concluir que, em três das cinco escolas (caso das escolas AG1, AG2 e ES2), os dados do processo de autoavaliação não foram utilizados na elaboração e implementação de quaisquer ações de melhoria. Entre as razões apontadas para essa falta de articulação entre o processo de autoavaliação e a melhoria da escola destacam-se, no caso das escolas AG1 e ES2, as pressões e exigências institucionais, oriundas do Ministério da Educação, como o processo de avaliação de desempenho dos docentes e o processo de agregação de escolas, ou ainda as pressões internas para a realização de outras “tarefas de inovação”, cujas agendas são potencialmente conflitantes com os objetivos da autoavaliação de escola. Percebe-se que, face às pressões do ambiente externo, com impacto no ambiente interno, os diretores recorrem à estratégia da “atribuição ambiental” (Brunsson, 2006), explorando as zonas de incerteza que subsistem, de modo a justificarem, de forma *assumida* (caso da escola AG1) ou *defensiva* (caso da escola ES2), a sua *infidelidade institucional* quanto à não utilização dos resultados da autoavaliação em processos de melhoria. Tal leva-nos a concluir sobre o carácter cerimonial da autoavaliação nestas escolas, pois o uso que lhe está reservado tem apenas como propósito a “gestão de evidências” como forma de demonstrar perante as instâncias superiores a conformidade institucional, numa lógica de avaliação para o relatório (Costa & Ventura, 2005).

Já no que concerne à escola AG2, embora o diretor não tenha utilizado os dados da autoavaliação na elaboração de processos de melhoria, os resultados foram usados para assacar responsabilidades aos docentes pelos “desvios” das suas *performances* face às metas definidas, tendo ainda implicações nas classificações obtidas no âmbito do processo de avaliação de desempenho dos docentes. Esta pressão reduziu as margens de autonomia instituinte do trabalho de cada docente, pois este passou a ser fortemente influenciado pela ideia da ação eficaz de modo à obtenção de melhores resultados.

Perante o uso dos dados da autoavaliação como forma de responsabilização (*accountability*) dos docentes, sem que fosse tido em conta o “princípio da reciprocidade” (Elmore, 2003), constata-se que, no “jogo político” da avaliação, os docentes acabam por assumir uma estratégia de “desobediência” desafiando as metas, pois estas são percecionadas como inapropriadas face ao contexto de ação da

organização. Tendo em conta que o “novo” perfil de líder escolar do diretor lhe coloca a obrigação de prestação de contas e responsabilização perante a comunidade educativa, denota-se que quando confrontado com solicitações antagónicas, que decorrem das expectativas do conselho geral relativamente ao seu papel de líder escolar e das exigências dos docentes em termos de redução do valor dessas metas, o diretor acaba por adiar o uso dos dados da autoavaliação em processos de melhoria. Nestas circunstâncias, percebe-se que o diretor de modo gerir as “zonas de incerteza” que podem vir a comprometer a legitimidade da sua ação organizacional, bem como a imagem social da escola, recorre à estratégia de *hipocrisia institucional* (Sá, 2004), procurando através de uma *desarticulação cronológica* dar resposta às solicitações conflituantes da *organização ação* e da *organização política* em tempos diferentes.

Parece claro que, se no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2003), a autoavaliação é assumida pelo diretor da escola AG2 como uma tecnologia racional de apoio à tomada de decisão para a melhoria, no *plano da ação* organizacional mais do que alimentar processos de melhoria as práticas de autoavaliação vão permitir-lhe gerir perante a *ordem exterior* (o Estado ou o mercado) a imagem de escola *bem organizada e bem gerida*.

Quanto à utilização dos resultados da autoavaliação nas escolas AG3 e ES1, ainda que os dados da autoavaliação tenham sido usados na elaboração e implementação de ações de melhoria essas ações procuram, essencialmente, responder aos pontos fracos da AEE. Além disso, no caso da escola AG3 as ações de melhoria foram obtidas através de uma pressão exercida por parte da equipa, sendo notório uma desarticulação entre a decisão e a ação, pois a ação dos atores não se desenvolveu em coerência com o definido no plano de melhoria. Por sua vez, na escola ES1 na sequência dos procedimentos do próprio modelo de avaliação foi elaborado e implementado um plano de ação de melhoria gizado pelo consultor externo. Trata-se, contudo, de um processo de melhoria que, para além de ter como foco os pontos fracos evidenciados no relatório da AEE, resulta de uma lógica de “encomenda” (Leite, Rodrigues & Fernandes, 2006), onde os atores que intervêm diretamente nos processos educativos acabam por não participar como decisores da mudança e da melhoria. Nestas circunstâncias, percebe-se que, mais do que a melhoria efetiva da qualidade da educação, o plano tem como propósito “*ficar bem na fotografia*” (Sá, 2009) de uma próxima AEE. Além disso, a preocupação de divulgação aos pais e encarregados de educação dos resultados dos indicadores do “novo” modelo de avaliação da escola, que configura um *ranking* de

desempenho das *performances* das disciplinas/docentes de cada departamento curricular, permite-nos concluir que a utilização da autoavaliação se enquadra numa estratégia de gestão/promoção da imagem pública da escola.

Parece claro que os processos de autoavaliação da escola, mais do que contribuírem para a melhoria contínua da escola, configuram o cumprimento de um “ritual de legitimação” (caso das escolas *AG1*, *AG3*, *ES2*) ou um “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001) (caso das escolas *ES1* e *AG2*).

(6) *Qual a natureza das mudanças organizacionais, pedagógicas e curriculares resultantes do processo de autoavaliação da escola? Qual o efeito da avaliação externa nessas mudanças?*

Quanto à natureza das mudanças que se fizeram sentir nas escolas a nível pedagógico e curricular em resultado da autoavaliação, os dados empíricos permitem constatar que apenas as escolas *AG2* e *ES1* procederam a algumas mudanças nesse âmbito. Na escola *AG2* o facto de o processo de autoavaliação ter o seu foco na medição das *performances* de algumas disciplinas, nomeadamente das sujeitas a avaliação externas de aprendizagem, levou à modificação das práticas de alguns docentes, passando estas a estarem mais centradas nos resultados escolares. Esta situação, tende a confirmar o efeito “visão em túnel” (Ehren & Visscher, 2006) resultante da valorização dos resultados académicos. Na escola *ES1* há a convicção, pelo menos expressa pela diretora e pela coordenadora da equipa, de que o “novo” modelo de avaliação de desempenho pedagógico poderá ser utilizado como um instrumento de melhoria das práticas de sala de aula, ainda que de momento as mudanças nesse âmbito sejam nulas. A partir dos resultados obtidos e analisados é possível afirmar que, entre os docentes, este modelo, mais do que percecionado numa lógica formativa, com o propósito da melhoria das práticas de sala de aula, é visto como um instrumento de controlo e de responsabilização, pois procura no “jogo” do mercado evidenciar perante os “clientes” a conformidade ou a discrepância com o perfil de “bom” profissional, numa lógica de “gestão da imagem pública” da escola.

No que concerne à natureza das mudanças organizacionais, os dados empíricos revelam que os efeitos do processo de autoavaliação se fazem sentir sobretudo ao nível da habituação às práticas de autoavaliação de escola pelos docentes, sendo estas, no entanto percecionadas como um “processo burocrático ou inútil” (Marchesi, 2002) sem

qualquer influência nas práticas de ensino. Decorrente da habituação ao processo de autoavaliação denota-se que os atores procedem à aceitação dessas práticas como “factos objetivos”, considerando-as a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*) no sentido de responder às pressões externas. Percebe-se que, dada o elevado nível de centralização do sistema educativo português, as práticas de autoavaliação ao terem sido legitimadas externamente adquirem o estatuto de necessárias e imprescindíveis. Deste modo, basta fazê-las e fazer constar que se fazem, independentemente da sua eficácia, para que a escola esteja em conformidade com as regras culturais dominantes e como tal assegure a sua legitimidade e aceitação social (Meyer & Rowan, 1999). A partir dos dados empíricos constata-se que, o processo de autoavaliação acaba por estar, em todas as escolas, mais centrado nas estruturas de gestão e administração, sendo notório o alheamento da generalidade dos docentes relativamente ao processo. Denota-se ainda que, perante a pressão externa, as escolas tendem a uniformizar o referencial dos seus modelos de autoavaliação devido ao mimetismo com o modelo da AEE. Esta situação leva-nos a crer que, perante a ausência de estímulos à aprendizagem (Bolívar, 2000), a tendência será para uma ritualização das práticas de autoavaliação, não chegando estas a se constituírem como “uma pedagogia do *empowerment*, da reflexividade e da autonomia” (Afonso, 2011).

Para além da habituação ao processo de autoavaliação, os dados empíricos fazem notar que, em todas as escolas, as mudanças a nível organizacional são pontuais e estão centradas sobretudo nos *procedimentos burocráticos* (Costa, 2007). Modificaram-se os instrumentos de planeamento da ação educativa, uniformizaram-se documentos, criaram-se instrumentos para registo das evidências e alteraram-se procedimentos administrativos de gestão, em função das medidas preconizadas no modelo da AEE, mas ao nível das práticas individuais de ensino (a atividade técnica da escola), enquanto foco prioritário da melhoria, não se verificam alterações.

Numa era de responsabilização (*accountability*) das escolas pelos resultados escolares, de aumento da pressão das avaliações externas e de elaboração de *rankings*, faz-se notar, em todas as escolas, uma obsessão pelas “estatísticas” e a tendência para um certo “tecnicismo” (Machado, 2010) no sentido do acompanhamento dos resultados escolares, enquanto instrumento de gestão utilizado mais para o controlo e responsabilização (caso das escolas AG2 e ESI) do que para a melhoria das práticas.

Parece claro que, a natureza das mudanças que se constata nas escolas, em resultado dos processos de autoavaliação, tem um maior impacto na dimensão

organizacional da escola, tendo como referente os indicadores de qualidade e eficácia da AEE, com destaque para a uniformização de instrumentos de recolha de informação que permitam a demonstração de “evidências” perante o Estado ou o mercado.

(7) *Quais os fatores que impediram ou dificultaram o desenvolvimento, contínuo e sustentado, de dinâmicas e práticas de autoavaliação na escola que conduzam à melhoria?*

Quanto aos fatores que têm dificultado o desenvolvimento contínuo e sustentado de práticas de autoavaliação, os dados empíricos corroboram que, nas cinco escolas em estudo, a ausência de uma tradição e cultura de avaliação tem impedido que as escolas desenvolvam processos de autoavaliação que favoreçam a reflexão sobre as práticas e permitam a melhoria contínua. Associada à inexistência de uma cultura de avaliação de escolas nota-se também, em todas as escolas, a percepção pelos docentes de que o foco do processo de autoavaliação da escola deve incidir apenas na dimensão organizacional, sendo sobretudo uma tarefa das estruturas de gestão e administração e, como tal, não diz respeito ao trabalho do professor na sala de aula. Além disso, os dados empíricos revelam a existência, em todas as escolas, de um certo “efeito-inércia” (Terrasêca, 2011) que conduz os professores a perpetuar os seus modos de trabalho e a manter a “gramática” organizativa institucionalizada.

Percebe-se que, quando a origem da iniciativa da autoavaliação resulta de uma “imposição externa” e as práticas de autoavaliação de escola não fazem parte da cultura organizacional, as escolas têm dificuldade em interpretar o sentido e a função da autoavaliação, só apostando na forma e não no processo (McNamara & O’Hara, 2005).

Também a falta de formação e de conhecimentos técnicos no âmbito da avaliação de escolas são aspetos que mais limitam a ação das equipas de autoavaliação na condução do processo e no envolvimento dos restantes elementos. Esta situação levou a escola ES1 a optar pela implementação de uma *avaliação interna com facilitadores externos* (Santos Guerra, 2002) recorrendo a um modelo de avaliação *pronto a usar*. Percebe-se a necessidade de um maior investimento quer no apoio às escolas, através de assessorias qualificadas, quer na disponibilização de formação no âmbito da avaliação de escolas de modo a que os atores consigam desencadear processos de autoavaliação que alimentem a mudança e a melhoria contínua e sustentável.

De igual modo, a ausência de tempo horário para o desenvolvimento pelas equipas de autoavaliação das suas tarefas é apontada, em algumas das escolas (escola *AG1*, *AG2*, *AG3* e *ES2*), como um fator limitativo à criação de uma dinâmica de equipa. Esta situação acabou por ter consequências no interesse e na motivação dos elementos das equipas para o empenho nos trabalhos necessários à autoavaliação, dada a dificuldade em conseguir compatibilizar as restantes exigências do trabalho docente com as tarefas da autoavaliação de escola. O que significa que, quando os objetivos do processo de AA não são percecionados como claros e consistentes e as tecnologias são ambíguas e pouco compreendidas (Cohen, March & Olsen, 1972), dificilmente os resultados do processo de AA serão assumidos como um instrumento orientador para a melhoria das práticas

Para além destes fatores não permitirem, a nível interno, gerar as condições para a criação de capacidade interna de mudança e melhoria pela autoavaliação institucional também, a nível externo, existem fatores que fazem notar algumas limitações.

A reduzida autonomia da escola para implementar algumas das ações de melhoria emerge como um dos fatores que, em todas as escolas, mais condiciona a articulação entre a avaliação da escola e a *capacidade de mudança e melhoria efectiva* (Bolívar, 2012). Esta mitigada autonomia é apontada como fator limitativo não só do desenvolvimento de dinâmicas que possibilitem a implementação de ações de melhoria, mas também da capacidade de “autogoverno” dos órgãos estratégicos da escola, como o conselho geral. Percebe-se que, quando a melhoria está fora do alcance da autonomia relativa da escola, a autoavaliação acaba por ser percecionada como uma perda de tempo (Ventura, 2006).

Para além da questão da autonomia, outro dos constrangimentos apontados pelas escolas (caso da escola *AG1*, *AG3*, *ES2*) passa pelas solicitações e agendas, por vezes, conflituantes das próprias políticas educativas. Entre essas solicitações destacam-se o processo de avaliação de desempenho dos docentes, a expectativa do processo de agregação de escolas e as mudanças constantes em termos de políticas educativas que causam pressão e incerteza na ação da escola, sendo, como tal, fatores desmotivadores do desenvolvimento de dinâmicas de mudança e inovação por parte dos docentes.

Percebe-se que, ao não estarem criadas as condições para que as escolas se transformem numa *unidade básica de inovação e mudança*, as organizações escolares e os seus atores, de modo a gerirem as pressões e a assimetria de poder com a tutela, no quadro da margem relativa de autonomia que dispõem, exploram em seu proveito as

zonas de incerteza, de tal modo que os processos de autoavaliação, mais do que servirem para alimentar processos de melhoria contínua, traduzem-se no cumprimento de um “ritual de legitimação” e num “gerenciamento da imagem pública” (Ball, 2001).

Como conclusão geral pode afirmar-se que, nestas escolas, apesar do programa de AEE ter incitado o desenvolvimento de procedimentos de autoavaliação de escola, ainda existe um longo caminho a percorrer para que se consiga fazer emergir uma “cultura de avaliação” de escola. Ainda que no *plano das orientações para a ação* (Lima, 2001) seja possível decretar a emergência de uma “cultura de avaliação” e regulamentar a mudança, no *plano da ação organizacional* a realidade mostra-nos que os processos de avaliação acabam por refletir o “jogo” dos atores educativos, não se reduzindo a uma resposta à necessidade de eficácia e melhoria. Ao longo deste trabalho tivemos oportunidade de verificar que, face quer à assimetria de poder que se faz sentir entre a escola e a tutela, quer à falta de conhecimentos e de competências dos docentes no âmbito da avaliação de escolas, a que não é alheio a ausência de apoio externo para o desenvolvimento destas práticas e a falta de disponibilização de formação, quer ainda devido às culturas docentes e às dificuldades de disponibilidade horária para as tarefas de autoavaliação, a emergência de uma cultura de avaliação e de melhoria está ainda longe de ser consolidada nas escolas.

Como se viu, perante as políticas de *comando* centralizado e de *controlo* da conformidade, a intenção de diálogo entre a AEE e um processo de melhoria através da avaliação institucional é praticamente impossível, tanto mais quando os processos de autoavaliação são objeto de avaliação e classificação por parte da AEE. Os olhares dos atores, particularmente dos docentes, estão muito marcados pela matriz de intervenção inspetiva da IGEC, o que se reflete na perspetiva de controlo que têm da AEE. Esta perceção dos docentes acerca do papel da AEE acentua-se quando consideramos as suas consequências em termos de prémios ou sanções, na medida em que as classificações obtidas nessa avaliação vão condicionar o percurso profissional e a carreira dos diretores e professores.

Para além disso, o incumprimento das expectativas criadas no que respeita a uma contratualização efetiva da autonomia e a ausência de uma relação de *reciprocidade*, no que se refere à responsabilização das escolas e das restantes estruturas do Ministério da Educação, pelos resultados obtidos na avaliação conduzem a que os processos de

avaliação de escolas sejam percebidos pelas escolas e pelos seus atores como ritualísticos.

Face à pressão e à incerteza, os casos aqui estudados mostraram que as escolas e os seus atores recorrem a respostas estratégicas (Oliver, 1991) ou “soluções organizacionais”, de modo a justificarem o “valor” da escola perante os seus “clientes” e “investidores”, tendo em conta os seus interesses e objetivos individuais e organizacionais. Como tal, as mudanças que ocorrem nas estruturas, nos processos e nas práticas, mais do que resposta à necessidade de eficácia e melhoria interna da escola, traduzem-se em processos de adaptação que variam consoante as tensões entre o contexto institucional e o ambiente competitivo onde as escolas estão inseridas.

Neste cenário, consideramos que as inovações e as mudanças sustentadas no âmbito da avaliação de escola têm de ser sentidas e resultar do compromisso dos atores em melhorar, pois só assim será possível responsabilizar no sentido da melhoria contínua. Apenas num contexto afastado do controlo e da pressão e com o apoio de facilitadores externos as escolas e os seus atores poderão apropriar-se das competências necessárias ao desenvolvimento de processos de autoavaliação e, em consequência, virem a consolidar uma cultura de avaliação. Todavia, isso é algo a construir em cada estabelecimento de ensino, enquanto contexto de ação concreta. No entanto, para que as práticas de autoavaliação se constituam como “uma pedagogia do *empowerment*, da reflexividade e da autonomia” (A. Afonso, 2011) é necessário que as políticas educativas tenham como foco a criação de condições para o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem das escolas e para a capacitação dos professores para o desempenho das suas práticas.

Para finalizar parece-nos importante referir algumas considerações sobre o estudo tendo em conta a metodologia adotada. Não obstante as vantagens do método escolhido decorrerem da profundidade com que é possível estudar a unidade de análise definida “os efeitos da avaliação externa nas dinâmicas de autoavaliação da escola”, a complexidade e a singularidade dos casos levam-nos a ter em conta as limitações deste método. Como tal, dada a natureza da singularidade do estudo, não se pretende que os resultados obtidos sejam generalizáveis a outros contextos, mas, antes, que constituam um contributo para o conhecimento mais aprofundado acerca do modo como o modelo de Avaliação Externa desenvolvido pela IGEC, desde o ano de 2006, contribui para o desenvolvimento de dinâmicas e práticas de autoavaliação nas escolas que sustentem a

elaboração de planos de melhoria e possibilitem a melhoria contínua da escola. Esta limitação não diminui a riqueza do estudo, pois apesar de não ser generalizável não se prende exclusivamente ao contexto em que foi desenvolvido, dado que permitiu aprofundar o conhecimento acerca do desenvolvimento da avaliação institucional nas escolas. Por fim, a presente investigação, sendo um estudo de caso, não esgota as possibilidades de pesquisa em função desta problemática. Reconhece-se que aplicando eventualmente o mesmo modelo noutra contexto, outros resultados poderão ser obtidos, até porque a realidade é sempre multifacetada e em permanente evolução.

Sugestões para investigação futura

No desenrolar desta investigação surgiram aspetos que não foram aprofundados ou não foram explorados, os quais poderão ser tidos em conta para futuras investigações. Desses aspetos, que poderão dar origem a novas investigações no âmbito desta problemática, pensamos que seria importante realizar estudos de caso que permitissem aprofundar numa perspetiva longitudinal as dinâmicas dos processos de autoavaliação de escolas tendo em conta o processo de agregação a que as escolas foram sujeitas.

Teria igualmente bastante interesse desenvolver estudos que permitissem aprofundar os efeitos do novo modo de governação das escolas, ancoradas em agendas gerencialistas, de que o diretor é o rosto responsável perante as autoridades e a comunidade pela produção de resultados escolares mensuráveis, nas lógicas de organização dos processos de autoavaliação e de melhoria da escola

BIBLIOGRAFIA

Afonso, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Revista Educação & Sociedade*, 22 (75), 15-32.

Afonso, A. J. (2001b). As escolas em avaliação: avaliabilidade e responsabilização. *Administração Educacional*, 1, 23-26.

Afonso, A. J. (2002). Políticas educativas e avaliação de escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In J. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp.31-37). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Afonso, A. J. (2003). Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In M. T. Esteban (Org.). *Escola, Currículo e Avaliação* (pp. 38-56). São Paulo: Cortez Editora.

Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 09, 57-70. Recuperado em 20 de Dezembro de 2014, de <http://sisifo.fpce.ul.pt>

Afonso, A. J. (2010a). Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In M. T. Esteban & A. J. Afonso (Orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (pp. 147-170). São Paulo: Cortez Editora.

Afonso, A. J. (2010b). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos de Avaliação Educacional*, 21 (46), 343-362.

Afonso, A. J. (2010c). Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26 (1), 13-30.

Afonso, A. J. (2011). Questões polémicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. In M. P. Alves & J. De Ketele (Orgs.). *Do currículo á avaliação, da avaliação ao currículo* (pp. 84-101). Porto: Porto Editora.

Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 471-484.

Afonso, A. J. (2014). Questões, objetos e perspectivas em avaliação. *Avaliação: Revista da avaliação da educação superior*, 19 (2), 487-507.

Afonso, N. (2000). Autonomia, avaliação, e gestão estratégica das escolas públicas. In A. Ventura, A. Mendes & J. Costa (Orgs.). *Liderança e estratégia nas organizações escolares* (pp. 201-216). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Afonso, N. (2002a). Avaliação e desenvolvimento organizacional de escola. In J. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura (Orgs.). *Avaliação de organizações educativas* (pp.51-68). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Afonso, N. (2002b). A avaliação do serviço público de educação: direito do cidadão e dever do Estado. In Conselho Nacional de Educação. *Qualidade e avaliação da educação* (pp. 95-104). Lisboa: CNE.

Afonso, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In, J. Barroso (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições Asa.

Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Porto: Edições Asa.

Afonso, N. (2007). A avaliação das escolas no quadro de uma política de mudança da administração da educação. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Avaliação das escolas – Modelos e processos* (pp. 223-228). Lisboa: CNE.

Afonso, N. (2014). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Afonso, N., & Costa, E. (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 155-189). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Aires, L. (2004). *Paradigma qualitativo e práticas de investigação educacional*. Lisboa: Universidade Aberta.

Alaíz, V. (2007a). Autoavaliação das escolas: Há um modelo recomendável? *Correio da Educação*, 301. Recuperado em 29 de Dezembro de 2010, de http://www.asa.pt/CE/Auto-avaliacao_escolas.pdf

Alaíz, V., Góis, E. & Gonçalves, C. (2003). *Autoavaliação de escolas – Pensar e praticar*. Porto: Edições ASA.

Alarcão, I. (2001). Escola reflexiva. In I. Alarcão (Org.). *Escola reflexiva e nova racionalidade* (pp. 15-30). Porto Alegre: Artemed.

Alves, J. M. (1999). *A escola e as lógicas de ação. As dinâmicas políticas de uma inovação instituinte*. Porto: ASA.

Alves, M. & Correia, S. (2008). A autoavaliação de escola. Um estudo exploratório sobre os dispositivos de autoavaliação das escolas públicas em Portugal. *Olhar de Professor*, 11 (2), 355-382. Recuperado em 21 de novembro de 2014, de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=68412830008>

Alves, M. & Correia, S. (2009). *Projeto de Avaliação em Rede (PAR): Construção e regulação do sentido coletivo da escola*. Recuperado em 18 de dezembro de 2010, de

<http://www.educacion.udc.es/grupos/gipdae/congreso/Xcongreso/pdfs/t8/t8c291.pdf>

Alves, M. P., & Machado, E. A. (2003). Sentido da escola e os sentidos da avaliação. *Revista de Estudo Curriculares*, 1 (1), 79-92.

Alves, M. P., & Machado, E. A. (2008). Para uma perspetiva dialógica de avaliação de escola. In M. P. Alves & E. A. Machado. *Avaliação com sentido(s): Contributos e questionamentos* (pp. 97-108). Santo Tirso: De Facto Editores.

Amado, J., & Freire, I. (2013). Estudo de caso na investigação em educação. In J. Amado (Coord.). *Investigação qualitativa em educação* (pp. 121-143). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

ANESPO (2001). *Modelo de Certificação da Qualidade das Escolas Profissionais P/97/1/35000/PI/I. 1. 1.a/PPI*: Documento final do projeto. Programa Leonardo da Vinci (texto policopiado)

Antunes, F., & Sá, V. (2010). *Públicos escolares e regulação da educação. Lutas concorrenciais na arena educativa*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Antúnez, S. (2006). *Claves para la organización de centros escolares*. (6ª ed.). I.C.E. Universitat Barcelona: Editorial Horsori.

Araújo, J. (1996). *Mudanças ritualizadas em contextos organizacionais ambíguos. O caso da avaliação do aproveitamento escolar dos alunos* (Dissertação de Mestrado, Área de especialização em Administração Escolar, Universidade do Minho, Braga).

Azevedo, J. (Org.). (2002). *Avaliação das escolas. Consensos e divergências*. Porto: Edições ASA

Azevedo, J. M. (2007). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Avaliação das Escolas: Modelos e processos* (pp. 14-99). Recuperado em 30 de dezembro de 2014, de <http://www.cnedu.pt/files/pub/AvaliacaoEscolas/4-Estudo.pdf>

Azevedo, J. M. (2007b). Avaliação externa das escolas em Portugal. Conferência As escolas face a novos desafios. Presidência Portuguesa da União Europeia. Lisboa: Parque das Nações, 2 e 3 de novembro de 2007. Recuperado em 30 de dezembro de 2014, de <http://www.ige.min-edu.pt/upload%5Cdocs/AvaliacaoExternaEscolasPortugal.pdf>

Bacharach, S. B. (1988). Notes on a political theory of educational organizations. In A. Westoby (Ed.). *Culture and power in educational organizations* (pp. 277-288). Milton Keynes: Open University Press.

Bacharach, S. B., & Mitchell, S. (1987). The generation of practical theory: Schools as political organizations. In J. Lorch (Ed.). *Handbook of Organizational Behaviour* (pp. 405-419). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Bacharach, S. B., & Mundell, B. L. (1999). Políticas organizacionais nas escolas: Micro, macro e lógicas de Ação. In M. J. Sarmiento (Org.). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas* (pp. 123-156). Porto: ASA.

Baldrige, J. V. (1971). *Power and conflict in the university*. New York: John Wiley.

Baldrige, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G., & Riley, G. L. (1978). *Policy making and effective leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Ball, S. J. (1989). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona: Paidós-MEC. (obra original em inglês *The micropolitics of the school: toward a theory of school organization* publicada em 1987)

Ball, S. J. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, 1 (2), 99-116.

Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, 35 (126), 539-564.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo* (3ª ed.). Lisboa: Edições 70.

Barroso, J. (1996). *O Estudo da escola*. Porto: Porto Editora.

Barroso, J. (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Révue Française de Pédagogie*, 130, 57-71.

Barroso, J. (2003a). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.). *A Escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições Asa.

Barroso, J. (2003b). A “escolha da escola” como processo de regulação: integração ou seleção social?. In J. Barroso (Org.). *A Escola pública: regulação, desregulação, privatização* (pp. 79-109). Porto: Edições Asa.

Barroso, J. (2004a). Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*, 39, 19-28.

Barroso, J. (2004b). A autonomia das escolas uma ficção necessária. In *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.

Barroso, J. (2004c). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.). *Políticas e gestão local da Educação* (pp. 13-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Barroso, J. (2005a). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751. Recuperado em 10 de maio de 2014, de <http://www.cedes.unicamp.br>

- Barroso, J. (2006b). O Estado e a educação: a regulação transnacional, regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação
- Barroso, J. (2006c). A autonomia das escolas: Retórica, instrumento e modo de regulação da ação pública. In A. Moreira, A. Amaral, A. Lobo, A. Brotas, A. Gaspar, D. Rodrigues, & T. Blackstone. *A autonomia das escolas* (pp. 23- 48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2011). Conhecimento e ação pública: as políticas sobre a gestão e a autonomia das escolas em Portugal (1986-2008). In J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 27-58). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J. (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, 13-25.
- Barroso, J. et al. (2002). Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisées dans le système éducatif du Portugal. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação de Lisboa.
- Barroso, J. & Afonso, N. (2011). Introdução. In J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 11-25). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bassey, M. (1999). *Case Study Research in Educational Settings*. Buckingham: Open University Press.
- Bell, J. (2004). *Como realizar um projeto de investigação* (3ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Bell, L. A. (1980). The school as organization: a re-appraisal. *British Journal of Sociology of Education*, 1 (2), 183-192.
- Beltrán Llavador, F. (1995). Organización escolar y construcción de hegemonia. *Kikiriki*, 35, 42-48.
- Berger, P. L. (1983). *Perspetivas sociológicas. Uma visão humanística*. Petrópolis: Vozes.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1967). *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday Anchor Books.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2010). *A construção social da realidade. Um tratado da sociologia do conhecimento* (3ª ed.). Petrópolis: Vozes. (obra original em inglês *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, publicada em 1967)
- Bernoux, P. (1995). *A Sociologia das Organizações*. Porto: RÉS-Editora.

- Bilhim, J. (2008). *Teoria organizacional: Estruturas e pessoas* (6ª ed.). Lisboa: ISCSP
- Blase, J. (1987a). Political interaction among teachers: Sociocultural contexts in the schools. *Urban Education*, 22 (3), 286-309.
- Blase, J. (1987b). The politics of teaching: The teacher-parent relationship and the dynamics of diplomacy. *Journal of Teacher Education*, 38 (2), pp. 53-60.
- Blase, J. (1991a). The Micropolitical perspective. In J. Blase (Ed.). *The Politics of life in Schools: Power, Conflict and Cooperation* (pp.1-18). Newbury Park: Sage.
- Blase, J. (1991b). *The politics of life in schools: Power, conflict and cooperation*. Newbury Park: Sage.
- Blase, J. (2002). Las micropolíticas del cambio educativo. *Profesorado, Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 6 (1-2), 1-15. Recuperado em 30 de novembro de 2014, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56760203>
- Blau, P., & Scott, W. (1970). *Organizações formais*. São Paulo: Editora Atlas. (obra original em inglês *Formal Organizations: a comparative approach*, publicada em 1962).
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora
- Bolívar, A. (1994). La evaluación de centros: entre el control administrativo y la mejora interna. In M. T. Gonzalez & J. M. Escudero (Eds.). *Profesores y escuela. Hacia una reconversión de los centros y la función docentes?*(pp. 251-282). Madrid: Ediciones Pedagógicas.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas*. Porto: Edições Asa.
- Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Revista Gestão em Ação*, 9 (1), 37-60.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos. O que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1984). *Modern approaches to understanding and managing organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1991). *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1992). Leading and managing: Effects of context, culture and gender. *Educational Administration Quarterly*, 28 (3), 314-329.
- Bonniol, J. J., & Vial, M. (1997). *Les modèles de l'évaluation*. Buxelles: De Boeck.

- Bonniol, J. J., & Vial, M. (2001). *Modelos de avaliação: textos fundamentais*. Porto Alegre: Artmed
- Brandalise, M. A. (2010). *Autoavaliação de escolas: alinhavando sentidos, produzindo significados*. Ponta Grossa: Editora UEPG
- Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia. Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: Edições ASA. (obra original em inglês *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*, publicada em 1989).
- Bush, T. (1986). *Theories of educational management*. London: Harper & Row
- Bush, T. (1995). *Theories of educational management* (2ª ed.). London: Paul Chapman.
- Bush, T. (1996). *Manual di management scolastico*. Trento: Edizioni Erickson. (Tradução italiana da obra original em inglês *Theories of educational management* (2ª ed.), publicada em 1995)
- Bush, T. (Org.). (1989). *Managing education: Theory and practice*. Milton Keynes: Open University Press.
- Canário, R. (1994). ECO: Um processo estratégico de mudança. In Canário, R. & Espiney, R. (Eds). *Uma escola em mudança com a comunidade*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional,
- Cano, E. (2003). *Organización, calidad y diversidad*. Madrid: Editorial la Muralla.
- Cardinet, J. (1990) Evaluation externe, interne ou négociée? In conference de 1987 *Homage à Jean Cardinet* (pp. 139-156). Fribourg: Delval
- Cardona Andújar, J. (2001). *Elementos de teoria organizativa del centro escolar*. Madrid: Sans y Torres.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (1998). *Metodologia da Investigação - guia para Autoaprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Casanova, M. T. (1992). *La Evaluación, garantía de calidad para el centro educativo*. Zaragoza: EDELVIVES.
- Castanheira, P., & Costa, J. A. (2007). Lideranças transformacional, transaccional e laissez-faire: um estudo exploratório sobre os gestores escolares com base no MLQ. In J.M. Sousa & C. N. Fino (Eds.). *A Escola Sob Suspeita* (pp. 141-154). Porto: Asa
- Castro, H. & Alves, J. (2013). Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões. *Educação, Temas e Problemas*, 12 e 13, 121-142.
- Castro, H. (2012). *Avaliação de escolas: entre o ritual de legitimação e o gerencialismo da imagem* (Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa, Porto). Recuperado em outubro, 2014, de <http://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/10121>

- Clegg, S. (1998). *As organizações modernas*. Oeiras: Celta Editores.
- Clímaco, M. C. (1992). *Monitorização e práticas de avaliação das escolas*. Lisboa: GEP/ME
- Clímaco, M. C. (1995). *Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo*. Lisboa: ME-PEPT
- Clímaco, M. C. (2002). A Inspeção Geral da Educação e a Avaliação Integrada das Escolas. In CNE (Ed.). *Qualidade e Avaliação da Educação* (pp. 35-46). Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Clímaco, M. C. (2005). *Avaliação de sistemas em educação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Clímaco, M. C. (2007). Na esteira da avaliação externa das escolas: Organizar e saber usar o feedback. *Correio da Educação*, 315. Recuperado em 31 de dezembro, 2014, de http://www.asa.pt/CE/PDF/tem_a%20palavra_mcc.pdf
- Clímaco, M. C. (2010). Políticas de avaliação das escolas em Portugal. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3 (3), 9-29. Recuperado em 5 de janeiro de 2015, de <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num3/art1.pdf>
- Clímaco, M. C. (2011). Percursos da avaliação externa das escolas em Portugal. Balanços e propostas. In Conselho Nacional da Educação (Ed.). *Avaliação das escolas dos ensinamentos básicos e secundário: perspetivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 69-110). Lisboa: CNE. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1169&lang=pt
- Coelho, I., Sarrico, C. & Rosa, M. J. (2008). Avaliação de escolas em Portugal: Que futuro? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 7 (2), 56-67. Recuperado em 31 de dezembro de 2014, de <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rpbg/v7n2/v7n2a07.pdf>
- Cohen, M. D., & March, J. G. (1986). *Leadership and ambiguity. The american college President (2ª Ed.)*. Boston, MA: The Harvard Business School Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Comissão Europeia, Eurydice (2004). *A avaliação dos estabelecimentos de ensino à lupa*. Bruxelas: Eurydice. Recuperado em outubro, 2012, de http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/archives/060EN.zip
- Conselho Nacional da Educação (2007). *Avaliação das escolas: Modelos e processos*. Lisboa: CNE.

Conselho Nacional da Educação (2008). Parecer nº 5, *Diário da República 2ª Série – Nº 113 de 13 de Junho*.

Conselho Nacional da Educação (2010). Parecer nº 3, *Diário da República 2ª Série – Nº 111 de 9 de Junho*.

Conselho Nacional da Educação (2011). Recomendação nº 1, *Diário da República 2ª Série – Nº 5 de 7 de Janeiro*.

Correia, S. (2011). *Dispositivos de autoavaliação de escola: entre a lógica do controlo e a lógica da regulação* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga). Recuperado em outubro, 2014, de <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/19723/1/Serafim%20Manuel%20Teixeira%20Correia.pdf>

Costa, J. A. (1998). *Imagens organizacionais da escola* (2ª ed.). Porto: ASA.

Costa, J. A. (2003). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais: discursos e práticas*. 2ª Edição. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Costa, J. A. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei.... In Conselho Nacional de Educação (Org.). *Avaliação das escolas – Modelos e processos* (pp. 229-236). Lisboa: CNE.

Costa, J. A. & Ventura, A. (2005). Avaliação e desenvolvimento organizacional. *Infância e educação – Investigação e práticas*, 7, 148-161.

Coutinho, C. & Chaves, J. (2002). O estudo de caso na investigação em tecnologia educativa em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 85-114.

Cronbach, L. J. (1963). Course improvement through evaluation. *Teachers College Record*, 64, 672-683.

Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.

Cunha, M., Rego, A., Cunha, R., & Cabral-Cardoso, C. (2007). *Manual de comportamento organizacional e gestão* (6ª ed.). Venda Nova: Editora RH.

Daft, R. L. (2002). *Organizações: Teorias e projetos*. São Paulo: Thomson Pioneira.

De Ketele, J. M. (1991). *L'évaluation: approche descriptive ou prescriptive?*. Bruxelles: De Boeck.

De Miguel, M. (1989). Modelos de investigación sobre organizaciones educativas. *Revista de Investigación Educativa*, 7, (13), 21-56.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Introducción. In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (Eds.). In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 33-75). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Ehren, M. C. & Visscher, A. J. (2006). Toward a theory on the impact of schools inspection. *British Journal of Educational Studies*, 54 (1), 51-72.

Ellström, P. (1983). Four faces of educational organizations. *Higher Education*, 12, 231-241.

Ellström, P. (1992). Understanding educational organizations. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), 9-22.

Ellström, P. (2007). Quatro faces das organizações educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação /RBPAAE*, 23 (3), 449-461.

Elmore, R. (2000). *Building a new structure for school leadership*. Washington: Albert Shanker Institute.

Elmore, R. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7 (1-2), 9-48.

Elmore, R. (2010). *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile.

England, G. (1989). Tres formas de entender la administración educativa. In R. Bates, *Práctica crítica de la administración educativa*. Universidade de Valencia: Servicio de Publicaciones.

Enguita, M. (1990). *Juntos pero no revueltos. Ensayos en torno de la reforma de la educación*. Madrid: Visor.

Enguita, M. (1997). O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In P. Gentili, & T. Silva, (Orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação* (pp. 93-110). Petrópolis: Vozes

Eurydice (2004). *Evaluation of schools providing compulsory education in Europe*. Brussels: European Commission.

Escudero Escorza, T. (1997). Enfoques modélicos y estrategias en la evaluación de centros educativos. *RELIEVE*, 3 (1). Recuperado em 15 de janeiro de 2010, de http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1_1.htm

Escudero Escorza, T. (2003). Desde los tests hasta la investigación evaluativa actual. Un siglo, el XX, de intenso desarrollo de la evaluación en educación. *RELIEVE*, 9 (1). Recuperado em 15 de janeiro de 2010, de http://www.uv.es/relieve/v9n1/RELIEVEv9n1_1.pdf

Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga: Universidade do Minho.

Etzioni, A. (1984). *Organizações modernas* (7ª ed.). São Paulo: Livraria Pioneira Editora.

Fernandes, D. (2005). *Avaliação das aprendizagens: desafios às teorias, práticas e políticas*. Lisboa: Texto Editora.

Fernandes, D. (2010). Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In M. T., Esteban & A. J. Afonso (Orgs.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação* (pp. 15-44). São Paulo: Cortez.

Fernandes, D. (2011). Avaliação de programas e projetos educacionais: Das questões teóricas às questões das práticas. In D. Fernandes (Org.). *Avaliação em educação: Olhares sobre uma prática social incontornável* (pp. 185-208). Pinhais: Editora Melo.

Ferreira, E. (2012). *(D)enunciar a Autonomia. Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto: Porto Editora

Ferreira, J., Casaca, S., & Jerónimo, H. (2011). Teorias ecológicas e sociocognitivas. In J. M. Ferreira, J. Neves & A. Caetano (Orgs.). *Manual de psicossociologia das organizações* (pp. 149-190). Lisboa: Escolar Editora.

Fialho, I. (2009). A qualidade de ensino e a avaliação das escolas em Portugal. Contributos para a sua história recente. *Educação. Temas e problemas- Avaliação, qualidade e formação*, 7 (4), 99-116.

Figari, G. (1999). Para uma referencialização das práticas de avaliação dos estabelecimentos de ensino. In A. Estrela & A. Nóvoa (Orgs.). *Avaliação em educação: novas perspectivas* (pp. 139-154). Porto: Porto Editora.

Figari, G. (2008). A avaliação de escolas: questões, tendências e modelos. In M. P. Alves & E.A. Machado (Eds.). *Avaliação com sentido(s): contributos e questionamentos* (pp. 41- 72) Santo Tirso: De Facto Editores.

Formosinho, J., & Ferreira, F. (2000). O pragmatismo burocrático. Um contributo para o estudo da política educativa no quotidiano. In J. Formosinho, F. Ferreira & J. Machado. *Políticas educativas e autonomia das escolas* (pp. 77- 90). Porto: ASA

Formosinho, J., & Machado, J. (2010). Avaliação das escolas e programas de desenvolvimento. In J. Formosinho, A. Fernandes, J. Machado, H. Ferreira (Eds.). *Autonomia da escola pública em Portugal* (pp. 19- 29). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Friedberg, E. (1988). L'analyse sociologique des organisations. *Pour*, nº 28.

Friedberg, E. (1995). *O Poder e a regra: Dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

Fullan, M. (2002a). El significado del cambio educativo: un cuarto de siglo de aprendizagem. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 6 (1-2), 1-14. Recuperado em 30 de novembro de 2014, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56760203>

Fullan (2002b). *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.

Gairín, J. (1988-89). El objeto de la organización escolar, *Educación*, 14-15.

Gairín, J. (2004). *La organización escolar: contexto y texto de actuación*. Madrid: Editorial la Muralla.

Gentili, P. (1997). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In P. Gentili & T. Silva, (Orgs). *Neoliberalismo, qualidade total e educação* (pp. 111-177). Petrópolis: Vozes

Gewirtz, S., Ball, S., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity*. Milton Keynes: Open University Press

Glatter, R., Preedy, M., Riches, C., & Masterton, M. (Eds.). (1988). *Understanding school management*. Milton Keynes: Open University Press.

Ghiglione, R., & Matalon, B. (2005). *O inquérito. Teoria e prática* (4ª ed.). Oeiras: Celta Editora.

Góis, E. & Gonçalves, C. (2005). *Melhorar as escolas: Práticas eficazes*. Porto: Edições ASA

Gomez, G., Flores, J. & Jimènez, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Malaga: Ediciones Aljibe.

Gonzalez, M. T. (1990). Nuevas perspectivas en el análisis de las organizaciones educativas. In *Actas do I Congresso Interuniversitário de Organização Escolar* (pp. 27-46). Barcelona: Secretaria del Congresso.

- Gonzalez, M. T. (1994). Perspectivas teóricas recientes en organización escolar: una panorâmica general. In M. T. Gonzalez & J. M. Escudero (Eds.). *Professores y escuela. Hacia una reconversión de los centros y la función docentes?*(pp. 35-59). Madrid: Ediciones Pedagógicas.
- Gonzalez, M. T. (1998). La micropolítica de las organizaciones escolares. *Revista de Educación*, 316, 215-240.
- Gonzalez, M. T. (2008). Las organizaciones escolares: dimensiones y características. In M. T. Gonzalez, J. M. Nieto & A. Portela. *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos* (pp. 25-40). Madrid: Pearsons Educación.
- Gonzalez, M. T., & Escudero, J. M. (1994). *Professores y escuela. Hacia una reconversión de los centros y la función docentes?*. Madrid: Ediciones Pedagógicas.
- Gonzalez, M. T., Nieto, J. M., & Portela, A. (2008). *Organización y gestión de centros escolares: Dimensiones y procesos*. Madrid: Pearsons Educación.
- Greenfield, T. B. (1975). Theory about organizations: A new perspective and its implications for schools. In M. Hughes (Ed.). *Administering education: International challenge* (pp. 71-99). London: Athlone.
- Greenwood, R., & Hinings C. R. (1996). Understanding radical organizational change: bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21 (4), 1022-1054.
- Grilo, V. & Fernandes, J. (2009). Avaliação das escolas e actores locais: Responder ou melhorar? In *Actas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia* (pp. 3545-3559). Braga: Universidade do Minho.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1982). *Effective evaluation*. São Francisco: Jossey-Bass.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage Publications.
- Hargreaves, A. (1998). *Os professores em tempo de mudança. O trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Alfragide: McGraw-Hill de Portugal.
- Hargreaves, A. (2002). Sustainability of educational change: the role of social geographies. *Journal of Educational Change*, 3 (3-4), 189-214.
- Hipólito, J. (2011). A contratualização como instrumento da ação pública. In J. Barroso & N. Afonso (Org.). *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 87-121). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Hopkins, D. (1994). School improvement in an era of change. In P. Ribbins & E. Burrige (Eds.). *Improving education: Promoting quality in school's* (pp. 74-91). London: Cassell.

Hopkins, D. (1995). Towards effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 6 (3), 265-274.

Hopkins, D. (2008). Hacia una buena escuela. Experiencias y lecciones. Santiago de Chile: Fundación Chile.

Hopkins, D., & Reynolds, D. (2001). The past, present and future of school improvement: Towards the third age. *British Educational Research Journal*, 27 (4), 459-475. Recuperado em 12 de março de 2013, de http://www.highreliabilityschools.co.uk/_resources/files/downloads/school-improvement/dhdr2001a1.pdf

Hopkins, D., Ainscow, M., & West, M. (1994). *School improvement in an era of change*. London: Cassell.

House, E. (1988). Tres perspectivas de la innovacion educativa: Tecnológica, política y cultural. *Revista de Educación*, 286, 5-34.

Hoyle, E. (1982). Micropolitics of educational organizations. *Educational Management and Administration*, 10 (2), 87-98

Hoyle, E. (1986). *The politics of school management*. London: Hodder and Stoughton.

Hoyle, E. (1988). Micropolitics of Educational Organizations. In A. Westoby (Ed.). *Culture and power in educational organizations* (pp. 255-270). Philadelphia: Open University Press.

Inspeção-geral da Educação (2005). *Efetividade da autoavaliação das escolas. Projeto ESSE. Indicadores de Qualidade*. Lisboa: IGE/ME.

Inspeção-geral da Educação (2009a). *Aferição da efetividade da autoavaliação. Relatório nacional 2004-2007*. Lisboa: IGE/ME.

Inspeção-geral da Educação (2009b). *Avaliação externa das escolas. Referentes e instrumentos de trabalho*. Lisboa: IGE.

Inspeção-geral da Educação (2010). *Programa acompanhamento da autoavaliação das escolas – Relatório 2010*. Recuperado em 27 de Dezembro de 2010, de http://www.ige.min-du.pt/upload/Relatorios/AEE_2010_RELATORIO_Final.pdf

Inspeção-geral da Educação (2010b). *Avaliação externa das escolas – Relatório Nacional 2009-2010*. Recuperado em 3 de Janeiro de 2011, de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_Relatorio_2009-2010.pdf

Inspeção-geral da Educação (2011b). *Avaliação externa das escolas. Avaliar a melhoria e a confiança (2006-2011)*. Lisboa: IGE.

Inspeção-geral da Educação (2011c). *Propostas para um novo ciclo de Avaliação externa de escolas. Relatório final*. Lisboa: IGE.

Inspeção-geral da Educação e Ciência (2012a). *Quadro de referência para a avaliação das escolas*. Lisboa: IGEC.

Inspeção-geral da Educação e Ciência (2012b). *Documentos de apresentação da escola*. Lisboa: IGEC.

Inspeção-geral da Educação e Ciência (2012c). *Plano de melhoria da escola*. Lisboa: IGEC.

Inspeção-geral da Educação e Ciência (2012d). *Avaliação externa das escolas: relatório 2011-2012*. Lisboa: IGE. Recuperado em 20 de Janeiro de 2014, de http://www.ige.min-edu.pt/upload%5CRelatorios/AEE_2011-2012_RELATORIO.pdf

Inspeção-geral da Educação e Ciência (2012e). *Modelo para comparação estática dos resultados académicos em escolas de contexto análogo (Valor esperado no âmbito da avaliação externa de escolas –DGEEC)*. Lisboa: IGEC.

Instituto de Educação (2007). *Relatório de meta-avaliação do projecto QUALIS*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa. Recuperado em 22 de Dezembro de 2010, de http://srec.azores.gov.pt/dre/escolas/escolas_links_p.htm

Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 193-215). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1981). *Standards for evaluations of educational programs, projects, and materials*. New York: McGraw-Hill.

Katz, D., & Khan, D. (1970). *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Editora Atlas (tradução portuguesa, edição original editada em 1966)

Kellaghan, T., & Madaus, G. F. (2000). Outcome evaluation. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.). *Evaluation models. Viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 97-112). Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

Kirst, M. W. (2000). Accountability: implications for the state and local policymakers. In D. L. Stufflebeam, G. F. Madaus, & T. Kellaghan (Eds.). *Evaluation models. Viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 319-339). Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

Krueger, R., & Casey, M. (2000). *Focus Groups: A practical guide for applied research* (3rd ed.). California Sage Publications.

Lafond, M. (1999). A avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. In M. Lafond, E. Ortega, G. Marieu, J. Skovsgaard, J. Formosinho, J. Machado. *Autonomia, gestão e avaliação das escolas* (pp. 9- 24). Porto: ASA.

Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2004). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État. In P. Lascoumes & P. Le Galés (Dir.), *Gouverner par les instruments* (pp. 357-369). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Laval, C. (2003). *L' école n'est pas une entreprise: le néo-libéralisme a l'assaut de l'enseignement public*. Paris: Editions La Decouverte.

Lawrence, P., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment*. Harvard: Harvard University Press.

Leite, C., Morgado, J. C., & Seabra, F. (2013). External school evaluation in Portugal – A glance at the impacts on curricular and pedagogical practices. In J. C. Morgado, M. P. Alves, I. Viana, C. Ferreira, F. Seabra, N. van Hattum-Janssen & J. A. Pacheco (Eds.). *Future directions: uncertainty and possibility*. Conference proceedings of the first European Conference on Curriculum Studies (pp.124-132). Braga: University of Minho, Institute of Education, Research Centre in Education (CIED)/Porto Editora.

Leite, C., Rodrigues, L., & Fernandes, P. (2006). A autoavaliação das escolas e a melhoria da qualidade da educação – um olhar reflexivo a partir de uma situação. *Revista Estudos Curriculares*, 4 (1), pp. 21-45.

Lessard-Hérbert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2008). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas* (3ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.

Libório, H. (2005). *A avaliação das escolas – Desenvolvimento organizacional e ritualização*. (Dissertação de Mestrado não publicada, Universidade de Aveiro, Aveiro).

Lima, L. C. (1994). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14, pp. 119-139.

Lima, L. C. (1996). Construindo um objeto para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In J. Barroso (Org.). *O estudo da escola* (pp. 15-39). Porto: Porto Editora.

Lima, L. C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, L. C. (2002). Avaliação e concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.). *Avaliação de organizações educativas* (pp. 17-29). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Lima, L. C. (2002b). O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In L. Lima & A. Afonso (Eds.). *Reformas da educação pública* (pp. 91-110). Porto Edições Afrontamento

Lima, L. C. (2002c). Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In L. Lima & A. Afonso (Eds.). *Reformas da educação pública* (pp. 17-32). Porto Edições Afrontamento

- Lima, L. C. (2003). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica* (2ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Lima, L. C. (2006). Prefácio à edição portuguesa. In N. Brunsson. *A organização da hipocrisia. Os grupos em acção: dialogar, decidir e agir* (pp. 3-7). Porto: Edições Asa
- Lima, L. C. (2008). A “escola” como categoria na pesquisa em educação. *Educação Unisinos*, 12 (2), 82-88.
- Lima, L. C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras*, 19, 227-253.
- Lima, L. C. (2011). Concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In Licínio C. Lima (Org.). *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 15- 57). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. C. (2011b). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, J. A. (2008). *Em busca da boa escola. Instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lorenzo Delgado, M. (1994). *Organización escolar. La construcción de la escuela como ecosistema*. Madrid: Ediciones Pedagógicas.
- Macbeath, J. & McGlynn, A. (2002). *Self-evaluation. What's in it for schools?* London: Routledge Falmer.
- Macbeath, J. (2004). Putting the self back into self-evaluation. *Improving Schools*, 7 (1), 87-91.
- Macbeath, J., Schratz, M., Meuret, D. & Jakobsen, L. B. (2005). *A História de Serena – Viajando rumo a uma escola melhor*. Porto: Edições ASA.
- MacDonald, B., & Norris, N. (1981). *Twin political horizons in evaluation fieldwork. The study of schooling*. New York: Praeger.
- Machado, E. A. (2010). A autoavaliação de escola: que lógica(s) de regulação?. *Elo*, 17, 23-31.
- Machado, E. A. (2013). *Avaliar é ser sujeito ou sujeitar-se? Elementos para uma genealogia da avaliação*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- March, J. G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, nº 4, pp. 563-577.
- March, J. G. (1991). *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- March, J. G. (1996). Continuity and change in theories of organizational action. *Administrative Science Quarterly*, 41 (2), 278-287.

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marchesi, A. (2002). Mudanças educativas e avaliação das escolas. In J. Azevedo (Org.). *Avaliação das escolas. Consensos e divergências* (pp. 33-50). Porto: ASA.
- Maroy, C. (2005). Vers une régulation post-bureaucratique des systems d'enseignement en Europe ? *Les Cahiers de Recherche en Éducation et Formation*, 49
- Maroy, C. (2006). *École, régulation et marche. Une analyse de six espaces scolaires en Europe*. Paris: Presses universitaires de France.
- Maroy, C. (2007). Les modes de régulation de l'École. *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, 46, 87-98. Disponível em <http://ries.revues.org/754>
- Martins, M. F. (2009). *Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a ação organizacional numa escola secundária em época de transição* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga). Recuperado em 12 de dezembro de 2013, de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/10159/1/tese.pdf>
- Mateo, J. (2000). *La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas*. Barcelona: ICE/Horsori.
- McNamara, G. & O'Hara, J. (2005). Internal review and self-evaluation- the chosen route to school improvement in Ireland?. *Studies in Educational Evaluation*, 31, 267-282.
- Melo, R. Q. (2009). Melhorar a Qualidade. *Aplicação prática de sistemas de gestão e de modelos de avaliação da qualidade em instituições de ensino básico e secundário*. Recuperado em 21 de dezembro de 2013, de http://www.ipq.pt/backFiles/CS11_AEEP.pdf
- Merriam, S. (2001). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Meuret, D. (2002). O papel da autoavaliação dos estabelecimentos de ensino na regulação dos sistemas educativos. In J. Costa, A. N. Mendes & A. Ventura (Orgs.). *Avaliação de organizações educativas* (pp. 39-50). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Meuret, D. (2007). *Gouverner l'école: une comparaison France/Étas-Unis*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1992). The structure of educational organizations. In J. Meyer & W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments. Ritual and rationality* (pp. 71-97). Newbury Park: Sage.

- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito e ceremonia. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 79-103). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments. Ritual and rationality*. Newbury Park: Sage.
- Meyer, J. W., Boli, J., & Thomas, G. (1994). Ontology and rationalization in the western cultural account. In W. R. Scott & J. W. Meyer (Eds.). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism* (pp. 9-27). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Meyer, J. W., Scott, W. R., & Deal, T. E. (1992). Institutional and technical sources of organizational structure: Explaining the structure of educational organizations. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments. Ritual and rationality* (pp. 45-67). Newbury Park: Sage.
- Millet, J. D. (1978). *New structures of campus power*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ministério da Educação (2000). *Relatório. O estado da arte da avaliação educacional*. Lisboa: DAPP-ME.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Montaño, H. L. (2001). Los nuevos desafíos de la docência. Hacia la construcción – siempre inacabada – de la Universidad. In A. B. Álvarez & L. Montaño Hirose (Coords.). *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias*, (pp.105-132). UAM: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Moreira, M. C. (2005). *Avaliação institucional escolar: Um estudo exploratório de uma experiência* (Dissertação de mestrado não publicada, Universidade do Minho, Braga).
- Morgan, D. (1997). *Focus group as qualitative research* (2nd ed.). Qualitative research methods series: Vol. 16. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas. (tradução portuguesa da obra original de 1986)
- Muñoz Sedano, A., & Roman Perez, M. (1989). *Modelos de organización escolar*. Madrid: Editorial Cincel.
- Murillo, F. J. (2002). La “Mejora de la Escuela”: concepto y caracterización. In F. J. Murillo & M. Muñoz-Repiso (Coords.), *La mejora de la escuela*. Barcelona: Octaedro.

- Murillo F. J. (2005). *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro.
- Murillo F. J. (2010). Olhar-se ao Espelho. Colóquio *Olhar-se ao Espelho: Reflexividade, Avaliação, Decisão*. Ponte de Lima, 22 de Maio de 2010 (texto da conferência).
- Murillo, F. J., & Krichesky, G. (2015). Mejora de la escuela: medio siglo de lecciones aprendidas. *REICE Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 13 (1), 69-102.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23 (1-2), 7-23.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Nevo, D. (1997). *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*. Bilbao: Mensajero.
- Nevo, D. (2001). Schools evaluation: internal or external?. *Studies in Educational Evaluation*, 27, 2, 95-106.
- Nóvoa, A. (Coord.). (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/IIIE.
- OECD (2013). School evaluation: From compliancy to quality. In *Synergies for Better Learning: In International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing. Recuperado em 20 maio de 2014, de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-10-en>
- Oliveira, P., Clímaco, M. C., Carravilha, M. A., Sarrico, C., Azevedo, J. M. & Oliveira, J. F. (2006). *Relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas*. Recuperado em 29 de dezembro de 2014, de http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_06_RELATORIO_GT.pdf
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16 (1), 145-179.
- Oliver, C. (1992). The antecedents of desinstitutionalization. *Organization Studies*, 13 (4), 563-588.
- Orton, J. D., & Weick, K. E. (1990). Loosely coupled systems: A reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15 (2), 203-223.
- Owens, R. G. (1980). *La escuela como organización: Tipos de conducta y práctica organizativa*. Madrid: Santillana.

Pacheco, J. A. (2002). Critérios de avaliação na escola. *Reorganização Curricular do Ensino Básico: Avaliação das Aprendizagens - das conceções às práticas* (pp. 55-64). Lisboa: Ministério da Educação- Departamento da Educação Básica.

Pacheco, J. (2011). Comunicação apresentada no Conselho Nacional de Educação. In Conselho Nacional de Educação (Ed.). *Avaliação das Escolas dos Ensinos Básico e Secundário: Perspetivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 165-173). Lisboa: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/images/stories/Jos_Pacheco.pdf

Pacheco, J. A. (2014). Avaliação externa de escolas. Um projeto de investigação. In J. A. Pacheco (Org.). *Avaliação externa de escolas: Quadro teórico/ conceptual* (pp. 9-13). Porto: Porto Editora.

Pacheco, J. A. (2015). Impacto e efeitos da Avaliação Externa de escolas do ensino não superior. *Relatório final do projeto de investigação*. Recuperado em 24 de agosto de 2015, de <http://webs.ie.uminho.pt/avaliacaoexternaescolas/Relat%C3%B3rio%20%20AEENS.%202015..pdf>

Palma, J. B. (1999). *Introdução ao Projeto Qualidade XXI. Documento de Apoio n.º 1*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Palma, J. B. (2001). *Le Projet Qualité XXI: De l'auto-évaluation des établissements scolaires à leur auto-régulation et pilotage*. Recuperado em 22 de Dezembro de 2014, de <http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/pub/pubdoc.html>

Palma, J. B. (2001b). O papel das diferentes modalidades de avaliação das escolas na regulação das políticas educativas. *Revista do Fórum Português de Avaliação Educacional*, 1, 35-39.

Palma, J. B., Alaíz, V. & Góis, E. (2002). Da autoavaliação das escolas à melhoria da sua qualidade. *Noesis*, 63/64. Lisboa: IIE/ME.

Patton, M. Q. (1980). *Qualitative evaluation and research methods*. London: Sage Publications.

Peiro, J. M. (1990). *Organizaciones: Nuevas perspectivas psicossociológicas*. Barcelona: PPU.

Peralta M. (2002). Como avaliar competência(s)? Algumas considerações. *Reorganização Curricular do Ensino Básico: Avaliação das Aprendizagens - das conceções às práticas* (pp. 27-33). Lisboa: Ministério da Educação- Departamento da Educação Básica.

Pfeffer, J. (1992). *Gerir com poder: Políticas e influências nas organizações*. Venda Nova: Bertrand Editora.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.

- Ponte, J. (1994). O estudo de caso na investigação em Educação Matemática. *Quadrante*, 3 (1), 3-19.
- Portela, M., Camacho, A., Fernandes, M., & Borges, D. (2009). BESP - Benchmarking das Escolas Secundárias Portuguesas. In *14º Congresso da APDIO*. Recuperado em 10 de dezembro de 2014, de <http://www.porto.ucp.pt/feg/docentes/csilva/BESP%20IO2009.pdf>
- Powell, W. W. (1999). Expansión del análisis institucional. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 237-260). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Punch, K. (1998). *Introduction to social research: Quantitative & qualitative approaches*. London: Sage Publications.
- Quintas, H., & Vitorino, T. (2013). Avaliação externa e autoavaliação das escolas. In L. Veloso (Coord). *Escolas e Avaliação Externa. Um enfoque nas estruturas organizacionais* (pp. 7-26). ISCTE: Mundos Sociais.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Ramsdal, H., & Van Zanten, A. (2011). *Knowledge based regulation tools in education and health*. Orientation 3. National instruments. Integrative report. Project Knowandpol. Recuperado em: <http://www.knowandpol.eu>
- Reis, S. (2009). *Projeto QUALIS - Qualidade e sucesso educativo na região autónoma dos Açores*. Recuperado em 23 de dezembro de 2010, de http://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/05_pla_de_formacio/direccions/primaria/bloc1/1_avaluacio/Projecto_QUALIS_Mallorca_out09.pdf
- Reynaud, J.-D. (1988). Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle e régulation autonome. *Revue française de sociologie*, XXIX, 5-18.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Decouverte.
- Ritzer, G. (1975). *Sociology: A multiple paradigm science*. Boston: Allyn and Bacon.
- Rocha, A. P. (1999). *Avaliação de escolas*. Porto: ASA.
- Rocha, M. C. (2005). *Educação, género e poder: uma análise política, sociológica e organizacional* (Tese de Doutoramento, Universidade do Minho, Braga). Recuperado em 12 de janeiro de 2013, de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4683>
- Rodrigues, P. (1995). As três lógicas de avaliação de dispositivos educativos. In A. Estrela & P. Rodrigues (Eds.). *Para uma fundamentação da avaliação em educação* (pp. 93-120). Lisboa: Colibri.

Rodrigues, P. (2001). A formação no contexto da avaliação do professor. In J. M. P. Silva & J. A. Pacheco (Eds.). *Atas do seminário (re)pensar a formação contínua na construção da profissão docente* (pp. 34-52). Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda.

Rodrigues, P. (2002). *Avaliação da formação pelos participantes em entrevista de investigação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Rodrigues, P. (2003). Avaliação, desenvolvimento e formação de professores. Paradigmas de avaliação, lógicas de formação. *Teoria e Prática da Educação*, 6 (12), 131-145.

Rodrigues, P. (2006). Logiques d'évaluation en relation avec des conceptions élargies du monde et de la connaissance. In G. Figari & Mottier Lopez (Eds.). *Recherche sur l'évaluation en education. Problématiques, methodologies et épistémologie- 20 ans de travaux autours de l'ADMEE-Europe* (pp. 193-201). Paris: L'Harmattan.

Rodrigues, P., & Machado, E. A. (2012). Modélisation de la participation des acteurs dans le processus d'évaluation de la formation. In Mottier Lopez & G. Figari (Eds.). *Modélisations de l'évaluation en education. Questionnements épistémologiques* (pp. 147-161). Bruxelles: De Boeck.

Rodrigues, P., & Moreira, J. (2014). Questões de metodologia na avaliação de escolas. In J. A. Pacheco (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico conceptual* (pp. 183-211). Porto: Porto Editora.

Ruivo, J. (2002). *Projecto Qualidade XXI*. Recuperado em 18 novembro de 2014, de <http://www.rvj.pt/Ensino/2002/abr2002/editorial.html>

Sá, V. (1997). *Racionalidades e práticas na gestão pedagógica. O caso do diretor de turma*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Sá, V. (2004). *A participação dos pais na escola pública portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho.

Sá, V. (2009a). A (Auto)Avaliação das escolas: virtudes e efeitos colaterais. *Ensaio*, 17 (62), 87-108. Recuperado em 30 novembro de 2010, de <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a05v1762.pdf>

Sá, V. (2009b). Indicadores de desempenho, qualidade(s) e melhoria. *Atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*. Braga: Universidade do Minho. Recuperado em 30 novembro de 2014, de http://www.educacion.udc.es/grupos/gipdae/documentos/congreso/xcongreso/pdfs/t8/t8_c278.pdf

Sá, V. (2011). A abordagem (neo)institucional: ambiente(s), processos, estruturas e poder. In L. C. Lima (Org.). *Perspectivas de análise organizacional das escolas* (pp. 153-193). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Sacristan, J. G. & Gómez, A. I. (1998). *Comprender e transformar o ensino*. Porto Alegre: ArtMed.

Sáenz Barrio, O. (1995). Perspectivas actuais de la organización. In M. Lorenzo Delgado & O. Sáenz Barrio (Coords.). *Organización escolar. Una perspectiva ecológica* (pp. 9-40). Alcoy: Marfil.

Santiago, P.. (2011). Avaliação de Escolas: Um quadro conceptual e práticas internacionais. In Conselho Nacional de Educação (Ed.). *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: Perspetivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 27-51). Lisboa: Conselho Nacional da Educação – Ministério da Educação. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1169&lang=pt

Santiago, P., Donaldson, G., Looney, A., & Nusche, D. (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD.

Santos Guerra, M. (1994). *Entre bastidores. El lado oculto de la organización escolar*. Archidona: Ediciones Aljibe.

Santos Guerra, M. (1995). *La Evaluación: un processo de diálogo comprensión y mejora*. Archidona: Ediciones Aljibe.

Santos Guerra, M. (2001). *A escola que aprende*. Porto: ASA.

Santos Guerra, M. (2000a). *La luz del prisma. Para comprender las organizaciones educativas*. Málaga: Ediciones Aljibe.

Santos Guerra, M. (2000b). Metaevaluación: rigor, mejora, ética y aprendizaje. In B. Jiménez (Ed.). *Evaluación de Programas, Centros y Profesores* (pp. 265-298). Madrid: Síntesis.

Santos Guerra, M. (2002). Como num espelho-avaliação qualitativa das escolas. In J. Azevedo (Org.). *Avaliação das escolas. Consensos e divergências* (pp. 11-31). Porto: ASA.

Santos Guerra, M. (2003a). *Tornar visível o quotidiano. Teoria e prática de avaliação qualitativa das escolas*. Porto: ASA.

Santos Guerra, M. (2003b). *Uma seta no alvo. A avaliação como aprendizagem*. Porto: ASA.

Saraiva, P. & Rosa, M. (1999). *Parecer sobre o Programa de Avaliação Integrada das Escolas da Inspeção-geral da Educação*. Documento de Trabalho. Coimbra.

Saraiva, P., Burguete, N. & D'Orey, J. (2002). Autoavaliação com base no Modelo de Excelência da EFQM. In Azevedo, J. (Org.). *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências* (pp. 81-96). Porto: Edições ASA.

- Sarmento, M. J. (2000). *Lógicas de acção nas Escolas*. Lisboa: IIE/ME.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.). *The Self-Restraining State. Power and accountability in New Democracies* (pp. 13-28). London: Lynne Reinner Pub.
- Scheerens, J. (2000). *Improving school effectiveness*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.
- Scheerens, J. (2004). *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto: ASA.
- Schriewer, J. (2001). Formas de externalização no conhecimento educacional. *Cadernos Prestige*, 5. Lisboa: Educa.
- Schumacher, S., & McMillan, J. H. (1993). *Research in education: A conceptual introduction*. New York: Harper Collins.
- Scott, W. R. (1987a). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32 (4), 493-511.
- Scott, W. R. (1987b). *Organizations: Rational, natural, and open systems* (2nd ed.). Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Scott, W. R. (1992a). Introduction: from Technology to Environment. In J. W. Meyer e W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments. Ritual and rationality*. Updated Edition (pp. 13-17). Newbury Park: Sage.
- Scott, W. R. (1992b). The Organization of Environments: Network, Cultural, and Historical Elements. In J. W. Meyer e W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments. Ritual and rationality*. Updated Edition (pp. 155-175). Newbury Park: Sage.
- Scott, W. R. (1994). Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In W. R. Scott & J. W. Meyer (Eds.). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism* (pp. 55-80). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. R. (1999). Retomando los argumentos institucionales. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 216-236). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2ª ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Scott, W. R., & Meyer, J. (1992). The organization of societal sectors. In J. W. Meyer e W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments. Ritual and rationality*. Updated Edition (pp. 13-17). Newbury Park: Sage.
- Scott, W. R., & Meyer, J. (1994). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Scriven (1967). The methodology of evaluation. In R. E. Stake (Ed.). *AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation*, Nº1. Chicago: Rand McNally.

Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S.R, Stoer e al. (Orgs.). *A transnacionalização da educação: Da crise da educação à educação da crise* (pp. 211-239). Porto: Afrontamento.

Sergiovanni, T. J. (1984). Cultural and competing perspectives in administrative theory and practice. In T. J. Sergiovanni & J. E. Corbally (Eds.). *Leadership and organisational culture*. Chicago: University of Illinois Press.

Silva, E. A. (2004). *O burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na universidade Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho.

Silva, E. A. (2006). Imagens organizacionais da universidade. *Revista da rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, 11(3), 37-68.

Silva, E. A. (2011). Um olhar organizacional à luz das perspetivas de análise burocrática e política. In L. C. Lima (Org.). *Perspetivas de análise organizacional das escolas* (pp. 59-108). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Silva, E., & Mendes, M. (2012). Avaliação institucional na universidade Agostinho Neto (Angola) e regulação estatal. Perspetivas, práticas e desafios. *Avaliação*, 17 (2), 317-350.

Simões, G. M. (2007). A autoavaliação das escolas e a regulação da ação pública em educação. *Sísifo- Revista de Ciências da Educação*, 4, 39-48.

Simões, G. M. (2010). *Autoavaliação da escola: regulação de conformidade e regulação de emancipação*. (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Braga). Recuperado em 12 dezembro de 2014, de: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/3067>

Simões, G. M. (2011). Avaliação das escolas em Portugal: Conhecimento produzido e questionamento sugerido. In Conselho Nacional da Educação (Ed.). *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: Perspetivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 175-212). Lisboa: Conselho Nacional da Educação – Ministério da Educação. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1169&lang=pt

Simons, H. (1999). *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Ediciones Morata.

Simons, H. (1999b). Avaliação e reforma das escolas. In A. Estrela & A. Nóvoa (Orgs.). *Avaliação em educação: Novas perspetivas* (pp. 155-170). Porto: Porto Editora.

Smircich, L., & Stubbart, C. (1985). Strategic management in an enacted world. *Academy of Management Review*, 10 (4), 724-736.

Sobrinho, J. D. (1995). Avaliação institucional: a experiência da Unicamp: condições, princípios, processos. *Pró-Posições*, Campinas 6 (1).

Sobrinho, J. D. (1995b). Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa: a experiência da Unicamp. In N.C. Balzan & J. D. Sobrinho (Orgs). *A Avaliação institucional. Teoria e experiência* (pp. 53-86). São Paulo: Cortez Editora.

Sobrinho, J. D. (2000). *Avaliação da educação superior*. Petrópolis: Editora Vozes.

Sobrinho, J. D. (2000b). *Avaliação institucional da educação superior: Fontes internas e externas*. Petrópolis: Vozes.

Sobrinho, J. D. (2003). *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez Editora.

Sobrinho, J. D. (2004). Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria?. *Educação e Sociedade*, 25 (88), 703-725. Recuperado em 15 de janeiro de 2014, de <http://www.redalyc.org/pdf/873/87314214004.pdf>

Stake, R. E. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68, 523-540. Recuperado em 30 novembro de 2014, de <http://education.illinois.edu/circe/Publications/countenance.pdf>

Stake, R. E. (1994). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). Thousand Oaks: Sage Publications.

Stake, R. E. (2012). *A arte de investigação com estudos de caso* (3ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Stobart, G. (2010). *Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata.

Stoll, L., & Fink, D. (1999). *Para cambiar nuestras escuelas. Reunir la eficacia y la mejora de las escuelas*. Barcelona: Octaedro.

Stufflebeam, D. (1978). Alternativas em avaliação educacional: um guia de auto-ensino para educadores. In L. Bastos & L. Paixão (Orgs.). *Avaliação educacional. Perspetivas, procedimentos e alternativas* (pp. 102- 129). Petrópolis: Editora Vozes.

Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guia teórica y práctica*. Madrid: Paidós.

Tejada Fernández, J. (1999). La evaluación: su conceptualización. In B. Jiménez (Ed.). *Evaluación de programas, centros y profesores* (pp. 25-56). Madrid: Síntesis Educación.

Terrasêca, M. (2002). *Avaliação de sistemas de formação. Contributos para a compreensão da avaliação enquanto processo de construção de sentido*. Porto: Universidade do Porto/FPCE (Documento Policopiado).

Terrasêca, M. (2009). Professores aprendem auto-avaliação. *Revista Notícias Magazine*. Recuperado em janeiro de 2014, de http://paginas.fe.up.pt/~gei05010/argme/producao/NM_6_de_dezembro.pdf

Terrasêca, M. (2011). Refletindo sobre a avaliação externa de escolas em Portugal: Avaliação externa dos estabelecimentos de ensino no contexto atual. In Conselho Nacional da Educação (Ed.). *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: Perspectivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 111-141). Lisboa: Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1169&lang=pt

Thélot, C. (2006). L'évaluation dans le système éducatif. Comunicação apresentada no 18º Colóquio da ADMEE (Association pour le Développement des Méthodologies d'Évaluation en Education). Recuperado em janeiro de 2010, de http://www.pedagopsy.eu/claude_thelot.htm

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill Book Company.

Toffler, A. (1991). *Os novos poderes*. Lisboa: Edições Livros do Brasil.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In S. Clegg, C. H. & W. Nord (Orgs). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Editora Atlas.

Torres, L. (2004). *Cultura organizacional em contexto educativo, sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária*. Braga: Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.

Torres, L. (2011). Liderança singular na escola democrática: ameaças e contradições. *Revista ELO*, 18, 27-36. Recuperado em março, 2015, de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/14179/1/Leonor%20Torres%20Elo2011.pdf>

Torres, L. (2013). Liderança singular na escola plural: as culturas da escola perante o processo de avaliação externa. *Revista Lusófona de Educação*, 23, 51-76. Recuperado em março, 2015, de <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/viewFile/3354/2465>

Torres, L. & Palhares, J.A. (2009). Estilos de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 14, 77-90. Recuperado em março, 2014, de <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/1109/919>

Tyler, W. (1991). *Organización escolar*. Madrid: Morata.

- Vala, J. (2005). A análise de conteúdo. In A. Silva & J. Pinto (Orgs). *Metodologia das Ciências Sociais* (13ª ed.) (pp. 101-128). Porto: Edições Afrontamento.
- Ventura, J. (2006). *Avaliação e Inspeção das Escolas: Estudo de Impacte do Programa de Avaliação Integrada* (Tese de Doutoramento não publicada, Universidade de Aveiro, Aveiro).
- Ventura, A (2011). Comunicação apresentada no Conselho Nacional da Educação. In Conselho Nacional da Educação (Ed.). *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: Perspectivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 17-22). Lisboa: CNE – Ministério da Educação. Recuperado em 24 de março de 2014, de http://www.cnedu.pt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=1169&lang=pt
- Walford, G. (2001). Privatization in industrialized countries. In H. Levin (Ed.). *Privatizing Education. Can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and social cohesion?*. Colorado: Westview Press.
- Weber, M. (1993). *Economia y sociedad: Esbozo de sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica. (Original de 1922)
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.
- Weick, K. E. (1979). Cognitive processes in organizations. In Barry M. Staw (Eds.). *Research in Organizational Behavior*, (vol.1), (pp. 41-74). Greenwich: JAI Press.
- Wise, A. E. (1982). *Legislated learning. The bureaucratization of the american classroom*. Berkeley: University of California Press.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of case study research methods*. Newbury Park: Sage Publications.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research – Design and methods* (2end. ed.). Newbury Park: Sage Publications.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso – Planejamento e métodos* (4ª ed.). Porto Alegre: Artmed Editora.
- Zucker, L. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42, 726-743.
- Zucker, L. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13, 443-464.
- Zucker, L. (1999). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 126-153). México: Universidad Autónoma del Estado de México.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 46/86, de 14 de outubro [aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo].

Lei nº 24/99, de 22 de abril [primeira alteração do Decreto-Lei n.º 115-A/98].

Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro [aprova o Sistema de avaliação da educação e do ensino não superior].

Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de fevereiro [aprova o Ordenamento Jurídico da Autonomia das escolas dos 2º e 3º ciclos do ensino básico e ensino secundário]

Decreto-Lei 115-A/98 de 4 de maio [aprova o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários]

Decreto- Lei n.º 75/2008, de 22 de abril [aprova o Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários].

Decreto-Lei nº 125/2011, de 29 de dezembro [estabelece a nova orgânica do Ministério de Educação e Ciência]

Decreto-Lei n.º 137/2012, [alteração ao Decreto- Lei n.º 75/2008, de 22 de abril - Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários].

Portaria nº 1260/2007, de 26 de setembro [estabelece os requisitos para a efetiva celebração dos contratos de autonomia]

Despacho conjunto n.º 370/2006 de 3 de maio [cria Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas]

Despacho n.º 4150/2011, de 4 de março [cria, sob a coordenação da Inspeção Geral da Educação, um grupo de trabalho com a missão de apresentar uma proposta de modelo para o novo ciclo do Programa de Avaliação Externa das Escolas]

Parecer n.º 5/2008, de 13 de junho [parecer do Conselho Nacional de Educação sobre a Avaliação Externa das Escolas]

Parecer n.º 3/2010, de 9 de junho [parecer do Conselho Nacional de Educação sobre a Avaliação Externa das Escolas 2007-2009]

Recomendação n.º 1/2011, de 7 de janeiro [recomendação do Conselho Nacional de Educação sobre a Avaliação Externa das Escolas]

