



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Maria do Céu Oliveira da Silva

**Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas: um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais**



**Universidade do Minho**  
Instituto de Educação

Maria do Céu Oliveira da Silva

**Avaliação Externa de Um Agrupamento de  
Escolas: um estudo de caso acerca dos seus  
efeitos organizacionais**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Ciências da Educação  
Área de Especialização em Administração Educacional

Trabalho realizado sob a orientação do  
**Professor Doutor Manuel António Silva**

Outubro de 2011

## DECLARAÇÃO

Nome: Maria do Céu Oliveira da Silva

Endereço electrónico: céu.oliveira.silva@gmail.com

Telefone: 253671663

Telemóvel: 968047192

Número do Bilhete de Identidade: 7743511

Título dissertação: Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas: um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Orientador: Doutor Manuel António Silva

Ano de conclusão: 2011

Designação do Mestrado: Mestrado em Ciências da Educação. Área de Especialização em Administração Educacional.

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura:-----

## AGRADECIMENTOS

Chegado é o momento de agradecer a todos os que, de algum modo, contribuíram para este estudo e partilharam a vivência e a narrativa deste projeto. Agradeço ao Professor Doutor Manuel António Silva pela orientação, apoio e disponibilidade que sempre me dispensou para a elaboração desta dissertação, permitindo um outro olhar da realidade educativa a partir das suas pertinentes intervenções, sempre numa perspetiva reflexiva no sentido de poder “enxergar” o objeto de estudo, através de “lentes” teóricas, mas também práticas.

Agradeço a todos os participantes diretos da escola em questão pelo facto de terem permitido a recolha de informação sobre o processo de avaliação, sem a qual não teria sido possível desenvolver o presente estudo, concedendo-me as entrevistas tão importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à minha mãe e dedico-lhe este trabalho pela compreensão do tempo destinado à elaboração deste trabalho impedindo, por vezes, uma dedicação e investimento familiar.

28 de outubro de 2011



## RESUMO

### *AValiação EXTERNA DE UM AGRUPAMENTO DE ESCOLAS: UM ESTUDO DE CASO ACERCA DOS SEUS EFEITOS ORGANIZACIONAIS.*

O presente trabalho inscreve-se na temática da avaliação das organizações educativas, em particular no processo de avaliação externa das organizações escolares.

A centralidade da avaliação no contexto das políticas educativas e das organizações escolares tem sido objeto de muitos trabalhos. Neste âmbito, pretende-se compreender os efeitos do processo de avaliação em contexto da organização escolar, algumas das suas implicações em termos de reformulação e mudança na ação da organização. Por referência a estes elementos, procura-se elucidar o papel da avaliação nas organizações e apresentar certas linhas de força que configuram o processo avaliativo das mesmas. A política educativa que norteia o processo de avaliação apresenta como objetivo mudar e melhorar a ação da organização. O objetivo deste trabalho é questionar esse discurso e discutir o seu alcance.

No âmbito do Sistema Educativo Português, a escola E.B.2,3 identifica-se como um contexto educativo singular, atendendo a esta singularidade e convictos de que, hoje, é possível identificar-se, no terreno educativo, um tempo de mudanças célere, nomeadamente a nível da avaliação, emergiu o primeiro normativo destinado à avaliação do sistema de ensino não superior, a Lei 31/2002, de 20 de dezembro. Este quadro traduz a importância que a avaliação institucional passou a adquirir no contexto das políticas educativas, impondo às organizações escolares a integração de procedimentos de avaliação como instrumento de mudança e de melhoria da mesma.

A partir desta base, procurou-se questionar e compreender como é que as mudanças afetaram a ação da organização escolar, fazendo-o a partir da interpelação relativa às conceções e modalidades de avaliação, não descurando o caráter polissémico do conceito de avaliação, centrando nas conceções que sustentam a organização escolar e a avaliação da mesma e sua correlação com os contextos educativos. Neste pressuposto, optou-se por um estudo de natureza qualitativa/interpretativa, apropriado ao caráter subjacente à problemática da avaliação nas escolas, no sentido de dar a conhecer as suas singularidades, através dos discursos de dezasseis participantes/entrevistados inseridos em contexto educativo.

## ABSTRACT

### *EXTERNAL ASSESSMENT OF A SCHOOLGROUP: A STUDY OF A CASE ABOUT ITS EFFECTS ON ORGANIZATIONAL.*

This work is part of the thematic assessment of educational organizations, particularly in the process of external assessment of school organizations.

The centrality of assessment in the context of educational policies and school organizations has been the goal of a lot of works. In this area, we wish to understand the effects of the assessment process in the context of school organization, some of its implications in what concerns to reform and change of the organization's action. By reference to these elements, it is necessary to explain the role of assessment in organizations and present some main ways that belong to its assessment process. Educational policy, that guides the assessment process, has as aim to change and improve the organizational action. The aim of this study is to question this discourse and discuss its scope.

Under the Portuguese educational system, school E.B. 2, 3 is known by its unique educational context. Regarding this uniqueness and believing that today, it is possible to identify, in the field of education, a time of fast change, namely related with assessment, the first legislation intended to evaluate the system of non-higher education was published, the Law 31/2002 of 20<sup>th</sup> December. This shows the importance that institutional assessment has acquired in the context of educational policies, imposing to school organizations the integration of the procedures of assessment, as instrument of change and improvement.

Following this thought, we have tried to question and understand how the changes affected the action of school organization, questioning on the concepts and methods of assessment, not forgetting the different meanings of the concept of assessment, focusing on concepts that support the organization and assessment of the same school and its correlation with the educational contexts. Under this assumption, we have chosen one qualitative/interpretative study, suitable to underlying problems of assessment in schools, in order to point out their singularities, in the speeches of sixteen participants/ respondents in their own educational context.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS .....	iii
RESUMO .....	v
ABSTRACT .....	vi
ÍNDICE .....	vii
ABREVIATURAS E SIGLAS .....	xi
INTRODUÇÃO .....	13
1. Justificação da escolha .....	15
2. Apresentação das questões de partida .....	16
3. Considerações metodológicas sobre o modelo teórico organizacional .....	17
4. Breve caracterização da escola estudada .....	18
5. Organização do trabalho .....	18
CAPÍTULO I - A AVALIAÇÃO E SUA CONCRETIZAÇÃO .....	23
1. A avaliação do ponto de vista concetual .....	25
1.1. Paradigmas da avaliação e sua evolução. ....	27
1.2. Avaliação externa e interna e/ou autoavaliação .....	32
1.2.1. Autoavaliação e seus significados .....	36
2. Perspetivas de avaliação .....	40
3. O lugar da avaliação no quadro das políticas educativas .....	44
3.1 Avaliação concebida como legitimação no âmbito das políticas públicas neoliberais .....	44
3.1.1. Avaliação numa lógica reguladora .....	49
3.1.2. Avaliação numa lógica emancipatória .....	51
3.1.2.1. A participação como critério de avaliação democrática e/ou formativa... ..	52
3.2. Avaliação como accountability .....	56
3.3. Avaliação e descentralização .....	58
3.4. Avaliação e autonomia .....	60



3.4.1. A autonomia e seus significados na organização escolar em Portugal .....	61
3.5. Papel dos intelectuais na avaliação: a (contra) hegemonia, a dominação e o consentimento .....	67
3.6. Enquadramento legal da avaliação e da autonomia .....	72
4. Condições básicas para uma avaliação .....	77
CAPÍTULO II - TEORIAS ORGANIZACIONAIS.....	81
1. A escola como organização.....	83
2. Avaliação da escola no âmbito dos modelos organizacionais: da perspectiva racional à neo-institucional .....	86
2.1. O neo-institucionalismo como perspectiva de análise organizacional escolar: instituição .....	89
2.1.1. Estrutura formal da organização .....	93
2.1.2. Relação entre o isomorfismo e homogeneidade organizacional .....	96
2.1.3. O significado da legitimidade e da conformidade organizacionais.....	98
2.1.4. Importância dos atores da organização na ação de institucionalização.....	99
2.1.5. Dependência da organização em relação ao meio institucional .....	100
2.1.6. A débil articulação da organização escolar .....	101
2.1.7. Avaliação da organização escolar numa perspectiva neo-institucional .....	102
CAPÍTULO III - A METODOLOGIA.....	105
1. Introdução.....	107
2. Paradigma metodológico e método de investigação.....	107
2.1. Enquadramento do contexto de análise.....	111
3. Processo de recolha de informação .....	116
4. Análise e tratamento de informação .....	120
CAPÍTULO IV - APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS EMPÍRICOS.....	125
1. O processo de avaliação externa na escola E.B.2,3: breve enquadramento.....	127
1.1. Avaliação interna .....	129
1.1.1. Perfil dos participantes diretoãs no processo dito de avaliação interna .....	129

1.1.2. A importância da formação para os docentes.....	130
1.2. O antes: .....	131
1.2.1. Preparação do processo de avaliação: .....	131
1.3. Funcionamento da escola durante o processo de avaliação: .....	136
1.4. Funcionamento da escola após o processo da avaliação .....	139
1.4.1.Consentimento das medidas prescritas no sentido da legitimidade e da conformidade..	139
1.4.2. Dos pressupostos da avaliação como instrumento de mudança e melhoria à realidade percebida pelos atores da organização.....	145
1.4.2.1. Mudanças enunciadas versus mudanças percebidas na ação da organização .....	149
1.5. Posicionamento dos atores face ao processo de avaliação .....	150
1.5.1. Significado do relatório para os atores da organização.....	150
1.5.2. Visão dos atores quanto ao conteúdo do relatório.....	153
1.5.3. Significados associados à avaliação externa: .....	155
1.5.4 Valorização da autoavaliação para o conhecimento e melhoria das escolas .....	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	173

## ÍNDICE DE ANEXOS EM CD ROM

ANEXO I - GUIÃO DA ENTREVISTA .....	
Guião da Entrevista.....	
Organização da Entrevista por Blocos.....	
ANEXO II - QUADRO GLOBAL DE ANÁLISE .....	
Análise das Entrevistas .....	
ANEXO III - QUADROS DE REDUÇÃO GLOBAL DE DADOS .....	
Quadros de Redução Global de Dados das Entrevistas .....	
Quadros de Redução de Dados das Atas .....	
ANEXO IV - PROTOCOLO DAS ENTREVISTAS E ATAS .....	
Guião de entrevista ao Encarregado/Chefe dos serviços de Administração Escolar (E1) .....	
Guião de entrevista ao Encarregado/Chefe do pessoal auxiliar da ação educativa (E2).....	
Guião da entrevista à Presidente da Assembleia (E3).....	
Guião de entrevista ao Diretor de Turma (E4 = 2 entrevistados).....	
Guião da entrevista aos alunos (E5 = 3 entrevistados) .....	
Guião de entrevista ao Coordenador dos Diretores de Turma (E6) .....	
Guião de entrevista à Presidente do Conselho Pedagógico (E7) .....	
Guião de entrevista ao Presidente do Conselho Executivo (E8 = 2 entrevistados).....	
Guião de entrevista ao Coordenador do Departamento (E9 = 3 entrevistados).....	
Guião da entrevista ao Presidente da Associação de Pais e Encarregados de Educação (E10) .....	
Atas do departamento de Ciências Exatas e da Natureza (A1).....	
Atas do departamento de Expressão Artística, Tecnológica e Educação Física (A2).....	

## ABREVIATURAS E SIGLAS

A1 - Ata um

A2 - Ata dois

ASE - Apoio Social Escolar

AVE - Agrupamento Vertical de Escolas

CA - Centro de Aprendizagem

CE - Conselho Executivo

CEB - Ciclo de Ensino Básico

CEF - Cursos de Educação e Formação

DT - Diretor de Turma

E - Entrevista

EFA - Educação e Formação de Adultos

IGE - Inspeção Geral de Educação

PAAF - Plano Anual de Atividades e Formação

PCA - Percurso Curricular Alternativo

PCA - Projeto Curricular de Agrupamento

PE - Projeto Educativo

QE - Quadro de Escola

QZP - Quadro de Zona Pedagógica

R - Resposta

RI - Regulamento Interno

S.E.A.E. - Serviços Especializados de Apoios Educativos

SPO - Serviços de Psicologia e Orientação



# INTRODUÇÃO



## 1. Justificação da escolha

Num contexto fortemente favorável à emergência da problemática da avaliação, tendo em atenção a hegemonia do capital financeiro no mundo em que vivemos e as políticas que lhe estão associadas, caracterizadas por uma forte retração das políticas sociais dos estados, a opção por este campo, mais especificamente pela avaliação das organizações escolares, reflete preocupações de carácter pessoal e profissional que resultam da necessidade de compreender o mundo em que vivemos para o tornar, assim, mais inteligível e racional.

A experiência profissional, enquanto docente do ensino básico e secundário, exige um contacto estreito com o processo de avaliação, nomeadamente a dimensão da avaliação relacionada com o desempenho dos alunos. Por sua vez, a avaliação das organizações escolares foi emergindo como uma exigência social associada, afirma o discurso oficial, à qualidade da educação, passando a representar, assim, um tema de grande atualidade.

Ao nível da produção discursiva dos vários atores em presença, a avaliação converteu-se num tema prioritário de reconhecida importância, como a "pedra de toque" do sistema escolar. No âmbito das políticas educativas, a avaliação dos estabelecimentos de ensino tem constituído um dos temas de maior visibilidade no virar do milénio. As reformas educativas emergentes nos anos 80 e 90 motivaram novas políticas educativas que colocaram a avaliação, nomeadamente a avaliação das escolas e do sistema educativo como centrais. O próprio discurso dos responsáveis quanto à avaliação das escolas assume cada vez mais destaque, traduzindo-o por meio da publicação de normativos.

Face às mudanças a que a sociedade tem sido sujeita, os cidadãos (afirmam os discursos oficiais) sentiriam expectativas e preocupações quanto à qualidade da educação facultada pelos sistemas educativos e, conseqüentemente, necessitariam de conhecer melhor o que se passa nas escolas. Em função deste contexto, a escola sentiria a necessidade de utilizar a avaliação como um instrumento que introduzisse a tão referida transparência acerca do seu funcionamento e dos seus resultados. O papel da avaliação é, assim, concebido como um instrumento de controlo ao serviço da sociedade, que deseja conhecer o uso que se faz dos recursos que financia e disponibiliza, nomeadamente no domínio da educação.

Como o país, argumentam os seus defensores, quer saber o que realmente está a acontecer ao investimento público na educação e, mais ainda, o que pode e deve ser feito para melhorar o estado das coisas, assiste-se ao aumento da pressão pública sobre os resultados da



escola, emergindo como central a perspectiva da “prestação de contas” e da “responsabilização”, para já na sua dimensão pessoal e profissional. A escola é, assim, intensamente submetida a um exame centrado nos seus resultados, passando-se para a opinião pública a ideia de rigor e de transparência, princípios basilares do processo de legitimação das políticas de retração em curso.

## **2. Apresentação das questões de partida**

A avaliação assume, assim, uma importância que nos é apresentada como consensual, tendo em linha de conta o seu enquadramento normativo e os discursos dominantes na sociedade. É neste sentido que a avaliação é percebida como um instrumento indispensável ao conhecimento da organização escolar, capaz de mudar a sua ação.

Porém, a realidade apresenta um conjunto de inconsistências entre os objetivos formalmente prescritos no processo de avaliação e as práticas de avaliação atualizadas no quotidiano da escola. Este quadro provocou algumas interrogações, tais como:

- O que é a avaliação?
- O que é a avaliação institucional?
- Que fatores concorreram para que surgisse a avaliação das escolas?

Para além destas questões, interessa saber como se organizaram as escolas, que medidas foram adotadas pelos seus órgãos de gestão para responder ao processo de avaliação externa. Numa fase posterior ao processo de avaliação, torna-se relevante conhecer como se organizaram os órgãos de direção e gestão da escola após uma avaliação externa e que medidas foram tomadas quanto às “recomendações” do relatório de avaliação, isto é, observar as mudanças que ocorreram na ação da organização escolar resultantes do processo de avaliação, parece-nos um exercício relevante, assim como confrontá-lo com os discursos que têm vindo a legitimar o processo.

Para a elaboração desse exercício, considerou-se importante auscultar o parecer dos atores intervenientes no processo de avaliação decorrido numa escola concreta, trabalho que nos irá ocupar ao longo desta dissertação.

### **3. Considerações metodológicas sobre o modelo teórico organizacional**

Tendo em conta o objeto de estudo enunciado anteriormente, optou-se por uma metodologia qualitativa, uma vez que permite descrever e interpretar, de forma aprofundada, a realidade escolhida como objeto de estudo, dando voz às interpretações que dela fazem os atores. A propósito da abordagem qualitativa, Bogdan e Biklen (1994: 11) afirmam tratar-se de uma “metodologia de investigação que enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo de percepções pessoais”, sobre um determinado objeto.

Sabendo que a escola é uma organização social, procura-se perceber os efeitos decorrentes da implementação do processo de avaliação externa. No sentido de dar resposta às questões anteriormente formuladas, impõe-se um estudo em profundidade, representando o *estudo de caso* a resposta metodológica mais apropriada para o que se pretende desenvolver.

Sendo “a finalidade do estudo de caso compreender, em profundidade, o contexto real em estudo”, para isso o investigador privilegia o recurso a formas diversificadas de recolha de dados na procura de múltiplas informações, como entrevistas e documentos escritos, nomeadamente as atas do conselho de diretores de turma e as dos diferentes departamentos disciplinares/curriculares, com posterior análise de conteúdo, e notas de campo. É comum recorrer à combinação de diversas técnicas e instrumentos (Creswell, 1998; Yin, 2005) num mesmo estudo. Para o estudo empírico revelam-se complementares, sobretudo, as entrevistas e as atas na medida em que nem sempre os dados recolhidos a partir das entrevistas convergem com os dados obtidos através das atas. A entrevista revela-se um instrumento com capacidade para explicar conteúdos que as atas não explicam. Todavia, nem sempre as entrevistas tratam todos os assuntos essenciais para satisfazer os objetivos da investigação. Para a síntese da informação recolhida foram elaboradas grelhas de análise específicas.

Uma organização escolar pode ser perspectivada a partir de diferentes teorias organizacionais, porém, cada uma apresenta os seus pontos fortes e as suas fragilidades.

Deste modo, não existe um modelo capaz de apresentar um panorama único para compreender e explicar as organizações educativas e o seu funcionamento, visto que cada um deles integra unicamente alguns dos múltiplos aspetos constituintes da realidade da organização escolar.

Como a organização escolar encerra um caráter complexo dificulta a capacidade dos modelos de utilizar a sua própria “lente” para se aproximar da realidade escolar e proporcionar uma “leitura” suficientemente abrangente da organização.

O propósito deste estudo de enfoque sócio-organizacional consistirá na interpretação das respostas fornecidas pelos atores no âmbito do processo de avaliação da organização escolar. O modelo teórico convocado para servir de “lente” à interpretação da avaliação em contextos organizacionais escolares e, em particular, aos dados conseguidos a partir do estudo empírico corresponde à perspetiva neo-institucional, uma entre as muitas possíveis, sobretudo numa perspetiva alternativa aos modelos racionais-burocráticos.

Posto isto, o neo-institucionalismo representa um contributo importante para o estudo da escola como organização revelando-se útil para a compreensão dos processos da avaliação organizacional e das conseqüentes mudanças operadas a partir dela.

#### **4. Breve caracterização da escola estudada**

A seleção da escola onde foi desenvolvido o estudo empírico obedeceu ao requisito de ter sido objeto de uma avaliação externa em 2007/08, sendo uma escola básica dos 2º e 3º ciclos, pública, situada no distrito de Braga, numa zona suburbana em acelerada transformação e crescimento. O meio sociocultural envolvente caracteriza-se fundamentalmente pela baixa escolarização da população e por um índice considerável de agregados familiares com dificuldades económicas.

A escola em questão possui cerca de 700 alunos e de 90 professores. Este corpo docente é ainda pouco estável, dado que, num universo de 90 docentes, apenas um quarto, aproximadamente, integra o quadro da escola. Quanto aos órgãos de direção e gestão da escola, a assembleia de escola é composta por sete docentes, três representantes de pais/encarregados de educação, três representantes de pessoal não docente e um representante da autarquia local. A direção executiva, termo usado no Regulamento Interno, apresenta uma composição de quatro elementos: um presidente e três vice-presidentes.

#### **5. Organização do trabalho**

O presente trabalho apresenta uma estrutura em torno de quatro capítulos precedidos

de uma introdução e terminando com uma conclusão. A introdução compreende uma contextualização concisa e a apresentação da problemática do objeto de estudo contendo as perguntas de partida, seguindo-se algumas considerações quanto à metodologia e ao modelo analítico adotado, concluindo com uma breve referência à escola estudada.

No capítulo I procedeu-se a um enquadramento teórico do objeto da avaliação, sendo considerado para o efeito as conceções de avaliação e evolução das mesmas no âmbito dos diferentes paradigmas, passando pelas modalidades de avaliação nas suas dimensões externa, interna e da autoavaliação. Seguidamente, deu-se lugar à apresentação das diferentes perspetivas de avaliação e procurou-se destacar o papel da avaliação no quadro das políticas educativas, nomeadamente a importância da avaliação como fator de legitimidade no âmbito das políticas neoliberais: Estado, Mercado e Comunidade, o significado da participação na avaliação, a relação da avaliação com *accountability*, com a descentralização e com a autonomia, sendo ainda de realçar o papel dos intelectuais e os seus contributos para a (contra) hegemonia, a dominação e o consentimento e, por fim, o enquadramento legal da questão da avaliação e da autonomia. Finalmente, procurou-se conhecer as condições a ter em conta para a implementação do processo de avaliação.

No capítulo II procedeu-se à problematização do conceito de escola como organização, sendo evidenciada a divergência concetual atualmente existente, nomeadamente entre as diferentes perspetivas teóricas. Para entender as diferentes conceções de ação organizacional, recorreu-se às abordagens de análise organizacional racional-burocrática e neo-institucional no sentido de interpretar o processo de avaliação da escola.

O modelo racional-burocrático de análise das organizações, fundado nos princípios da racionalização e da formalização, permite a visão de uma realidade organizacional concebida para funcionar segundo os paradigmas da eficácia e da eficiência na prossecução dos objetivos. No entanto, em função das mudanças emergentes no sistema educativo, essa realidade considerada *a priori* ao ser objeto de execução *a posteriori* colide com os valores e as práticas cristalizadas pelo tempo, sendo de realçar a dimensão humana no âmbito da ação da organização, ao longo do processo de avaliação. Neste seguimento de ideias, procurou-se perceber o processo de avaliação a partir de outra perspetiva de análise organizacional escolar, a “lente” do neo-institucionalismo. Neste âmbito procurou-se perceber o contributo de alguns dos seus elementos na abordagem do processo de avaliação da organização, sendo de destacar a

estrutura formal da organização, a relação entre o isomorfismo e a homogeneidade organizacional, o significado da legitimidade e conformidade organizacionais, a importância dos atores da organização na ação de institucionalização, a dependência da organização em relação ao meio institucional.

No capítulo III reservado à metodologia, considerou-se pertinente seguir uma metodologia de investigação qualitativa, sendo o paradigma metodológico indicado de cariz construtivista, na medida em que a realidade se traça através de um conjunto de significados que são socialmente construídos. Neste sentido, a perspetiva construtivista adequa-se ao estudo de caso, representando o método mais adequado para a aproximação a um contexto de ação.

Neste âmbito, tornou-se importante proceder a um enquadramento do contexto de análise que consiste em descrever a escola no seu meio e apresentar as características que se evidenciam para o estudo em causa, no sentido de proporcionar um conhecimento global da problemática em questão.

Dado que o estudo de caso requer um conhecimento profundo da realidade investigada, privilegiou-se o recurso a instrumentos de recolha de dados, como entrevistas semiestruturadas e análise de documentos escritos, nomeadamente atas. Após a recolha da informação, procedeu-se ao seu tratamento recorrendo à análise de conteúdo. Este procedimento visou a redução de dados (a partir do sistema de categorização e codificação dos dados) com o objetivo de passarem ao processo de descrição e interpretação. Ao longo deste processo foram assinaladas, nas próprias transcrições das entrevistas e das atas, as unidades de contexto e a respetiva categoria ou subcategoria atribuída. De seguida, construíram-se uma série de quadros que implicaram as categorias e subcategorias de codificação com as respetivas unidades de contexto das transcrições das entrevistas e dos documentos (atas).

No capítulo IV, já no âmbito do processo de avaliação externa da organização escolar E.B.2,3, procedeu-se à apresentação, análise e interpretação dos dados empíricos recolhidos através das entrevistas aos atores da organização escolar, bem como da análise documental, sendo convocando para o efeito o quadro teórico que pareceu ser mais adequado e que já foi, acima, objeto de desenvolvimento.

Após um breve enquadramento do processo em causa, procurou-se conhecer o perfil dos participantes no processo, dando ênfase à sua formação. Como o processo em análise foi realizado de forma faseada, a análise tenta seguir as diferentes fases em questão: uma das

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

fases corresponde ao que se passou antes do processo de avaliação e que se traduziu na preparação do mesmo: tomada de conhecimento, receios e modos de comportamento. A fase posterior coincide com o funcionamento da escola durante o processo de avaliação, sobressaindo os cuidados manifestados pelos atores. Segue-se a fase do funcionamento da escola após o processo de avaliação. Este momento permitiu conhecer as medidas prescritas e desenvolvidas pela organização, as mudanças anunciadas e as mudanças operadas na ação da organização. Numa última fase, deu-se a conhecer o posicionamento dos atores face ao processo de avaliação, nomeadamente o significado do relatório, a visão quanto ao conteúdo do relatório e significados associados à avaliação externa e à autoavaliação.

Para finalizar, apresentámos, numa breve conclusão, as ideias que melhor traduzem a leitura resultante da análise e interpretação dos dados do processo de avaliação implementado na organização escolar.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

## **CAPÍTULO I - A AVALIAÇÃO E SUA CONCETUALIZAÇÃO**





## 1. A avaliação do ponto de vista concetual

A escola começou a assumir um lugar de destaque na ação política a partir do momento que os cidadãos em particular e a sociedade em geral desejavam conhecer e compreender a situação do sistema educativo e o seu impacto sobre a sociedade, como é visível no relatório que Delors (1996) elaborou para a UNESCO, intitulado “A educação no século XXI”.

No sentido de dar resposta às pressões a que passou a estar sujeita, a escola começou a sentir a necessidade de se sujeitar ao processo de avaliação que é considerado por especialistas como um instrumento importante de produção de conhecimento sobre o estabelecimento escolar concebido enquanto organização específica. O ponto de partida é a escola ser capaz de produzir um conhecimento de si própria e, a partir dele, conceber estratégias e desenvolver processos de melhoria da sua ação.

A partir dos anos 90, a avaliação das escolas passou a assumir uma das prioridades nas políticas educativas e a estar na ordem do dia e “no coração da avaliação do sistema” em muitos dos países ocidentais. No âmbito mais alargado, a avaliação passou a ser um assunto de interesse de toda a sociedade, na medida em que os seus efeitos se refletem sobre toda a sociedade (House, 1994: 19, citado por Sobrinho, 2004: 706-707):

Há muitas pessoas interessadas, porque as decisões sobre um programa baseadas na avaliação afetarão a todos. A avaliação faz parte, de maneira fundamental e inextricável, de uma situação *pública*: uma decisão coletiva.

Apesar de assumir uma função incontornável, a avaliação da educação constitui um dos assuntos mais delicados e complexos. Reconhecida a sua importância, importa agora reconhecer a pluralidade das conceções e definições de avaliação, que expressam alguma diversidade quanto às posturas ou formas de a encarar. Segundo Stufflebeam (1980) avaliar é “o processo pelo qual se delimitam, obtêm e fornecem informações úteis que permitam julgar as decisões possíveis” (Figari, 1996: 33). Para Rocha (1999: 35-40) a avaliação das escolas caracteriza-se por ser uma “tarefa complexa, difícil e tendencialmente conflituosa”. A complexidade desta tarefa resulta não só da complexidade própria da organização, mas também de diversos fatores que tendem a dificultar os factos que nela ocorrem, como a maior abertura a novos públicos, a diversidade de exigências que se colocam à escola e outros que decorrem de medidas de política educativa. Para uns, a avaliação é o processo a partir do qual se delimita, consegue e proporciona informações importantes, como “um conjunto de procedimentos para

julgar os méritos de um programa e fornecer uma informação sobre os seus fins, as suas expectativas, os seus resultados previstos e imprevistos, os seus impactos e os seus custos” (Kosecoff e Fink, 1982, citado por Guerra, 2002: 186). Para outros, a avaliação funciona como uma estratégia de orientação das atividades, permitindo um maior e melhor conhecimento do processo e, neste sentido, poder prestar atempadamente mais apoio aos implicados e proporcionar condições adequadas para o desenvolvimento das atividades (Castro-Almeida *et al.*, 1993: 124). Ainda segundo estes autores,

(...) trata-se mais de uma dinâmica de serviço, de apoio e de orientação (...) das actividades do que um processo de controlo. Procura, assim, criar condições para que os actores envolvidos no projecto aprofundem os campos de informação e de interpretação de uma dada realidade, dotando-se de instrumentos necessários para uma tomada de decisão pertinente e eficaz.

Estes autores (1993: 125) inscrevem esta perspetiva no que designam por “avaliação-regulação” no âmbito da “avaliação participativa”: “A avaliação-regulação da acção inscreve-se, naturalmente, na estratégia participativa”.

Para Sobrinho (2004: 710-711), a avaliação comporta uma pluralidade de valores e de ideias de sociedade que determinam uma multiplicidade de concepções de avaliação:

Pois toda avaliação tem a ver com idéias, qualidades, escolhas, valores, interesses, grupos, instâncias, poder. Como tudo isso é diverso e dinâmico, a avaliação não poderia esgotar-se em instrumentos e sentidos simples, unívocos, monorreferenciais. Pode-se mesmo observar que, à medida que as sociedades se tornam mais complexas, quando surgem mais problemas, mais mudanças (...) a avaliação também adquire novas formas e novos conteúdos, ajustados a essas dinâmicas históricas.

Como se confirma, avaliação está longe de ser entendida quanto à sua natureza e sentidos, como um ato consensual. Acrescente-se a este facto um outro, aquele que tem a ver com as implicações da avaliação, no momento em que se receia que “as suas conclusões possam pôr em causa pessoas, instituições ou políticas educativas” (Estrela e Nóvoa, 1993: 10). Importa reconhecer, então, que, tal como defendem Guba e Lincoln (1989: 21) “não há uma maneira “certa” de definir avaliação, de um modo que se possa de uma vez por todas pôr fim à discussão sobre como realizar a avaliação e quais os seus objectivos”.

As concepções de avaliação de escolas integram uma semântica diversificada de limites pouco consensuais. Esta circunstância resulta da evolução do processo de avaliação, designadamente da evolução dos paradigmas que estão contidos nas diferentes perspetivas da avaliação (decorrentes, como se viu acima, de processos societais mais vastos).

O conceito de avaliação apresenta-se, assim, plurissignificativo, o que se justifica pela diversidade de perspetivas de paradigmas que estão explícitos e implícitos na concepção (na

mitica) de uma qualquer avaliação, resultantes da própria complexidade que caracteriza as sociedades em que é operacionalizada.

### **1.1. Paradigmas da avaliação e sua evolução.**

Sendo o propósito deste trabalho analisar os efeitos da avaliação nas organizações escolares, para um entendimento mais consistente desta questão considerou-se oportuno conhecer e compreender um pouco a evolução da avaliação, que está fortemente associada à evolução da vida social, sendo a avaliação influenciada pelos movimentos e pelas mudanças dos fenómenos históricos. Para Sobrinho (2002: 17) “O campo conceptual é atravessado pelo poder, é um feixe de contradições de concepções, valores e interesses e de lutas dos grupos para assegurar lugares e posições”. À medida que a racionalidade económica se agravou, a indústria apropriou-se da avaliação como instrumento importante na busca do aumento da sua produtividade. Assim, a avaliação assume uma perspectiva de seleção, classificação, eficácia e racionalização.

Apesar da amplitude do campo avaliativo, é na educação que a avaliação sempre encontrou um terreno favorável. Tendo em conta uma análise que cobriu os últimos 100 anos, Guba e Lincoln (1989) consideram que a concetualização da avaliação sofreu uma evolução, em função do contexto histórico e social, dos propósitos da avaliação e das concepções filosóficas que os avaliadores defendem. Neste quadro, consideram quatro gerações de avaliação: na primeira geração, que os referidos autores situam no limiar do século XX (1900 a 1930), a avaliação surge associada à medida dos resultados escolares dos alunos, configurando uma avaliação como instrumento de medição, daí a expressão “geração da medida”. Neste âmbito, os termos medida e avaliação passaram a ser usados como sinónimos, cabendo ao avaliador dominar instrumentos de medida eficazes. A avaliação assume, principalmente, uma função técnica na medida em que permitia assegurar a imparcialidade a partir da quantificação objetiva dos resultados.

A segunda geração, situada entre os anos 30 e finais dos anos 50, caracteriza-se pela influência dos estudos de Tyler, considerado como “pai da avaliação educacional”. Neste campo, a avaliação apresenta como intenção verificar em que medida os objetivos educacionais definidos previamente são suscetíveis de serem atingidos pelos alunos, no âmbito dos programas de estudos, no sentido de se encontrar a coerência entre o seu desempenho e os objetivos educacionais do programa. Nestes termos, a avaliação orienta-se para a descrição,

cabendo ao avaliador o papel de descrever os padrões da avaliação, daí a designação da avaliação como descrição. Assiste-se à mudança da perceção do conceito de medida, na medida em que esta deixa de estar associada à avaliação para passar a ser entendida como um instrumento ao seu serviço.

Entretanto, para fazer face à necessidade de vencer as dificuldades da segunda geração, emerge uma terceira geração da avaliação, denominada por Guba e Lincoln (1989) como a geração da formulação de juízos ou julgamentos. Isto, no início dos anos 60. Deste modo, é caracterizada pela presença da conceção de julgamento no ato de avaliar, passando, assim, o julgamento de valor a constar do processo de avaliação. Assim, o avaliador, além de desempenhar as funções técnicas e descritivas anunciadas nas gerações anteriores, assume também a função de juiz. Pode entender-se que descrever e julgar são atos elementares da avaliação.

Tendo-se assistido, nesta altura, a um grande desenvolvimento da avaliação, torna-se oportuno introduzir o raciocínio de Scriven quando este distingue a avaliação sumativa da avaliação formativa. A primeira destina-se à prestação de contas e à certificação, ao ato de medir, ao passo que a segunda se relaciona, sobretudo, com a regulação dos processos de ensino e de aprendizagem.

Por fim, Guba e Lincoln (1989) apresentam uma outra dimensão que, supostamente, pode constituir uma resposta às limitações assinaladas nas gerações anteriores. Trata-se da quarta geração de avaliação, que representa uma rutura com as precedentes, na medida em que se destaca a perspetiva construtivista, ao invés das outras gerações marcadas pela positivista.

A dinâmica de avaliação defendida por Guba e Lincoln (1989) caracteriza-se por ser uma avaliação *responsiva*. Nela todos os atores participam em todas as fases do processo de avaliação, sendo os seus parâmetros definidos por meio de um processo negociado e interativo. Esta geração de avaliação requer a compreensão dos seus pressupostos e conceções de cariz construtivista para que, a partir desta perspetiva, os atores implicados no processo atribuam outros significados e sentidos à construção da realidade. No âmbito desta avaliação assume particular relevância o ato de negociar, desempenhando o avaliador o papel de negociador preocupado em organizar e gerir o processo de negociação na procura de intervenção e de consensos dos atores, em vez de valorizar, tal como os anteriores, a medição, a descrição ou os julgamentos. Contudo, nesta dinâmica, não deixam de estar presentes as dimensões técnica,

descrição e julgamento, mas subordinados a uma dimensão política de raiz democrática. Por sua vez, os avaliados participam ativamente no esboço, na implementação, na interpretação e no processo de tomada de decisões, assumindo-se coautores da sua própria avaliação. Portanto, pode dizer-se que a palavra-chave desta quarta fase é a negociação.

O ato de avaliar requer uma dimensão técnica, porém, não se limita a essa dimensão. Daí que as quatro gerações de avaliação assinaladas por Guba e Lincoln não possam ser entendidas como abordagens mutuamente exclusivas entre si, dado que não traduzem nenhum tipo de atualização e modernização técnica, correspondendo antes à expressão de diferentes visões e posturas quanto ao objeto a medir, neste caso a educação.

Ao longo do século XX assistiu-se a um grande desenvolvimento de instrumentos de medida. Segundo Lima (2002: 26), valoriza-se uma conceção de paradigma positivista que garante a objetividade, invoca a medição, a competitividade, a seleção e a hierarquização, “a partir de uma legitimidade baseada na crença de que aquilo que se mede é verdadeiro, corresponde à realidade objectiva”:

(...) mais avaliação, traduzida por mais exames, por maior rigor, e por mais selecção, corresponde a mais e melhor educação; resultado mais plausivelmente atingível, pelo contrário, através da prática de processos de avaliação formativa (contextualizados, não imediatamente generalizáveis nem universalmente comparáveis e hierarquizáveis) do que através de uma avaliação sumativa externa, de tipo *contábil*.

No seguimento deste raciocínio, Broadfoot (1996: 206, citada por Lima, 2002: 26) afirma: “A medição é inevitavelmente um dispositivo tanto político quanto técnico, que confere poder àqueles que o controlam”. Daí compreender-se o recurso ao conceito tão invocado em termos de legitimação política perante a opinião pública, como defende Lima (2002).

É preciso ter presente que a avaliação como medida centra-se nos resultados, nos produtos de uma qualquer ação social. A avaliação quantitativa preocupa-se em confirmar o grau alcançado dos objetivos previamente estabelecidos, na linha de Tyler.

No quadro da perspectiva positivista, os interessados e implicados não participam na definição de procedimentos e instrumentos do processo de avaliação, antes são determinados a partir do exterior, no âmbito do poder central, introduzindo no sistema uma forte componente de competitividade e uma tendência para a sua uniformização, como considera Sobrinho (2004: 714):

## Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas: um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Em geral, os critérios, procedimentos e instrumentos do controle são determinados externamente, sem a participação efetiva dos educadores, muitas vezes obedecendo à lógica dos organismos e das agências de regulação e financiamento.

O mesmo autor (2004: 714) garante que a avaliação teve que desenvolver-se tecnicamente, produzindo recursos de competição privilegiados como testes e exames com fins de medida, para verificar, controlar e selecionar, no sentido de responder às necessidades que as sociedades apresentam de distribuir os indivíduos nas diferentes hierarquias dos espaços sociais. Neste segmento, Sobrinho (2004: 715) evidencia o que é quantificável, na relação de um referido com um referente, conferindo importância à verificação, ao controlo dos resultados:

(...) põe em relação um referido (o constatado, o objeto em pauta, o realizado, o verificável em dado momento) com um referente (a norma, o ideal, o esperado). Importante observar que aí não há necessariamente questionamento a respeito das normas, dos critérios e dos objetivos. Seu núcleo central é a verificação, o controle dos resultados.

Face ao exposto, percebe-se que esta percepção da avaliação educativa restringe a sua compreensão em profundidade e em toda a sua complexidade. Surgem, então, práticas avaliativas cujos métodos (qualitativos) conseguem dar ênfase ao estudo dos processos, aumentando notavelmente a percepção global do fenómeno estudado. Neste âmbito, insere-se outra aceção frequente que é o paradigma construtivista/qualitativo. Nesta perspetiva, a realidade constrói-se socialmente, não pré-existe. A realidade existe, mas apenas como construção holística. É um paradigma interpretativo que valoriza noções de interpretação e compreensão dos fenómenos educativos, das ações dos indivíduos.

Simons (1993: 158) refere que se assiste, então, a uma mudança importante na forma de encarar a avaliação, passando de uma conceção objetivista da investigação para uma perspetiva subjetivista.

(...) a atenção concedida ao domínio (...) dos resultados mensuráveis da aprendizagem diminuiu rapidamente. No seu lugar, os avaliadores, (...) alargaram o seu campo de visão aos processos e contextos de implementação da avaliação, procurando uma melhor compreensão.

Neste seguimento, Sobrinho (2004: 724) acrescenta, apresentando a avaliação “como produção de sentidos”, encerrando um grande potencial educativo:

Sem deixar de ser objetiva e utilizar instrumentos técnicos, e não se satisfazendo com a mera verificação (...) e sua conformidade com uma norma, a avaliação como produção de sentidos (...), interroga-se sobre os significados (...) e os processos, trabalha com a pluralidade e a diversidade, abre possibilidades de emancipação.

Na senda desta mudança, Gómez (2008: 429 e 445) aborda a questão da avaliação na perspetiva democrática e suas implicações: “La misión de la evaluación es facilitar un proceso plural y democrático mediante el esclarecimiento e ilustración de sus participantes (...) que pretende desarrollar al máximo las posibilidades de los nuevos enfoques cualitativos”. Simons entende que a mudança metodológica teve como consequência uma mudança mais importante na forma de encarar a avaliação, passando do “jogo dos números” para o estudo das pessoas, instituições e políticas.

No seguimento deste raciocínio, a avaliação necessita de uma orientação formativa que centre a sua intervenção nos processos para os melhorar. Também requer uma orientação sumativa, permitindo a focalização nos resultados finais e no controlo desses resultados. Assim, haverá que combinar as duas lógicas, sem excluir um dos polos, tratando-se de se decidir qual das duas será dominante.

Nesta ordem de ideias, Guerra (2002) defende que não se trata de opor a quantidade à qualidade, mas de as convocar e conjugar em função da sua adequação aos objetivos:

A avaliação não é uma simples medição de resultados finais, é um processo contínuo articulado com a acção, e os resultados finais são uma parte da avaliação. Nem todos os efeitos de uma avaliação são quantitativamente mensuráveis e uma boa avaliação deve combinar os aspectos quantitativos e os aspectos qualitativos (p.186).

O sucesso do processo de avaliação depende (...) da capacidade de encontrar indicadores que meçam o processo e os resultados da avaliação. Esses indicadores podem ser qualitativos ou quantitativos (p.197).

A mesma autora (2002: 182) reconhece que atualmente convivem diferentes “paradigmas de avaliação” desde a “avaliação tecnocrática” à “avaliação processual” e, finalmente, à “avaliação participativa” da atualidade.

Concebida como um instrumento de intervenção sistemática, a avaliação tecnocrática foi indicada para verificar o grau de aproximação ou desvio dos resultados mediante os objetivos apresentados. Este tipo de avaliação, orientada para os decisores e realizada “de cima para baixo”, não se preocupava com os processos que contribuíam para conseguir esses objetivos. Por seu lado, MacDonald (2008: 474) prefere designar esse processo de avaliação como burocrática ou autocrática, constituindo um serviço importante para os governos, permitindo-lhes exercer um maior controlo sobre os recursos educativos.

A mesma autora (Guerra, 2002: 181,182) assegura que, nas sociedades repressivas, a avaliação pode representar um instrumento de controlo usado para dominar. Ao contrário, em função dos atores envolvidos e do conjunto de variáveis existentes a nível interno e externo,



refere que “avaliação processual” preocupa-se em dotar o processo de um mecanismo de autoregulação intensa.

Atualmente, reconhece que uma “avaliação participativa” tem capacidade de responder à “multiculturalidade de olhares sobre a condução dos processos sociais e a nova democraticidade que é exigida à acção pública” (Guerra, 2002: 183). Sobrinho (2004: 722) considera esse processo social rico de sentido formativo: “A avaliação participativa e democrática (...) propicia muitas possibilidades de aprendizagem e de experiências ricas dos significados da vida social”.

Desde o início de século, os modelos de avaliação existentes confrontam-se com diferentes “paradigmas de avaliação” que se vão desenvolvendo. Por isso, Guerra (2002: 187) defende que a prática da avaliação não deve confinar-se a procedimentos de quantificação ou a práticas de controlo burocrático no sentido da conformidade das ações com os normativos, mas deve atender aos processos:

A experiência da avaliação (...) faz ressaltar que a avaliação não deve: ser a mera quantificação de acções; ser normativa, ou confundir-se com as práticas de controlo; (Deve preocupar-se com os processos a partir dos quais esses objectivos foram produzidos).

## **1.2. Avaliação externa e interna e/ou autoavaliação**

O processo avaliativo compreende, de acordo com alguns autores, duas modalidades de avaliação, interna e externa, que constituem duas aproximações à construção do conhecimento sobre uma organização. Contudo, é fundamental determinar um sistema que relacione as duas formas de avaliação.

Simons (1999: 242) reconhece que a principal diferença entre a avaliação externa e a interna decorre da situação e da identidade dos avaliadores: “La diferencia fundamental entre la evaluación externa y la interna (...) es (...) la situación y la identidad de los evaluadores”. Enquanto o avaliador externo pode ser intermediário e normalmente não é membro da organização vinculado às suas regras, mas um especialista, um estranho temporário com uma função, colocando-se “numa relação de exterioridade face a todos os actores envolvidos no projecto” (Castro-Almeida *et al.*, 1993: 126), condição que permite uma maior independência e uma melhor perceção do contexto. Contudo, esta análise distanciada precisa de fazer-se acompanhar de uma “passagem pela interioridade dos actores” (Castro-Almeida *et al.*, 1993: 126). Por seu lado, o avaliador interno é um “residente permanente”. A avaliação interna caracteriza-se pela capacidade de superar “la estructura de valores de intimidad, territorio y

jerarquía, reemplazando esos valores por la apertura, la responsabilidad crítica compartida y la autonomía racional” (Simons, 1999: 243-244).

As organizações escolares, em Portugal, têm sido objeto de duas modalidades de avaliação: a interna e a externa, diferenciando-se tanto pelos seus procedimentos como pelos seus atores e objetivos. A avaliação interna, realizada pelos próprios agentes educativos, permite um conhecimento do contexto específico do estabelecimento de ensino, uma maior implicação dos avaliados e representa o ponto de partida da avaliação externa. Pelo contrário, os agentes da avaliação externa, não fazendo parte da organização, supervisionam e avaliam o procedimento de avaliação interna bem como podem aconselhar e verificar o cumprimento das normas, conforme se pode ler em Eurydice (2004: 2,3).

Do ponto de vista de Guerra (2002: 175, 176), ainda que a avaliação da organização possa assumir diversas modalidades, o processo deve associar uma autoavaliação e uma avaliação interna, conceitos frequentemente utilizados como sinónimos, ou externa, conforme a seguinte narrativa:

Combina-se uma auto-avaliação e uma avaliação interna ou externa (...) a principal distinção entre estes dois tipos de avaliação é a forma de controlo das variáveis em causa. Na auto-avaliação há coincidência entre equipa do terreno e a equipa de avaliação. (...) Na avaliação (interna e externa) há dissociação entre a equipa de terreno e a de avaliação e, geralmente, recurso a técnicas de recolha de informação mais sistematizadas e com um maior controlo metodológico.

Em função de quem realiza a avaliação, a mesma autora (2002: 176) distingue tipologias de avaliação: na autoavaliação, a equipa de realização e a de execução da avaliação é a mesma, processo concebido e administrado por uma instituição para seu próprio uso (pode ter apoio externo); na avaliação interna, a avaliação é concebida dentro da organização que gere o projeto, porém, implica um afastamento da equipa de execução; por sua vez, na avaliação externa, o processo é realizado por pessoas estranhas à organização; e por fim, na avaliação mista, o processo conjuga os diversos tipos de avaliação.

Um outro autor (Meuret, 2002: 39) considera que a diferença entre a avaliação interna e externa das escolas decorre da natureza da instância que emite o juízo, presente no fim do processo de avaliação: enquanto a primeira situação cabe à própria escola, a segunda cabe aos agentes externos (inspetores ou responsáveis administrativos):

(...) uma distinção entre avaliação interna e externa dos estabelecimentos de ensino. O que as diferencia é a natureza da instância que pronuncia o julgamento que se apresenta no terno do processo de avaliação: a própria escola, no primeiro caso; uma instância exterior, no segundo (inspetores ou responsáveis administrativos).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Entende ainda este autor que uma avaliação interna pode ser orientada por pessoas internas à escola ou por pessoas externas à mesma. Quando a avaliação é concebida e orientada pelas escolas para uso próprio, denomina-a de “auto-avaliação”<sup>1</sup>.

A avaliação interna tem como objetivo primordial a melhoria da escola e a orientação dos processos de mudança, enquanto a externa está mais associada ao controlo da qualidade dos resultados e aos processos de responsabilização e prestação de contas. Assim, a inspeção representa a entidade de prestação de contas e os relatórios elaborados uma parte fundamental de um sistema de informação do serviço educativo (Azevedo, 2007: 43-44):

Na avaliação externa, o acento é colocado na formulação de um juízo; na interna, o acento é na mudança. A tendência geral é para uma avaliação interna que visa as estratégias e os meios de melhoria da situação existente e uma avaliação externa destinada a controlar a qualidade dos resultados e a garantir que as medidas de melhoria são postas em prática.

O estudo realizado pela Eurydice afirma haver, hoje, a tendência para se investir numa avaliação interna participada. Apesar da importância deste procedimento, os factos mostram que ainda não corresponde à realidade das nossas escolas, na medida em que isso implica uma conjugação de esforços e mudanças de práticas a vários níveis da organização escolar e da parte do poder central, um investimento das partes intervenientes para que a escola tenha capacidade de responder a esse desafio da avaliação, com tudo o que implica. As escolas, como organizações não autónomas, não reúnem condições para responder a este desafio:

Do ponto de vista da melhoria da qualidade e da inovação, é, sem dúvida, o grau de desenvolvimento da avaliação interna que vai determinar os contornos da avaliação externa. Quanto mais a primeira é sistemática e autónoma, mais a segunda pode tornar-se discreta e complementar. A tendência actual é para o desenvolvimento de uma avaliação interna participativa que examina de forma sistemática os pontos fortes e fracos do estabelecimento escolar, apoiando-se tanto sobre os problemas identificados pelos diferentes actores da escola como sobre as fontes exteriores de informação, tais como os desempenhos de outras escolas. Pôr em prática um tal processo poderia permitir libertar o avaliador externo do peso de uma avaliação completa e sistemática e de o centrar na supervisão do processo de avaliação interna e no acompanhamento dos seus resultados (Eurydice, 2004: 135, citado por Azevedo, 2007: 44).

Ainda a este propósito, outros autores também consideram que só partir da lógica da realidade, percebida e vivida pelos atores, será possível interiorizar os elementos contidos nessa relação, passando os comportamentos a tomar sentido e significado (Crozier e Friedberg, 1976, citado por Castro-Almeida *et al.*, 1993: 126). Manifesta-se, assim, o interesse em comparar a observação exterior com a avaliação mais “interna”, efectuada pelos atores implicados no

---

<sup>1</sup> “O facto dos actores de uma escola participarem na avaliação, serem interrogados, integrarem grupos de trabalho não é o suficiente para fazer desse processo uma auto-avaliação. A definição aqui apresentada repousa sobre 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” (Meuret, 2002:39).

processo, apelando à intervenção de um avaliador interno que sirva de “informador-chave” (Richter, 1982, citado por Castro-Almeida *et al.*, 1993: 126) e de elemento de controlo da validade das observações e interpretações do avaliador externo.

É a partir do diálogo, da interação entre perspetivas internas e externas que as instituições se desenvolvem e melhoram. Também a avaliação da escola ganha em conjugar os olhares internos e os externos: é na escola que está quem melhor conhece a realidade para poder realizar as melhorias diárias e assegurar a continuidade: “(...) seus actores são os que estão melhor colocados para saberem o que se passa no estabelecimento de ensino e para decidirem as correcções a fazer” (Meuret, 2002: 39); por sua vez, a avaliação externa sustenta a validade da avaliação – o olhar dos outros, a credibilidade e o (re)conhecimento podem contribuir para o reforço da segurança dos atores educativos .

A avaliação externa e a avaliação interna, duas faces da avaliação institucional, são, de facto, complementares e validam-se mutuamente. Assim, periodicamente, é essencial o confronto dos olhares internos com olhares externos.

Para Simons, estas duas formas de concretizar a avaliação - externa e interna - enriquecem ao serem combinadas entre si: a compreensão distanciada é complementada, ampliada e corrigida por um olhar do interior. Em vez de se oporem, a distância objetiva e a vivência dos atores completam-se e enriquecem-se mutuamente. Sem a relação de cooperação e de corresponsabilização entre o avaliador e os atores, a avaliação pode resumir-se à agitação de um momento ou à redação de um relatório (Le Boterf, Dupoey e Viallet, 1985, citado por Castro-Almeida *et al.*, 1993: 127). Só uma relação de cooperação permite conhecer e experimentar novos caminhos no sentido de superar as distâncias e divergências vividas no decorrer do processo de avaliação. Assim sendo, “o modo mais coerente e eficaz de fazer avaliação institucional está na relação sinérgica entre auto-avaliação e a avaliação externa, entendida esta como suporte e interpelação à auto-avaliação” (Azevedo, 2007: 77).

Entende-se a importância desta conjugação de perspetivas, e a própria Lei 31/2002, de 20 de dezembro o prevê, que o *Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino não Superior* deve ser baseado na autoavaliação e na avaliação externa, entendidas como complementares na medida em que mobilizam olhares diferenciados sobre os mesmos ou diferentes aspetos da vida das escolas. As duas modalidades constituem um elemento essencial na decisão e na ação.

Uma avaliação externa é essencial para complementar uma autoavaliação, que pode e deve “compor com a autoavaliação um todo”. O “olhar” dos outros sobre nós, porque está

afastada a componente afetiva, aponta-nos outros caminhos, outras formas de ver, pensar e agir. Porém, o *olhar de fora* que se traduz nos julgamentos de avaliadores externos é sempre um olhar que se caracteriza pela desconfiança, podendo representar uma mais-valia, se devidamente enquadrados e interpretados, considera Gasparetto (n.d., Avaliações Externas e Autoavaliação, para. 7, 8):

Nesse sentido, o *olhar de fora* é sempre um olhar que traz implícito esse viés, sendo esse agravado pelo facto dele estar marcado pela brevidade de tempo e pelo pouco aprofundamento, pela reduzida convivência e limitado conhecimento das instituições avaliadas. Nesse sentido, enquanto o olhar da avaliação institucional situa-se na perspectiva do futuro, não raro, julgamentos de avaliadores externos fixam seu olhar no presente, no imediato, no visível, no quantificável (...) prejudicado pela frágil contextualização (...). Esses *olhares de fora* (...) têm o seu lugar, valor e necessidade e, se adequadamente contextualizados e interpretados, podem resultar em expressiva contribuição.

### **1.2.1. Autoavaliação e seus significados**

Esta perspetiva de avaliação requer um investimento da própria instituição na sua autoanálise no sentido da melhoria das suas práticas. Sendo a autoavaliação considerada a dimensão mais importante, é fundamental que a partir dela se assista, de facto, a um processo de mudança, considera Costa (2007: 229, 234):

Entendemos que é esta vertente da avaliação – a *auto-avaliação* – que melhor poderá contribuir para o desenvolvimento organizacional da escola (p.229).

Assim, uma das condições básicas para o desenvolvimento de processos de avaliação e auto-avaliação das escolas em que, insisto, é a da autonomia contratualizada organizacional (p.234).

No entanto, para que as mudanças sejam proveitosas para a organização, importa que a avaliação seja assumida pelos professores, individualmente, e pelas escolas, como “comunidade profissional”. Comunga desta perspetiva Stufflebeam (2001, citado por Costa, 2007: 231), um dos nomes mais conhecidos dos estudos sobre a avaliação, quando refere: “Os indivíduos têm mais probabilidades de compreender, valorizar e usar os resultados de uma avaliação, se estiverem significativamente envolvidos em todo esse processo”. Isto significa que é indispensável que se invista em processos de autoavaliação para que nas nossas escolas aconteçam as mudanças tão defendidas e necessárias para a construção de uma escola efetivamente democrática.

Assente numa perspetiva de cidadania, formativa, a administração e as escolas devem fornecer a informação necessária, condição essencial para o envolvimento dos pais, para o exercício da responsabilidade coletiva em relação à educação. A autoavaliação desenvolve-se num percurso que precisa, necessariamente, de envolver todos os membros da comunidade escolar,

individualmente e através das estruturas que os agregam ou organizam, representando uma mais-valia para a organização, como defende Gasparetto: “Pressupõe o envolvimento e a disposição de cada ator-sujeito em buscar patamares superiores de qualidade e de relevância de seu fazer” (n.d., Para concluir, para. 1) e acrescenta: “Nisso reside o segredo e a força da autoavaliação” (n.d., Avaliações Externas e Autoavaliação, para. 8).

A modalidade de autoavaliação das escolas, que começou a marcar lugar nos anos 70, apresenta como finalidade incentivar as escolas a avaliarem-se, propósito defendido por MacDonald e Walker (1975) “comunidad educativa que se supervise a sí misma” (citado por Simons, 1999: 226). Este modelo de autoavaliação escolar destinava-se, sobretudo, ao desenvolvimento interno das escolas.

O interesse por esta modalidade surgiu a partir do momento que se reconheceu a importância que pode ter o conhecimento da cultura da escola e do papel dos atores educativos para a iniciativa de reforma/mudança, para o conhecimento das necessidades educativas e para o desenvolvimento da organização. A partir deste procedimento, a escola passa a dispor de informação para responder às imposições externas, conforme o discurso de Simons (1993: 163):

É verdade que a auto-avaliação das escolas fornece a base para o desenvolvimento organizacional, mas também para o conhecimento público das problemáticas educativas. Permite que a escola (...) formule juízos de valor mais refinados sobre políticas e práticas e tenha autoridade para responder de forma mais aberta e eficaz às exigências externas.

Refere Simons (1999: 223) que, no entender de diversos autores, três situações justificam a prática de autoavaliação escolar: “el movimiento de reforma curricular, la formación permanente y las peticiones de rendición de cuentas (...) la influencia más poderosa fue el movimiento de rendición de cuentas”, apresentando-se a autoavaliação como uma alternativa àquele. Entre outros fatores, foram as iniciativas dos governos centrais que contribuíram para que houvesse procedimentos de prestação de contas nos países onde tais políticas emergiram em primeiro lugar.

No âmbito da autoavaliação, outra questão importante implicada nesta modalidade prende-se com o desenvolvimento profissional dos atores da organização escolar, tão importante para enfrentarem os desafios da mudança. Para isso, precisam de investir na atualização de conhecimentos, precisam incorporar o desafio da aprendizagem. Neste sentido, Simons salienta que não se pode desligar a avaliação da escola do desenvolvimento profissional dos professores: “Si la calidad de la educación depende de la calidad de los docentes”, “cualquier revisión de la primera tiene necesarias ramificaciones hacia la segunda” (Nuttall, 1981: 22 citado por Simons,

1999: 238). O reforço do profissionalismo constitui um argumento importante para defender o envolvimento das escolas na sua autoavaliação. Por vezes, acontece confundir-se avaliação das escolas com procedimentos administrativos e veicular-se uma retórica que não é coerente com os propósitos de desenvolvimento profissional.

Para além do desenvolvimento profissional e da prestação de contas, outra finalidade da autoavaliação decorre da necessidade das escolas darem cumprimento aos requisitos de supervisão do governo avaliando-se primeiro a si, acrescenta Simons (1999: 228). Assim, a autoavaliação escolar é assumida como um instrumento para responder a uma imposição do exterior. A autora (1999: 239) defende que a promoção da autoavaliação de iniciativa externa e não de dentro da instituição implicou problemas de adaptação à estrutura da organização escolar e muitas iniciativas externas da autoavaliação escolar nem mesmo foram capazes de superar esse problema, como testemunhara Shipman (1983). Neste seguimento, Gasparetto (n. d., Avaliações Externas e Autoavaliação, para. 9) expressa algumas reservas a propósito desta perspetiva de autoavaliação. A autoavaliação pode ser encarada pelos atores como uma avaliação externa, caso percebam a autoavaliação como instrumento de controlo, mesmo que efetuada pela própria instituição. Deste modo afirma: “Se os atores-sujeitos do processo sentirem e interpretarem a autoavaliação como um poder de controle (...) ou ainda como um fazer de conta burocrático, a autoavaliação não passará de mais uma *avaliação externa* sobre os sujeitos (...), ainda que realizada pela própria instituição”.

É sabido que a mudança requer uma ação profissional partilhada e coletiva. Caso assim não seja, a imposição da mudança tanto pode resultar de forma proveitosa como pode incitar a resistência à mudança. Sabe-se que as inovações que implicam uma mudança são de difícil implementação e, muitas vezes, objeto de recusa. No sentido de contornar esta questão, Whitehead (1932) defende a implicação dos responsáveis no processo de mudança como condição importante para que a inovação se traduza num ato positivo (Simons, 1993: 160-161).

Simons (1999: 246) considera ainda que a autoavaliação promove o desenvolvimento organizacional desde que assente no compromisso para realização da mudança. A escola, como centro da mudança, precisa de assumir a necessidade de mudar e comprometer-se nesse sentido. Pois, sabe-se que, segundo as palavras de Azevedo (2004): “De uma avaliação útil decorrem compromissos de melhoria que são tanto da responsabilidade da escola como das diversas instâncias de apoio, da administração educativa e das autarquias” (citado por Azevedo, 2007: 73).

Entendido como um caminho em ordem a uma escola melhor, toda a avaliação assenta num processo negociado e numa atitude de compromisso, como testemunha Gómez (2008: 446): “Sólo un proceso de negociación que respete y garantice el derecho de alumnos y profesores a conocer los datos de la investigación y sobre todo a expresar su opinión y a controlar la utilización de sus confidencias puede provocar la confianza necesaria para acceder al conocimiento”.

O quadro apresentado para a autoavaliação das organizações escolares identifica-se com o paradigma de avaliação democrático defendido por MacDonald (2008: 475). Simons (1999: 226) reconhece a importância deste modelo pela capacidade de mudar as relações dentro da instituição, na medida em que assenta mais na lógica educativa e emancipadora da avaliação, favorecendo a ação reflexiva:

(...) la teoría de la evaluación democrática, que se refiere, esencialmente, a las dimensiones sociales y políticas del modelo de proceso de investigación, constituye una posibilidad de desarrollo institucional. En la organización actual de las escuelas, el enfoque democrático de la autoevaluación escolar será, sin duda, potencialmente transformador de las relaciones intrainstitucionales.

A autoavaliação assume uma dimensão de relevo na medida em que serve para alterar métodos, comportamentos e transformar a escola. Ao partir da realidade escolar, aproveita o conhecimento de si própria e, a partir deste, concebe estratégias e implementa medidas de melhoria.

A política de avaliação passa a ter significado se for concebida como um instrumento de mudança na forma como o Estado garante a educação, comenta Afonso (2007: 224).

Tendo em conta a relação que se pode estabelecer entre a educação e a política, do ponto de vista de Simons (1993: 159-160) complementam-se e acrescenta que, na prática da avaliação, estes dois campos (a educação e a política) estão fortemente relacionados. Por um lado, a educação funciona como fator de emancipação dos indivíduos por meio do autoconhecimento; por seu lado, a política como emancipação dos grupos através do conhecimento social.

Sabe-se que a autoavaliação, enquanto instrumento de mudança da escola, ainda não consta da prática comum nos sistemas educativos europeus. Em Portugal, esta questão caracteriza-se pela ausência de qualquer prática de autoavaliação das escolas, apesar da retórica oficial e dos normativos que a consagram. Para fazer face a esta situação, é importante e necessária uma formação dos professores em avaliação para que estes reflitam sobre os processos e instrumentos da mesma. Só assim estão reunidas as condições para uma



intervenção no processo de avaliação no sentido de tornar viável uma reflexão política, teórica e técnica sólidas que ponha em consideração as principais questões da avaliação. Sem essa competência, os outros sistemas de avaliação continuarão a assumir uma capacidade e força hegemónicas a nível científico e técnico, mas não servem os interesses dos atores educativos e dos contextos locais e institucionais onde desenvolvem a sua ação, conforme o seguinte testemunho:

Como, em Portugal não temos qualquer tradição de auto-avaliação das escolas (...), tenho reafirmado a este propósito que uma ampla formação dos professores em avaliação se torna cada vez mais urgente para que estes profissionais possam ter oportunidade de reflectir de uma forma mais sistemática e rigorosa sobre a complexidade e diversidade dos processos e instrumentos de avaliação educacional. Sem essa competência (...) será mais plausível esperar que os diferentes sistemas de avaliação (e meta-avaliação) constituam um novo monopólio científico e técnico assente exclusivamente em estruturas especializadas e organizações específicas (eventualmente com grande autonomia em relação ao Estado), mas radicalmente afastadas dos interesses dos actores educativos concretos e dos contextos locais e institucionais onde estes desenvolvem a sua acção. Sem uma participação dos interessados não é possível fazer uma reflexão política, teórica e tecnicamente consistente que ponha em confronto duas questões essenciais: a questão da *responsabilização* dos actores, escolas, sistemas educativos e governos e a questão das possibilidades e limites da *avaliabilidade* desses mesmos actores, organizações e contextos (Afonso, 2002: 36-37).

Em síntese, a missão da autoavaliação das escolas é complexa, a mudança é um processo difícil, exige muito esforço, organização, formação e apoio. Entre nós está tudo por fazer neste domínio.

## 2. Perspetivas de avaliação

Como já anteriormente foi referido, a avaliação da educação representa um dos temas mais complicados e complexos na atualidade. A educação e a avaliação são fenómenos sociais que sofrem mudanças e cumprem papéis para responder a necessidades determinadas. Para estar em conformidade e responder às mudanças da sociedade, destacam -se dois paradigmas. House (1994, citado por Sobrinho, 2004: 711) denomina-os de "enfoques" ou "modelos": um que concebe a educação segundo a perspetiva do mercado, outro que concebe a educação como um bem público. Condição que faz da avaliação um processo dominado por contradições:

A cada um desses paradigmas corresponde uma epistemologia e um modelo de avaliação, com seus fundamentos (...) e seus efeitos na vida social, política e económica. Um concebe a avaliação sobretudo como controle. O outro concebe a avaliação sobretudo como produção de sentidos. Isto faz da avaliação um campo cheio de contradições (Sobrinho, 2004:703).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

O referido autor reconhece que, desde 1970, com a crise económica e a redução dos recursos sociais, os Estados intensificaram as práticas de controlo e fiscalização. De acordo com Sobrinho (2004: 708),

Desde a crise económica e o aumento das demandas sociais dos anos de 1970, ou seja, com a diminuição dos recursos públicos para os setores sociais coincidindo com a crescente complexidade da sociedade, nos países industrializados, os Estados aumentaram consideravelmente as suas ações de controle e fiscalização. Este fenómeno se tornou conhecido como "Estado Avaliador", segundo expressão cunhada por Guy Neave, e caracteriza a forte presença do Estado no controle dos gastos e dos resultados das instituições e dos órgãos públicos (Sobrinho, 2004: 708).

A intervenção do "Estado Avaliador" fez com que as avaliações adotadas pelos governos fossem quase sempre externas, as indicadas para prestar informações centradas nos resultados e nas comparações dos serviços, a fim de provocar a competitividade, orientar o mercado e os governos e racionalizar recursos e serviços prestados. A descrição deste quadro ajusta-se à realidade portuguesa.

Na sua relação com a escola, os atores sociais assumem o papel de consumidores e clientes. O consumidor procura possuir a informação sobre as escolas para escolher a que oferece a melhor relação custo-benefício, enquanto o cliente se preocupa com as garantias de qualidade do serviço e informação actualizada. "Justifica-se pela ideia de que os clientes ou usuários da educação têm individualmente o direito de saber quais são as boas escolas, os bons professores, quem oferece os melhores serviços, (...) levando em conta a relação custo-benefício" (Sobrinho, 2004: 712).

Esta tradição esteve fortemente presente até 1960, nos Estados Unidos e na Inglaterra, tendo, de seguida, sido largamente implementada em outros países (2004: 716). A partir da década de 1970, nos Estados Unidos, a par das práticas avaliativas de cariz positivista, começa a emergir uma avaliação de enfoque qualitativo, orientada para uma realidade mais subjetiva e dinâmica, também conhecida por holística, como afirma Sobrinho (2004: 720):

A partir da década de 1970, nos Estados Unidos, as práticas objetivistas tiveram que dividir espaços com uma epistemologia mais aberta, transdisciplinar. (...) Desde então, a epistemologia subjetivista passou a competir e conviver (não sem dificuldades) com a epistemologia objetivista.

Nesta sequência, Gómez (2008: 446) considera que a investigação pode provocar a acção, se a realidade e seus significados forem assumidos como um todo vivo e dinâmico: "Sólo abarcando la realidad y sus significados como un todo vivo y en movimiento puede la investigación servir para la acción". Para isso, MacDonald (2008: 475) defende que o modelo de

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

avaliação deve ser democrático, por isso, deve implicar todos aqueles que participam num programa educativo, desde as fontes aos destinatários da informação:

La evaluación democrática es un servicio de información a la comunidad entera sobre las características del programa educativo. (...) El evaluador democrático reconoce el pluralismo de valores y busca la representación de intereses diferentes en su formulación del tema.

Na linha da avaliação democrática, encontram-se como os seus principais defensores e impulsionadores Stenhouse, MacDonald e Elliot. Neste âmbito, os pareceres e interpretações dos participantes devem constar na informação da avaliação, sendo eles os únicos responsáveis pela sua produção e utilização.

O conceito de avaliação democrática, introduzido por MacDonald, invocava uma avaliação mais próxima dos valores dos Estados democráticos liberais. A informação que traduz o conteúdo da avaliação democrática deve ter como principal propósito “encontrar o equilíbrio adequado entre o direito das pessoas à informação e o direito do indivíduo à privacidade na condução e disseminação da avaliação” (MacDonald, 1975: 12, citado por Simons, 1999: 61). MacDonald constrói uma tipologia de avaliação que distingue três modalidades básicas: a avaliação burocrática, avaliação autocrática e avaliação democrática, possuindo cada qual diferentes funções. A mesma modalidade de avaliação pode atender a mais que uma função.

A avaliação “burocrática” assume uma função instrumental para garantir e desenvolver o poder gerencial. MacDonald considerava o modelo de Stufflebeam como exemplo de avaliação burocrática. Os conceitos chave são “servício”, “utilidad” y “eficácia”. O fundamento racional contido na avaliação burocrática é a “realidad del poder” (MacDonald, 2008: 475) e o relatório “é propriedade da burocracia”.

La evaluación burocrática, constituye un servicio incondicional a aquellas agencias gubernamentales que mayor control poseen sobre la distribución de los recursos educativos. El evaluador acepta los valores de las autoridades y ofrece la información que les ayudará a llevar a cabo los objetivos de su política. Actúa como un consejero de administración y su criterio de éxito es la satisfacción de su cliente. Sus técnicas de estudio deben ser creíbles a los políticos y no deben ofrecerse a la crítica pública. No posee independencia, ni control alguno sobre la utilización de su información y no dispone de un tribunal de apelación. El informe es propiedad de la burocracia y se aloja en sus archivos.

Por seu lado, as avaliações “autocráticas” funcionam como garantia e desenvolvimento do poder académico, proporcionando legitimidade científica à política pública. MacDonald considerava o modelo de Scriven como paradigma de avaliação autocrática. O fundamento intrínseco a esta avaliação consiste na «“responsabilidad” profesional» (MacDonald, 2008: 475):

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

La evaluación autocrática, es un servicio condicional a aquellas agencias gubernamentales que poseen el control principal sobre la distribución de los recursos educativos. Ofrece una validación externa de su política a cambio de la aceptación de sus recomendaciones. (...) Sus convenios contractuales garantizan la no intervención del cliente, y el evaluador mantiene la propiedad del estudio. Su informe se aloja en los archivos de la burocracia, pero también se publica en las revistas académicas. Si sus recomendaciones son rechazadas, la política no es válida.

Por sua vez, a avaliação democrática pode funcionar, em parte, como uma reação contra a dominação do tipo autocrático ou burocrático (MacDonald, 2008: 474), bem como um ataque à autoridade da ciência e uma estratégia para minorar as diferenças do poder (Simons, 1999: 64-65). A partir da avaliação democrática, MacDonald e Walker criticam o que denominam por “tradição autocrática” da investigação, considerando-a como uma tradição orientada para a teoria e dirigida aos destinatários académicos que permitem ao investigador o direito de interpretar o mundo social. Simons acrescenta ainda que o conceito de avaliação democrática suscitara muitos comentários, nem todos favoráveis, provindos de outros teóricos de avaliação.

Uma das questões fundamentais implicada na avaliação democrática é: “el derecho a saber” sem deixar de respeitar “el secreto”, conforme a seguinte afirmação: “Garantiza el secreto a los informantes y les ofrece el control sobre la utilización de la información que ellos le proporcionan. El informe no proporciona recomendaciones y el evaluador reconoce la necesidad de prudencia en el uso de la información” (MacDonald, 2008: 475). Esta situação implica um outro conceito básico, a “negociación” entre estes “derechos”. A lógica da ação derivada do modelo democrático varia consoante o contexto em causa.

La evaluación democrática, es un servicio de información a la comunidad entera sobre las características del programa educativo. (...) El evaluador democrático reconoce (...) El valor básico es una colectividad de ciudadanos informados y el evaluador actúa como un corredor que intercambia información entre grupos que desean conocimientos recíprocos. Sus técnicas de recolección y presentación de datos, tienen que ser accesibles para personas no-especialistas. Su actividad principal es la recolección de definiciones del programa y reacciones frente a él (MacDonald, 2008: 474, 475).

No seguimento destas ideias, a avaliação democrática representa uma oportunidade de desenvolvimento institucional na medida em que valoriza as perspetivas sociais e políticas do processo de investigação “(...) al aceptar que la función social y política de la evaluación en una sociedad democrática supone prestar un servicio desinteresado de información (...)” (MacDonald y Norris, 1981, citado por Simons, 1999: 181).

No entender de Sobrinho (2004: 722), a avaliação assumida como uma questão de responsabilidade social significa também conferir-lhe um caráter ético. É essa dimensão ética e, portanto, política que situa a avaliação no centro das reformas e dos conflitos.

Para este autor (2004: 722) a melhoria da qualidade educativa requer uma construção coletiva, por isso, os cidadãos, no seu papel de atores sociais, devem interessar-se pela informação necessária no sentido de ser desenvolvida a responsabilidade coletiva face à educação, já que a educação é um assunto de todos. Embora a avaliação participativa e democrática possa ser atravessada por muitas incoerências e discussões, proporciona muitas experiências ricas de significados acerca da vida social.

### **3. O lugar da avaliação no quadro das políticas educativas**

#### **3.1 Avaliação concebida como legitimação no âmbito das políticas públicas neoliberais**

Como é do conhecimento de todos, as escolas estão expostas a constantes desafios decorrentes da celeridade das mudanças sociais e dos progressos tecnológicos ocorridos nas últimas décadas do século XX. Realidade que colocou em questão as formas clássicas de legitimação das decisões dos poderes públicos. Neste seguimento, Afonso (2002: 59) sublinha que “nas últimas décadas do século XX, este centralismo administrativista tem vindo a ser progressivamente posto em causa pela expansão da escola de massas”. Deste modo, intensificaram-se as dificuldades de dominação que conduziram o Estado a uma verdadeira limitação para governar o sistema público de educação, ao mesmo tempo que as políticas tradicionais determinadas pelo Estado entraram em processo de declínio e a ser postas em causa através da imensa produção normativa.

Afonso (2002: 55-56) sublinha que a partir dos défices de credibilidade e governabilidade e da confiança das decisões, com que é confrontado o Estado, assiste-se a um retrocesso da avaliação burocrática, conceptualizada como instrumento técnico e “despolitizado” dos sistemas educativos. Tal desconfiança parece resultar das dificuldades do Estado em garantir a sua função reguladora face à crescente “complexidade social” (Papadopoulos, 1995, citado por Afonso, 2002: 56) ou à sua própria “crise de legitimidade” (Habermas, 1976, citado por Afonso, 2002: 56)), criada pela incapacidade de produzir os recursos para fazer face ao permanente crescimento das necessidades.

Se a legitimidade é condição tão importante para qualquer governo, a interrogação sobre o entendimento deste conceito torna-se pertinente. Neste sentido, Weber relaciona-a com a crença social: “La forma de legitimidad hoy más corriente es la creencia en la *legalidad*: la

obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos” (1993: 30) em determinadas formas de dominação. “La situación de dominación está unida a la presencia actual de *alguien* mandando eficazmente a otro (...) Una asociación se llama *asociación de dominación* cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente” (p. 43), procurando obter a obediência, mais pela adesão do que pela coação, estando a legitimidade na base do respeito e da obediência consentida. A disposição de uma ou várias pessoas de se submeter à imposição de uma ordem pressupõe a crença na autoridade<sup>2</sup> em algum sentido legítima daquele ou daqueles que impõem essa ordem, conforme a afirmação (1993: 170):

(...) la probabilidad de encontrar obediencia<sup>3</sup> dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos) (...) En el caso concreto esta dominación (“autoridad”), en el sentido indicado, puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines.

Do ponto de vista de Habermas (1979: 178, citado por Robertson e Dale, 2001: 122), “Legitimação significa o reconhecimento do valor de uma dada ordem política”. Depreende-se que a legitimidade do Estado para dominar depende do reconhecimento, da aceitação social, por isso está sujeita a questionamentos ou contestações da sociedade civil. Sempre que a legitimação da ordem é questionada ou é posta em dúvida, pode dizer-se que surgem problemas de legitimação para o Estado.

Como a preocupação das sociedades pela qualidade da educação facultada pelos seus sistemas educativos é um facto generalizado, a conceção actual da educação cria uma certa inquietação perante a eventualidade da escola não cumprir a sua função e fracassar no momento de proporcionar uma educação com garantias.

A melhoria da qualidade educativa converteu-se num tema prioritário no âmbito da maioria das políticas educativas. A partir deste contexto, a avaliação assume uma nova função no âmbito político. É considerada como um instrumento muito valioso de informação e de controlo, pelo que constitui, cada vez mais, uma forma diferente de fazer política ou de explicar as medidas educativas por meio da análise dos resultados obtidos ou não conseguidos. Sobrinho (2004: 711) considera que esta situação resulta do seguinte:

---

<sup>2</sup> A autoridade, segundo Weber, implica a legitimação do poder. Só o poder legitimado se pode transformar em “autoridade” ou “dominação legítima”.

<sup>3</sup> “*voluntad* de obediencia, o sea de *interés* (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad” (Weber, 1993: 170).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

(...) à medida que as sociedades se tornam mais complexas, quando surgem mais problemas, mais mudanças nos campos da economia, da política, da cultura, bem como quando há mais avanços nos sistemas de produção, distribuição e utilização dos conhecimentos, a avaliação também adquire novas formas e novos conteúdos, ajustados a essas dinâmicas históricas.

A ser assim, a avaliação passa a desempenhar um lugar de relevo na divulgação de uma política no domínio social, defendendo a igualdade de todos face ao serviço público e ao Estado, referem Castro-Almeida *et al.* (1993: 128). Segundo Afonso (2002: 57), a centralidade da avaliação nas políticas públicas da educação da generalidade dos países europeus tem contribuído para reforçar uma perspetiva política da avaliação, associada a “um reforço do controlo social da escola numa lógica de regulação mercantil” em geral. A necessidade da avaliação por parte do Estado é mais acentuada em momentos de incertezas ou dúvidas quanto ao acolhimento ou prosseguimento de determinadas políticas públicas. Neste caso, o Estado pode convocar a avaliação “como instrumento de relegitimação da burocracia” (Muller, 1990: 122, citado por Afonso, 1998: 76), para intensificar a credibilidade da sua ação e questionar a relação da avaliação com os processos de mudança social. Para isso, é importante o desenvolvimento de um serviço de informação para a comunidade sobre as características da comunidade educativa no sentido de conhecer a realidade e os seus significados e envolvê-los no curso dos acontecimentos. Neste âmbito, destaca-se a avaliação democrática, que defende que o valor básico é uma coletividade de cidadãos informados no sentido de favorecer a abertura da escola a mudanças na organização. Esta questão remete-nos para o modelo de avaliação democrática de MacDonald, que promove a adoção de novos valores, numa reação contra o modelo de avaliação burocrático baseado no poder, numa perspetiva anti-hegemónica.

Neste sentido, Guerra (2002: 181) considera que o interesse registado pela avaliação decorre da necessidade, a nível político, de novas dimensões de legitimidade do Estado nas áreas pública e também privada. Os fatores que concorreram para a emergência da avaliação como prática profissional foram o avanço do capitalismo e a necessidade do Estado em criar novas formas de legitimidade. Assim sendo, o poder político procura outras dimensões de legitimação, constituindo a avaliação um dos seus instrumentos: “A avaliação formal é, assim, uma nova forma de autoridade cultural, autoridade cultural essa manifestada na probabilidade de que as suas descrições da realidade e os seus ajuizamentos de valores prevaleçam como válidos” (House, 1993, citado por Guerra, 2002: 181). Nesta perspetiva, não é possível conceber a avaliação dos sistemas educativos sem associá-la à política educativa, tal como se pode depreender das palavras de sobrinho (2004: 706):

## Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas: um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

A avaliação tornou-se declaradamente um fenómeno político. (...) A avaliação em nossos dias é cada vez mais assunto que interessa a toda a sociedade. (...) Mas, atualmente, são os Estados os principais interessados e aplicadores da avaliação, especialmente na perspectiva das reformas, do controle e da regulação. Tão importante é o papel da avaliação do ponto de vista político e tão eficiente é ela para modelar sistemas e garantir determinadas práticas e ideologias que nenhum Estado moderno deixa de praticá-la.

Palavras que reforçam a tese de MacDonald (2008: 475), quando afirma: “La evaluación democrática, es un servicio de información a la comunidad entera. (...) El valor básico es una colectividad de ciudadanos informados”.

Nas sociedades atuais, a avaliação e a política estão claramente interligadas, relação produzida no âmbito das reformas de legitimidade. Neste sentido, convoca-se a avaliação enquanto suporte dos processos de legitimação em diferentes níveis sociais e institucionais, designadamente a avaliação das escolas como fator de credibilização do sistema educativo.

Para além de legitimar as escolas, há quem considere que a avaliação também pode contribuir para mais ou melhor qualidade do ensino, conforme o estudo de Eurydice. Contudo, esta pretensão enunciada não tem ido além do discurso, melhorar a qualidade dos sistemas de ensino tem sido, até ao momento, apenas preocupação retórica das políticas educativas. Sendo indiscutível que a melhoria da qualidade pressupõe a avaliação dos sistemas educativos, para ser encarada como uma mais-valia para a organização escolar precisa de produzir efeitos, mudanças nos diversos domínios da escola.

Em jeito de síntese, o papel da avaliação é assim concebido com o duplo propósito: como instrumento de controlo ao serviço de uma sociedade que deseja conhecer o uso que se faz da educação e o rendimento obtido de tão importante esforço (prestação de contas), tarefa que é responsabilidade do poder legitimamente constituído; e também como instrumento de melhoria e de otimização do próprio sistema e dos resultados, expresso sob a forma de qualidade educativa.

Apesar dos propósitos enunciados e a partir do conhecimento da realidade das organizações escolares percebe-se, de facto, que a hegemonia dos valores da avaliação como instrumento de controlo domina sobre os da avaliação como instrumento de melhoria. Por isso, adquire centralidade a lógica do controlo, o que confere a esta dimensão um carácter hegemónico.

Apesar da crise de legitimidade que a educação formal (escolar) vem atravessando desde há cerca de três décadas, quando se reconheceu que estava longe de responder aos propósitos que se propusera, as sociedades atuais parecem atribuir um papel cada vez maior àquela forma de educação.



Como os Estados atuais (das últimas décadas) se confrontaram com graves problemas de legitimação e controlo social, decorrentes dos problemas estruturais do próprio capitalismo, tornou-se cada vez mais evidente o recurso a discursos baseados nos conceitos de eficiência, eficácia e responsabilidade. Com efeito, não são suficientes para minorar os problemas de legitimação que os estados padecem.

É neste quadro que, a partir da década de 1980, deu-se início ao processo de recomposição do papel do Estado. No âmbito da educação, este processo traduz-se na crise e transição do “Estado educador”, modelo burocrático e centralizador, marcado por “políticas tradicionais baseadas no envolvimento directo do Estado na provisão do serviço público de educação, através de abundante produção normativa, centrada na provisão e controlo de recursos e procedimentos”, conforme afirma Afonso (2003: 53). Na sequência da reconfiguração do Estado, a influência das “políticas neoliberais” fez-se sentir quer por meio de variadas reformas estruturais destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”, considera João Barroso (2005a). Este “encorajamento do mercado” manifesta-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica económica; na integração de valores tais como competição, concorrência, excelência, mérito, etc.

Pelas palavras do referido autor (2005a: 732), o Estado “adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os objectivos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados”. Neste sentido, assiste-se a um crescente retomar da valorização da avaliação dos resultados, hegemonia dos valores do paradigma quantitativo, no âmbito das políticas da educação. Assim, uma das tónicas da avaliação no contexto do *Estado avaliador* é a preocupação com o produto e a conseqüente desvalorização do processo. Segundo Afonso (2001: 27) esse enfoque na avaliação dos resultados, adquirido nos anos oitenta, continua, no início de um novo milénio, a ser um dos elementos de referência das políticas educacionais: “Tendo ganho uma nova centralidade desde meados dos anos oitenta, a avaliação continua, já no início de um novo milénio, a ser um dos eixos estruturantes das políticas públicas, em geral, e das políticas educacionais, em particular”. Agora, no início da segunda década, esta realidade tornou-se presente entre nós.

### 3.1.1. Avaliação numa lógica reguladora

O Estado Avaliador, como resposta à crise dos anos 80, ao promover a avaliação (orientada para a hegemonia dos resultados) na perspetiva de mudança do sistema e não de manutenção do mesmo (Henkel, 1991: 9 citado por Afonso, 1999: 146): “o governo identificou a avaliação como uma componente significativa na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada”, procurando imprimir uma lógica competitiva no âmbito do sistema educativo. Assim, a avaliação surge como meio de racionalização dos governos, como instrumento de regulação e controlo dos sistemas de ensino.

Na sequência das mudanças procura-se compreender as suas implicações na reformulação das políticas educativas e avaliativas. Em termos de política educativa, os efeitos dessas mudanças refletem-se sobretudo na redefinição do papel do Estado, assumindo-se como *Estado-avaliador*, preocupado com a adoção de um currículo nacional comum, dominado pelo controlo dos resultados através dos exames nacionais e com a revalorização da ideologia do mercado. Este procedimento induz a um efeito de hierarquização e de competição entre escolas através da publicitação e ampla divulgação dos resultados escolares dos alunos (rankings) (Afonso, 1999: 140, 145 e 147):

Partimos antes para uma compreensão das mudanças económicas e políticas (...) procurando assim perceber as implicações de tais acontecimentos em termos de reformulação das políticas educativas e avaliativas. Como consequência, e dado que a redefinição do papel do Estado e a revalorização da ideologia do mercado são dois dos vetores essenciais dessas mudanças (p.140).  
Parece ser relativamente consensual (...) que a imposição de um currículo nacional e a introdução de exames nacionais não são, de fato, incompatíveis com a promoção de valores de mercado. (P.145).  
Em termos de política educativa (...) trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador – preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controlo dos resultados (...) e a filosofia de mercado educacional (p.147).

Neste contexto de hesitações políticas, para Afonso (1999: 148 e 150) não é novidade a questão do Estado recorrer à avaliação como instrumento de controlo, mas sim o facto do controlo sobre os resultados escolares não se cingir a uma mera lógica burocrática, conjugando-se agora com mecanismos de mercado ou *quase-mercado*. Isto significa que os bens educativos passam a integrar bens de mercado, ou seja, bens sujeitos à lei da oferta e da procura. Neste novo contexto, o Estado não abdica do seu poder de controlo sobre o sistema educativo, do seu papel de regulação social, continuando, ao mesmo tempo, a favorecer e a promover a expansão do mercado:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

As mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. Por isso, nesse contexto politicamente ambivalente, (...) o controle sobre os resultados escolares e não é subordinado, nem se restringe, a uma mera lógica burocrática [...] A modalidade de avaliação criterial (...) sujeita ao controle pelo mercado através da publicitação dos respectivos resultados (...) mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais vistos agora como clientes ou consumidores (...) o Estado (...) permite, ao mesmo tempo, que os resultados/produtos do sistema educativo sejam controlados pelo mercado.

Por referência a estes dois setores (estado e mercado), torna-se oportuno compreender o papel da avaliação nesse processo e saber qual a modalidade que mais se ajusta à consecução simultânea daqueles objetivos. Em resposta a esta situação, Afonso (1999: 148) defende que a “avaliação estandardizada criterial com publicitação de resultados” emerge como a modalidade de avaliação que permite um maior controlo central por parte do Estado e, em simultâneo, funciona como instrumento importante que pode promover a expansão do mercado através da publicitação dos resultados dessa mesma avaliação:

Apontada como um dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas (...) a avaliação estandardizada criterial se pode favorecer a expansão do Estado, pela publicação dos resultados dessa mesma avaliação pode promover-se a expansão do mercado (...) tendo o Estado reforçado o seu poder de regulação e retomado o controle central.

Neste sentido, a avaliação criterial serve as tendências de centralização e as tendências de criação de mercado educacional, convertendo-se num dos traços distintivos das mudanças nas políticas avaliativas.

Para além dos propósitos acima referidos, o mesmo autor (1999: 148) refere ainda que a avaliação passou a funcionar como suporte dos processos de responsabilização ou de prestação de contas relacionados com os resultados educacionais e académicos.

Na perspetiva de Sobrinho (2004: 717) as práticas de responsabilização e de prestação de contas interessam mais como fins de controlo e verificação da eficiência e das instituições que como avaliação. Isto significa que assume mais um sentido burocrático e fiscalizador que educativo ou formativo. Afirma o mesmo autor que (2004: 718) “Quando a avaliação é apropriada pelas instâncias de poder, (...) enfraquece sua potencialidade formativa em favor das funções burocráticas, controladoras e economicistas”. Assim, os processos de avaliação convertem-se em mecanismos de controlo dos resultados. Desta maneira, pode dizer-se que emergiu o *Estado-avaliador* e que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado.

Quanto à situação portuguesa, mais concretamente no que respeita à educação, Afonso (2001: 27) considera que era passível de ser analisada pela articulação dos conceitos de Estado-

avaliador e de *quase-mercado* (expressão criada por Le Grand, 1991). Na sequência desta combinação assiste-se à adoção de políticas híbridas. Isto significa que a avaliação permite conciliar, por um lado, o aumento do poder de controlo do Estado sobre as escolas em relação aos currículos, através de mecanismos de avaliação externa dos resultados escolares (exames nacionais, provas aferidas) e de mecanismos de intervenção inspetiva da avaliação das escolas; por outro, a promoção e implementação de uma racionalidade instrumental e mercantil (sobrevalorização dos indicadores e dos resultados académicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos).

A modalidade de *avaliação criterial* pretende mostrar esta articulação, conforme afirma Afonso (1999: 150):

(...) por um lado, o Estado quer controlar mais de perto os resultados escolares e educacionais (tornando-se assim mais Estado, Estado-avaliador), mas, por outro, tem que partilhar esse escrutínio com os pais, vistos agora como clientes ou consumidores (...tornando-se mais mercado e menos Estado).

O Estado, embora não se demita da definição dos conteúdos e objetivos educacionais, permite ao mercado controlar os resultados educativos. A publicitação dos resultados representa uma importante base de informação para todos os atores, proporcionando aos alunos e encarregados de educação a oportunidade de comparação das escolas (Eurydice, 2004: 4).

### **3.1.2. Avaliação numa lógica emancipatória**

Por oposição a este contexto caracterizado pela reconfiguração do papel do Estado e pela revalorização da ideologia do mercado, impõe-se a necessidade de perceber a função da avaliação numa outra dimensão divergente daquela, mais centrada na valorização da comunidade, “numa perspectiva menos reguladora e mais emancipatória” (Afonso, 1999:139). Porém, pensar uma proposta de política emancipatória em educação significa questionar os modelos de governação existentes.

Nesta sequência, Sousa Santos (citado por Afonso 1999) defende uma política avaliativa divergente daquela que caracterizou os anos 80 e 90. Faz sentido pensar numa política de avaliação se for concebida como um instrumento político de mudança na forma como o Estado assegura a educação. Nesta linha de pensamento, Afonso (2007: 224) considera necessário mudar a configuração do Estado centralizador para um Estado não burocratizado. “Isto pressupõe a passagem de uma lógica de regulamentação normativa, hierárquica e centralizada, para uma lógica mais horizontal de controlo social, o que implica o fomento da participação social e da prestação de contas”.

Neste quadro, emerge a avaliação democrática e/ou formativa (no caso do funcionamento da escola e/ou no caso da avaliação das aprendizagens) por ser a forma de avaliação mais coerente com o princípio da comunidade, mais consensual com as práticas democráticas e as políticas educacionais emancipatórias (Afonso, 1999: 153):

De fato, a avaliação formativa, sem deixar de estar relacionada com o Estado (...) parece ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da comunidade e com o pilar da emancipação.

É importante e necessária uma avaliação democrática e/ou formativa que responda aos interesses do Estado e da comunidade, proporcionando um “equilíbrio entre o pilar da regulação e o pilar da emancipação” (Afonso, 1999: 151).

De um lado, a avaliação identificada com funções de Estado, centrando-se nos normativos, no exercício do controlo, na fiscalização das condições e da qualidade nos serviços prestados; do outro lado, a avaliação identificada com a comunidade escolar concebida numa perspetiva democrática, de autonomia, de participação, tendo como horizonte a melhoria e a mudança do funcionamento da organização escolar. Estamos perante lógicas diferentes que traduzem “diferenças de concepção acerca da avaliação institucional” da escola (Gasparetto, n.d., Avaliação Institucional: demarcando espaços, para. 2).

### **3.1.2.1. A participação como critério de avaliação democrática e/ou formativa...**

Como se depreende do atrás exposto, a avaliação democrática e/ou formativa implica, entre outras condições, a participação e a autonomia, que se relacionam. Recorrendo ao pensamento de Lima (2000)<sup>4</sup> a construção da escola democrática tem de assentar numa pedagogia democrática que tenha como pressupostos a participação ativa, a discussão e o diálogo, assente no princípio “aprender a democracia pela prática da participação” (p.34). Na visão deste autor, a escola deve promover uma educação para a decisão e para a responsabilidade social, traduzidas em “tomadas de decisão livres, conscientes e responsáveis” (p. 82). Nesta perspetiva, considera a escola democrática como uma “construção (...) jamais terminada” (p. 50) justificando-se, assim, a intervenção de sujeitos críticos e reflexivos que na prática persigam as mudanças sociais, procedimento que nos remete para a função do intelectual orgânico considerado por Gramsci. Na esteira do pensamento de Paulo Freire, Lima (2000: 44) refere que “só se muda a escola com a participação de todos”.

---

<sup>4</sup> Baseado na obra de Paulo Freire.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

A escola democrática deve ter como objetivo a democracia enquanto prática de cidadania, de participação ativa e de autonomia: “Uma escola (mais) democrática é, por definição uma escola (mais autónoma)” (p.75). Desta forma, os princípios básicos para a concretização da democracia da escola identificados por Lima (2000) - participação e descentralização - implicam autonomia num contexto de democracia participativa na qual comunidade participa na vida das escolas com todos os desafios que tal possa implicar. Só deste modo se pode concretizar o princípio da cidadania crítica.

Uma maior autonomia da escola pressupõe a responsabilização política do poder local, questão que requer um envolvimento que vai muito para além do poder central, de todos os agentes que intervêm na escola e envolve uma maior participação de todos os agentes educativos (autoridades educativas regionais, poderes locais e os pais). A questão da participação representa um ponto forte da agenda da autonomia e de uma avaliação útil, considera Sobrinho (2004: 722):

A melhora da qualidade educativa é uma construção coletiva. É a participação ativa de sujeitos em processos sociais de comunicação que gera os princípios democráticos fundamentais para a construção das bases de entendimento comum e de interesse público. Esse processo social também é potencialmente rico de sentido formativo.

A escola é uma organização onde se desenvolve todo o sistema de ações entre os diversos intervenientes no processo educativo (professores, alunos, pais, funcionários e outros). Pretende-se uma organização escolar que promova o exercício da participação, da mobilização de todos os intervenientes, no sentido de construir uma educação com sentido para a comunidade envolvente. Para isso, impõe-se a necessidade da mudança do sistema tradicional de ensino.

O conceito de participação na teoria das organizações, do ponto de vista político e/ou organizacional, é passível de variadas interpretações.

Segundo Lima, a palavra participação começou a ser aplicada de forma espontânea nos discursos político, normativo e pedagógico depois da Revolução do 25 de Abril, sendo, posteriormente, organizada: “Transitou-se, desta forma, de uma “participação espontânea” (...) para “uma participação organizada” (2003a: 69). A partir de então, a participação passou a ser assumida como instrumento de construção da democracia e consagrada enquanto direito: “Uma vez consagrada como direito e como instrumento de realização da democracia, a participação na educação e, designadamente, na escola, assume contornos normativos” (Lima, 2003a: 71).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Do ponto de vista de Lima (2003), a participação pode considerar-se, na perspetiva política, como indispensável para o exercício da democracia no país e mesmo a nível organizacional, em especial na escola. Todavia, para o referido autor (2003a: 86):

(...) a participação na decisão e no governo das organizações representa um fenómeno complexo e polifacetado cujas repercussões, em termos de poder, ultrapassam a importância das crenças centradas univocamente nas vantagens.... Mas também em termos de poder, e não somente de poder legítimo, e consagrada na sua dimensão política, a participação representa um princípio democrático.

A participação ou não participação são perspetivas divergentes que evidenciam a forma como os atores se situam na organização. Desde o exercício contínuo de participação à não participação, acontecem diversas formas e modalidades que distinguem a participação dos intervenientes. Segundo Lima (2003a: 71), a participação na escola deve ser considerada como:

(...) referência a um projecto político democrático, como afirmação de interesses e de vontades, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, factor quer de conflitos, quer de consensos negociados.

Como princípio democrático, a participação só funciona, de facto, se for efetiva e contínua. Apesar de ter sido formalmente consagrada uma vez, não se assume num princípio definitivo e ativo. “Mesmo sendo certo que a consagração da participação democrática, enquanto princípio normativo de referência, autorizará a formulação de juízos e avaliações que tomam como padrão os valores nela contidos” (Lima, 2003a: 81), é preciso assentar na prática, isto é, que seja uma construção social contínua.

Assim sendo, o autor (2003a: 72-91) procura mostrar que é possível classificar as diferentes formas e tipos de participação na escola recorrendo, para isso, ao processo de associação de quatro critérios: Democraticidade<sup>5</sup>; Regulamentação<sup>6</sup>; Envolvimento<sup>7</sup> e Orientação<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> A nível de democraticidade, a participação permite controlar diferentes tipos de poder e orientar a direção da escola no sentido da prestação democrática de ideias e projetos, de forma a melhorar o processo de tomada de decisões. A participação dos atores pode ser:

Participação direta - quando, cada um, nos órgãos apropriados da organização e de acordo com as regras definidas, intervém no processo de decisão através do voto ou outro modo permitido;

Participação indireta - acontece sempre que a participação é feita através de representantes, dado o impedimento da participação de todos no processo de tomada de decisões.

<sup>6</sup> A participação nas organizações é orientada por um *corpus* de normas - regulamentação – É a partir deste critério que, para cada ator, no âmbito da estrutura hierárquica da organização, se define os seus procedimentos. Assim, a participação pode ser:

Participação formal - acontece quando alguém se submete às orientações legais prescritas, devidamente fixadas em documentos (estatuto, regulamentos, etc.);

Participação não-formal - integra um conjunto de orientações decididas na organização, geralmente, tendo em conta as regras formais. O facto de serem produzidas pelos atores no âmbito da organização pode traduzir-se numa maior participação e constituir uma opção às normas legais;

Participação informal - é pautada por regras informais desprovidas de carácter formal. Estas resultam da interação entre os atores na atividade da organização, normalmente por divergências ou desacordo a certas normas prescritas. Destinam-se a servir objetivos próprios de pequenos grupos.

<sup>7</sup> O envolvimento expressa uma ação de maior ou menor investimento dos atores nas atividades da organização, no sentido de mostrar interesse e apresentar soluções. Em consequência, a participação dos atores pode traduzir ação, “calculismo” ou passividade. O envolvimento pode refletir-se na forma de:

Participação ativa - acontece quando os atores, individualmente ou em grupo, manifestam ação e capacidade de influenciar a tomada de decisões em relação aos diversos assuntos da ação organizacional;

– considerados relevantes para a compreensão das diferentes formas e tipos de participação na escola.

Castro-Almeida *et al.* (1993: 121) defendem que a prática de uma avaliação participativa favorece o diálogo e abertura entre os diversos atores envolvidos no processo. Esta função participativa exige que os resultados da avaliação sejam devolvidos aos atores e responsáveis do projeto no sentido de os informar. Uma dinâmica deste tipo permite confrontar os pontos de vista do avaliador e dos atores e orientar para uma tomada de decisões em tempo útil. Uma reflexão partilhada dos resultados contribui para reforçar a confiança necessária e confirmar a utilidade e os fundamentos das interpretações da avaliação. Esta prática corresponde ao modelo de avaliação democrático defendido por MacDonald (2008: 475), na medida em que compreende os valores e princípios democráticos.

Também Guerra (2002: 187) defende que a avaliação como participação deve funcionar como um espaço de discussão dos diferentes intervenientes que permita debater as causas dos problemas e os efeitos das ações, bem como as decisões relacionadas com a melhor forma de atuação. Assim sendo, funciona como um meio de aprofundamento da democracia participativa. Esta autora reforça ainda que “Se o caminho for o do aprofundamento da democracia, a avaliação deverá tornar-se num elemento importante como meio de redistribuição de recursos em função dos objectivos e redistribuição do poder através da socialização da capacidade de decisão” (2002: 181).

Nesta linha, Castro-Almeida *et al.* (1993: 128) consideram que “A avaliação desempenha um lugar insubstituível na difusão de uma abordagem ou de uma política no domínio social (...) afirmando assim a igualdade de todos face ao serviço público e ao Estado”. Os mesmos autores. (1993: 118) salientam ainda que:

A reflexão sobre esta questão conheceu um grande incremento nos últimos anos; mas as práticas de avaliação permanecem encerradas num quadro rígido, verificando-se o predomínio dos processos administrativos em detrimento da experimentação de novas abordagens e técnicas.

---

Participação reservada – caracteriza-se por uma ação prudente de forma a defender interesses e contornar riscos. Admite-se que esta ação pode variar entre uma participação de forte ou fraco envolvimento, em função das perspetivas do(s) ator(es);

Participação passiva – compreende atitudes e comportamentos que denunciam indiferença, alheamento e passividade dos atores quanto à ação organizacional.

ªA nível de orientação, a participação pauta-se por referência a determinados objetivos formais. Como a partir daqui podem resultar interpretações várias e divergentes, a participação pode traduzir-se em convergente e divergente:

Participação convergente – surge quando as pessoas se reveem, em geral, nos objetivos formais da organização, permitindo uma participação que se caracteriza pelo consenso quanto à consecução dos objetivos, e contribuindo para um maior envolvimento nas atividades da organização;

Participação divergente – é aquela em que os atores não se identificam com os objetivos formais da organização, por isso, assumem perspetivas divergentes para defender as suas opiniões que, para uns, podem ser uma forma de contestação, para outros, são contributos importantes para a evolução, a mudança e a inovação da organização.



Para além da tónica na participação, a avaliação deve pôr a tónica na responsabilização e na prestação de contas, neste sentido, apresentando-se como o contraponto necessário à substituição da administração direta e centralizada dos sistemas públicos pela regulação, independentemente do grau de efetiva descentralização e de real autonomia. A IGE (2000, citada por Estevão, 2001: 170) considera que estas formas de intervenção “justificada, entre outros aspectos, pela obrigação de, em democracia, se prestar contas do estado da educação e pela responsabilidade colectiva no que se refere à qualidade das escolas”. A questão está no equilíbrio entre estas duas dimensões, que não tem sido possível estabelecer.

### **3.2. Avaliação como accountability**

Afonso (2009: 13-29) defende a avaliação como condição imprescindível para o desenvolvimento dos processos de prestação de contas e de responsabilização (*accountability*), afirmando: “Associo o conceito *de accountability* a três dimensões articuláveis: avaliação, prestação de contas e responsabilização” (2009: 13). Por sua vez, a prestação de contas, como ação de justificação, implica que se desenvolva o processo de avaliação.

Segundo o referido autor, foram as políticas neoliberais emergentes no decorrer da década de oitenta, que incitaram a mecanismos de responsabilização (*accountability*). Esta situação acontece devido aos valores convergentes no âmbito desses modos de prestação de contas e aos propósitos dessas políticas (1998: 66-67):

(...) convergência de valores entre alguns modelos de *prestação de contas* e os pressupostos daquelas políticas (...). Deste modo, a avaliação dos sistemas educativos aparece associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos (...). Há, todavia, uma relação entre avaliação e responsabilização que faz com que a primeira se desenvolva e adquira maior visibilidade em épocas em que os movimentos de reformas exigem uma maior participação e controlo sobre a implementação das políticas para a educação.

Assim, torna-se compreensível que a avaliação tivesse sido impulsionada como suporte de processos de prestação de contas e de responsabilização relacionados com os resultados educacionais. A divulgação pública dos resultados da avaliação é uma forma de prestação de contas tanto das escolas como dos avaliadores.

Salienta o mesmo autor (2009: 16) que “um sistema de *accountability* democraticamente avançado inclui a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, mas dentro de articulações congruentes”. Isto significa que, embora a avaliação possa preceder a prestação de contas, no seguimento deste processo (prestação de contas) também pode acontecer uma avaliação.

Por oposição a este contexto, em Portugal, existem apenas formas parciais de *accountability* (exames nacionais standardizados, provas aferidas e os rankings das escolas) que são postas em prática desarticuladamente, funcionando apenas como mecanismos de controlo centralizados no Estado, garante Afonso (2009: 20-23). Não é ao acaso que algumas das formas de *accountability* têm sido estruturadas em nome dos resultados dos testes standardizados no âmbito das avaliações externas. Contudo, nenhum sistema de avaliação pode confinar-se à simples recolha e publicitação de informação baseada em testes. Não é desta maneira que se promove a avaliação, prestação de contas e responsabilização adequadas.

Desde os anos de 1970 e após a generalização das crises de financiamento dos Estados as práticas de prestação de contas (*accountability*) intensificaram-se. Com a retração do Estado-providência e a conseqüente racionalização de custos, avaliação e *accountability* passaram a ocupar um lugar central nas agendas políticas, como nos diz Afonso (2009: 17), “avaliação e a *accountability* foram exigidas como consequência de processos de autonomia e de descentralização; quando o direito dos cidadãos à informação sobre o que ocorre na *respublica* (...) anda associado à ideia de democracia e de responsabilidade”.

Portanto, uma sociedade democrática precisa de estar bem informada e conhecer o que acontece nas suas organizações, designadamente nas escolas, no sentido de aumentar a confiança do Estado e da Sociedade no uso que é feito dos recursos disponibilizados e na efetividade dos resultados esperados, porém, as organizações escolares ainda não estão preparadas, não se sentem capazes de responder ao desafio das exigências crescentes da cidadania que a sociedade educativa suscita. Para que essas condições estejam reunidas é imperativo haver uma mudança de atitude, isto é, um investimento da parte de todos os implicados no quadro da educação.

A importância atribuída à avaliação das escolas surge na sequência de duas tendências que caracterizam boa parte dos países europeus e que melhor explicam a expansão da avaliação no contexto das políticas educativas. Se, por um lado, como já ficou assente, a avaliação emerge como instrumento de controlo das sociedades contemporâneas e de gestão de relações de poder, por outro lado, a avaliação pode surgir como processo de “descentralização de meios e de definição de objectivos nacionais e de patamares de resultados escolares” (Eurydice, 2004, citado por Azevedo, 2007: 18).

### 3.3. Avaliação e descentralização

Para tornar esta questão uma realidade, impõe-se uma configuração do Estado que promova a ideia de descentralização da gestão. Esta configuração não deve ser considerada na perspetiva de uma aparente descentralização no pretexto da administração central adotar procedimentos de desresponsabilização e de desregulação. Pelo contrário, segundo Lima (2003b: 14) a descentralização deve funcionar como uma oportunidade de devolver às escolas a capacidade de se governarem, proporcionando-lhes orientações dominadas pelo sentido democrático efetivo:

(...) descentraliza-se politicamente e relegitima-se democraticamente ao devolver importantes poderes de decisão às antigas periferias escolares (...) configurando um sistema policêntrico, dotado de uma governação democrática. Trata-se de uma devolução democrática de poderes de auto-governo e não de uma devolução de encargos.

A propósito deste processo, Formosinho *et al.*, (1988) defendem que a descentralização não deverá limitar-se a uma “retórica” “transferência de poderes da administração central para os professores”. Para eles, tal como Lima (2003b), esta questão exige efetivamente uma interação e implicação ativa de todos, conforme podemos observar:

Descentralização significará e exigirá maior envolvimento dos vários interlocutores interessados no processo educativo de forma activa e participada e em termos que não são os de mera consulta ou auscultação. Tal processo exigirá abertura e disponibilidade de parte a parte (...) processos democráticos e participativos (p.160).

É necessário descentralizar a gestão escolar, através de uma maior autonomia das escolas e envolvendo as autoridades educativas regionais, os poderes locais e os pais. O sucesso escolar passa, cada vez mais, por uma maior corresponsabilização de todos os agentes que intervêm na escola.

Nestes termos, pode dizer-se que se estaria perante uma mudança de paradigma educativo, representando a descentralização uma condição essencial da democracia (mas também da ideologia dita liberal).

Acontece que os princípios de descentralização enunciados não correspondem, muitas das vezes, aos interesses de uma agenda política burocrática da administração dos sistemas educativos, resultando, deste modo, numa ação divergente quanto à adoção de medidas de

descentralização, de devolução de poderes e de competências aos órgãos de gestão das próprias escolas - “*gestão centrada na escola*” - e da “gestão participativa”<sup>9</sup> (Barroso, n. d.: 4).

Por oposição a este procedimento, foram vários os autores que se insurgiram contra esta “hipocrisia”, este aparente processo de devolução e participação por parte do poder político. Este procedimento não passaria de uma simples retórica, essencial para o Estado e sua administração central assegurar o controlo do funcionamento do sistema. Apesar das ideias de descentralização, o Estado continua a ser centralista nos aspetos mais substantivos. Esta situação tem chamado a atenção para as disfunções do sistema educativo defendendo-se, por conseguinte, que “A modernização do sistema educativo passa pela sua descentralização e por um investimento das escolas como lugares de formação. (...) As escolas têm de adquirir uma grande mobilidade e flexibilidade, incompatível com a inércia burocrática e administrativa que as tem caracterizado” (Nóvoa, 1992: 17).

Neste âmbito, a situação portuguesa também sofreu destas contradições quanto a supostos processos de maior participação dos diferentes atores na gestão das escolas. Apesar destas medidas poderem funcionar como quadro de referência, o processo de “gestão participativa” encontra-se muito aquém de ser cumprido.

O processo da administração da educação, principalmente após 1976, ficou caracterizado por divergências quanto às medidas e beneficiados do processo de “participação” na gestão das escolas.

Dum ponto de vista formal-legal, a resposta a esta questão dependia de um quadro jurídico que compreendesse a distribuição pelos diferentes atores e parceiros das diferentes funções e competências exigidas ao funcionamento das escolas. Situação que implicaria, entre outros aspetos, a descentralização<sup>10</sup> da administração da educação, centrada na garantia de uma maior participação das autarquias na deliberação de uma política educativa local e na gestão do sistema.

No sentido de contrariar esta situação, impunha-se passar das palavras aos atos. Até agora tal não ocorreu e se não vier a acontecer, se continuar uma política de avaliação na lógica de gerir o *statu quo*, na perspetiva de aceitar esta atuação, nesse caso não passa de um exercício retórico, no quadro de uma administração burocrática da educação.

---

<sup>9</sup> “No domínio das teorias da administração em geral, a «gestão participativa» corresponde a um conjunto de princípios e processos que defendem e permitem o envolvimento regular e significativo dos trabalhadores na tomada de decisão. Este envolvimento manifesta-se, em geral, na participação dos trabalhadores na definição de metas e objectivos, na resolução de problemas, no processo de tomada de decisão, no acesso à informação e no controlo da execução” (Barroso, n. d.: 8).

<sup>10</sup> Consiste, segundo Barroso (n. d.: 6) na atribuição de “poderes de decisão e meios às autarquias, em colaboração com outros parceiros educativos locais, para definirem e executarem uma política local de educação”.

### 3.4. Avaliação e autonomia

A partir dos finais dos anos 80, a evolução da agenda política educativa sente necessidade de convocar novas estratégias de governo da educação com o apelo à participação social, à descentralização e à autonomia das escolas.

A autonomia representa um conceito importante para promover o desenvolvimento de processos de avaliação das escolas. Para que faça sentido falar em avaliação, a escola tem de ter capacidade de construir um Projeto Educativo para que a avaliação possa incidir sobre esse projeto. Mas, para isso, Afonso (2007: 227 e 228) considera necessário acontecer uma redefinição do papel do Estado em domínios essenciais da política de avaliação, sendo que o primeiro elemento a destacar é a questão da autonomia das escolas: "A avaliação das escolas, em termos desta visão política de mudança, só faz sentido se estiver associada com uma política activa de promoção de autonomia da gestão escolar, e com uma política activa de descentralização da administração da educação". Simons (1993: 165) acrescenta que "As relações de trabalho têm de ser construídas a partir de uma responsabilidade baseada na autonomia, e não de uma responsabilidade baseada no poder", pois as escolas públicas precisam de ter poder de decisão para que depois se faça a avaliação dessas decisões.

Acontece que os valores da autonomia, da diferença e da cooperação são confrontados com princípios divergentes, numa lógica burocrática da administração dos sistemas educativos. Como a função desta consiste em controlar o cumprimento da lei, a avaliação funciona como uma forma de regulação, contudo "O problema está em gerir esta tensão, de forma que a avaliação possa responder tanto às necessidades da escola como às de regulação do sistema, respeitando o estágio de evolução de cada escola" (Azevedo, 2007: 85).

Assim sendo, dois conceitos importantes aqui se impõem: autonomia e regulação, ideia defendida por Sobrinho (2004: 710):

Portanto, não se há de incorrer no equívoco, bastante comum, de opor o primeiro termo ao outro, porém muito menos contrapor avaliação e autonomia. Se assim fosse, a avaliação identificar-se-ia simplesmente com controle. Seria, então, um instrumento que poderia negar ou suspender a autonomia.

Uma maior autonomia deve ser acompanhada de um melhor conhecimento avaliativo. Há uma correlação positiva entre o grau de autonomia da escola e o lugar desta nas preocupações de avaliação do sistema. Neste contexto, a avaliação ocupa um lugar próprio e ganha relevância.

### **3.4.1. A autonomia e seus significados na organização escolar em Portugal**

A propósito da emergência do referencial de autonomia é possível identificar fases assinaláveis no seu processo de construção. Com a democratização do regime político entre 1974-1976, deu-se início a um processo de construção de formas alternativas do governo das escolas: a gestão democrática das escolas, que Lima (2003a: 156-159) analisou e catalogou como a “1ª e 2ª edição da gestão democrática”.

O período que Lima denomina por 1ª fase da “1ª edição da gestão democrática” é caracterizado por um forte envolvimento de professores, alunos e funcionários e por ausência de cobertura legal para este procedimento. Lima considera que se está perante um fenómeno de ingerência que se distingue por uma participação “directa, informal, activa, e divergente”<sup>11</sup>. Durante esta fase, as escolas beneficiaram de um poder de direção *de facto*. “É a fase do ensaio auto-gestionário, da tomada de poderes à administração central, da busca pela autonomia das escolas”. Esta situação, que não resultou de uma delegação de poderes, mas antes de uma deslocação, segundo as palavras de Grácio (1986: 164, citado por Lima, 2003a: 157), aconteceu de uma “imposição da periferia e da base do sistema” que convocou *per si* os poderes de decisão.

No sentido de inverter esta situação, numa 2ª fase da “1ª edição da gestão democrática”, surge o Decreto-Lei nº 221/74 que constitui uma tentativa da Administração central assegurar, de algum modo, o poder sobre as escolas “controlar e regularizar as práticas socioeducativas” (Lima, 2003a: 158). Porém, a sua capacidade de intervenção sobre as escolas foi ainda muito diluída, por oposição a uma participação, a um entusiasmo e a uma mobilização que permaneceram determinados, assumindo-se com o “movimento revolucionário”. O poder permanece dentro da escola, em particular nas assembleias de escolas.

Seguindo os períodos definidos por Lima, surge a 3ª e última fase da “1ª edição da gestão democrática”, com a publicação do Decreto-Lei nº 735-A/74, de 21 de dezembro, revogado com a publicação do Decreto-Lei nº 769-A/76. Esta última fase do “período revolucionário” distingue-se, a nível formal, pelo aparecimento de “uma nova morfologia organizacional”, manifesta também tendência para uma maior formalização e hierarquização da gestão das escolas, que passa a ser assumida por um conselho diretivo, um conselho pedagógico e um conselho administrativo. Este diploma provocou grande contestação por parte dos atores

---

<sup>11</sup> Este processo foi entendido como espaço de autogestão assente em decisões e práticas de democracia directa (Lima, 1998b: 349, 350).

escolares, em especial dos alunos, na medida que significava, no campo formal, um rompimento com a democracia direta.

Nesta sequência, quando surge o Decreto-Lei nº769-A/76, estavam reunidas as condições políticas e organizativas para repor o controlo sobre as escolas, permitindo na prática a denominada “normalização” do funcionamento das escolas, o regresso do “paradigma da centralização” e a perda do protagonismo das escolas e dos seus órgãos de gestão, cada vez mais confinados a meros executores de decisões tomadas a nível do poder central.

Após a publicação do Decreto-Lei nº769-A/1976, inicia-se o processo denominado de “segunda edição da gestão democrática” (Lima 1998b). Este ciclo de “normalização” estendeu-se até 1986, com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo. O objetivo fundamental dessa política consistia em recuperar o poder e o controlo do Estado e da sua administração sobre a educação.

No sentido de regularizar a vida escolar, em pouco tempo, o poder central manifestou a propensão autoritária e controladora na administração da educação, submetendo as escolas ao poder do ministério, impedindo as práticas democráticas das escolas e as oportunidades de uma autonomia, ficando comprometidas, para poder assegurar ou reforçar os seus poderes e orientação para a dominação. Percebe-se que não há vontade para dotar as escolas de autonomia e para a produção de princípios democráticos e de participação na decisão.

Em termos de discursos e de tomadas de decisão política, as ideias de descentralização, de autonomia e de participação na decisão assumem um lugar de destaque, porém, na prática foram adiadas, desprovidas de qualquer sentido “político democrático-participativo” (Lima, 2003a: 162). É importante sublinhar que “a descentralização de poderes, a autonomia e a participação nas decisões em educação são matérias essencialmente políticas, mesmo quando são (como têm sido) apresentadas e legitimadas com base em argumentos técnicos” (Lima, 2003a: 163).

Para além disto, a organização escolar e o poder central deparam-se com lógicas e ações locais que constituem um impedimento à sua articulação, funcionando como desafio ao tradicional poder central, “reclamando por vezes novas prerrogativas, maior autonomia, respeito pelas especificidades e pelas diferenças” (Lima, 2003a: 168), em que os agentes socioeducativos locais passam a ser o centro da ação educativa, contribuindo esta necessidade de mudança para a crise de legitimidade do controlo central sobre a educação.

Para a compreensão da mudança então em curso, impõe-se compreender a política de autonomia das escolas públicas, desde o seu impulso inicial, em meados da década de oitenta, até às suas medidas mais recentes, como as relativas à autoavaliação das escolas.

O primeiro momento da reforma (1987-1991) acontece com o ministro Roberto Carneiro. No âmbito da criação da Comissão Reforma do Sistema Educativo e da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), a referência à “autonomia das escolas” assume grande centralidade no discurso político e é consagrada no Decreto-Lei nº 43/89, onde está inscrito o regime jurídico da autonomia das escolas. Com a mudança do papel do Estado, em finais da década de 1980, surge um modo de regulação designado como política de “reforço da autonomia das escolas”, que visava o reforço da escola enquanto espaço de decisão política. Contudo, a dita “autonomia das escolas” que dominava os discursos dos responsáveis de então não passou além da retórica, não se fez corresponder na ação da organização escolar, (Barroso, 2004: 55-57).

A partir do quadro “reforço da autonomia das escolas” associado com as medidas de “reorganização e redefinição do aparelho funcional do Estado” considerava-se que, do ponto de vista formal, estavam reunidas as condições que permitissem e promovessem “o processo de transferência de competências para as escolas”, passando estas a dispor de poderes de produção e de decisão, e de “co-responsabilização da sociedade local na prestação de serviço público de educação nacional” (Barroso, 2004: 69).

Em vez de se assistir ao reforço da autonomia das escolas, proporcionando-lhes condições para a deliberação democrática e para a produção de orientações e regras próprias para o seu autogoverno, pelo contrário, persiste cada vez mais um reforço do poder central nas periferias: “O reforço da autonomia das escolas parece cada vez mais numa miragem. O reforço do controlo central sobre as escolas é, pelo contrário, uma realidade” (Lima, 2007: 45). Mais uma vez, a autonomia é intensamente condicionada pelas decisões políticas de quem domina, ficando apenas a “autonomia” confinada a dimensões operacionais e técnicas própria da execução de orientações prescritas. (Lima, 2007: 45 e 52). O mesmo autor acrescenta assistir-se a uma “autonomia” fictícia adequada ao reforço do controlo central sobre as escolas: “Cada escola é, desta forma, heterogovernada (...) na ilusão da sua centralidade” (Lima, 2007: 52).

Na mesma linha de ideias, Barroso (2004: 68) considera que não resolve “regulamentar” a autonomia, pois não existe uma “autonomia decretada”, é preciso criar condições para que ela seja “construída”, dado que representa “Um investimento nas escolas,



pelo que tem custos, baseia-se em compromissos e tem de traduzir-se em benefícios” (Barroso, 2004: 72).

Portanto, para Lima (2003a: 147) não se trata de uma reforma política da administração caracterizada por princípios democráticos e descentralizadores que incentive a autonomia para as escolas. Trata-se sim de “uma reestruturação e reorganização que (...) permitirá não só manter, mas mesmo conquistar novos poderes para o centro, através de uma cuidada separação entre *concepção* (nível central) e *execução* (nível periférico)”. Significa isto que se tratou apenas de uma transferência das “temáticas da democratização e da descentralização” para as “temáticas da modernização e da racionalização” (Lima, 2003a: 146).

Em Portugal, a democratização da educação e a descentralização da administração deixaram de constar dos discursos políticos e dos normativos, diluídas “num quadro de referência modernizador e de inspiração tecnocrática”, recorrendo a uma lógica económica (Lima, 2003a: 146).

Barroso (2004: 74) defende que o reforço da autonomia das escolas representa uma condição importante para a “revitalização da sua democracia interna”. Por isso, a relação entre autonomia e democracia é um processo fundamental. Apenas a autonomia assegura o poder, os recursos e a capacidade de decisão coletiva essenciais ao exercício democrático de uma organização. A capacidade democrática resulta da própria construção e desenvolvimento da autonomia e dos novos modos de organização. Baseando-se na obra de Paulo Freire, Lima (2000: 75) afirma:

Uma escola (mais) democrática é, por definição uma escola (mais autónoma), (...) sempre em processo. É através do processo de democratização do governo das escolas, em direcção ao seu autogoverno, tal como a democratização das práticas educativas/pedagógicas, envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis que se torna possível uma educação comprometida com a “autonomia do ser dos educandos”.

A partir do que já foi referido, compreende-se que as escolas continuam distantes de serem organizações educativas democráticas e autónomas na medida em que a autonomia da escola manifesta “excesso de futuro e défice de presente (Fernando Ferreira, 2005: 327, citado por Lima, 2007: 55).

Um outro momento forte do processo surge com o ministro Marçal Grilo (1995-1999), quando, no âmbito do Pacto Educativo para o Futuro, se introduziu um programa de reforço da autonomia das escolas que levou, depois, à publicação do Decreto-Lei nº 115 A/98 sobre a autonomia e a gestão das escolas, começando a ser aplicado no ano letivo de 1998/1999. Este

diploma que regulamenta o intitulado Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos de Ensino em Portugal, sublinha: “A autonomia constitui um investimento nas escolas e na qualidade da educação, devendo ser acompanhada, no dia-a-dia, por uma cultura de responsabilidade partilhada por toda a comunidade educativa”.

A partir deste excerto normativo é visível a valorização do papel retórico da comunidade educativa na organização da escola, enquanto exigência e responsabilidade de todos os intervenientes no processo educativo. A construção de uma democracia política reclama a afirmação de um sentido de comunidade. Assim, partir da conjugação das diversas forças de intervenção, (Estado, cidadãos e professores) estão criadas as condições para outras “formas de regulação local da escola pública que não fiquem prisioneiras da dicotomia Estado – mercado” (Barroso, 2004: 76).

Por isso, ao invés de uma mudança essencialmente retórica, impõe-se a necessidade de mudança efetiva: “as instituições não mudam apenas (...) por força das mudanças jurídico-normativas (...) A reforma-decreto e a reforma-mudança têm distintas regras e diferentes ritmos”, como afirma Lima (1998a: 68), sendo concedida à comunidade educativa a oportunidade de modificar e melhorar o sistema educativo. Por sua vez, à administração é reservado o dever de acompanhar e apoiar as escolas na construção da autonomia, dedicando particular cuidado às que apresentam mais dificuldades, incentivando e mobilizando os diferentes atores locais para esse fim.

Como este modelo reclama a partilha do poder, em interação com todos os intervenientes no processo educativo, concede-se à escola a responsabilidade pela qualidade educativa que oferece, podendo, em certa medida, recompensar as assimetrias socioculturais, no sentido de promover o sucesso educativo dos alunos. Este modelo de parceria que se procura implementar reclama um novo paradigma, uma nova perspetiva de escola.

Contrariamente a todas as implicações e tendo por base o conhecimento da realidade dos fatos, sabe-se que a reforma é assumida e promovida segundo uma determinada conceção de mudança, dirigida do “topo para a base do sistema (*top-down*)”, com a intensificação de meios de planeamento e legitimada politicamente por um discurso “modernizador”, como sublinha Barroso (2003: 70).

Por fim, um outro momento corresponde ao da governação socialista de M<sup>a</sup> de Lurdes Rodrigues, iniciado em 2005 com a medida política “Avaliação e autonomia das escolas”, conjugada com a medida “Reforço das competências de gestão das escolas”, sendo criados dois

grupos de trabalho, um para a avaliação das escolas e outro para o projeto de desenvolvimento da autonomia das escolas.

A política de autonomia das escolas procurava a mudança da escola em várias dimensões. Contudo, apenas se assistiu a «medidas que, sob o referencial genérico da “*autonomia da escola*”, se traduziram por uma retórica transferência de competências de níveis superiores da administração para o estabelecimento de ensino (*dimensão administrativa*)», referem Barroso *et al.* (2007: 12).

Em função desta situação, admite-se haver divergências entre discursos e práticas, entre mudanças retóricas e mudanças efetivas, como confirma Lima (1998a: 25): “mudanças juridicamente consagradas e centralmente decretadas não asseguram automaticamente as mudanças das realidades educativas e das práticas escolares”.

É do conhecimento geral que a mudança de comportamentos depende pouco de legislações ou de normas. Neste seguimento, Elmore conclui que “mudar a estrutura não muda a prática; pode ser mais visível e até mais fácil que mudar a prática lectiva, mas não muda o essencial” (Elmore, 2002, citado por Azevedo, 2007: 70).

Apesar das administrações educativas recorrerem ao discurso da autonomia escolar, na prática decidem-se por medidas autoritárias de controlo e de vigilância das escolas<sup>12</sup>, defende Santomé (2004: 30): “Estamos perante uma notável recentralização de poder, contudo, de uma forma mais subsumida (...) não obstante os discursos oficiais remeterem para uma aposta forte na descentralização. No fundo, tal recentralização promove uma interiorização do controlo central”. Este modo de regulação estende-se até aos nossos dias e foi marcado pela ambivalência e pelo hibridismo.

Desta forma, a avaliação só produzirá mudanças caso esteja implicada com uma visão de autonomia e de descentralização da administração da educação: “a avaliação das escolas, em termos desta visão política de mudança, só faz sentido se estiver associada com uma política activa de promoção de autonomia da gestão escolar, e com uma política activa de descentralização da administração da educação” (Afonso, 2007: 227-228).

---

<sup>12</sup> Como, por exemplo, os conteúdos mínimos obrigatórios para cada disciplina e nível educativo, assim como a lista e indicadores que se utilizam para a avaliação externa.

### 3.5. Papel dos intelectuais na avaliação: a (contra) hegemonia, a dominação e o consentimento

Para que o processo de avaliação possa cumprir os objetivos propostos e responder ao propósito de uma mudança efetiva e consistente, os atores implicados, nomeadamente os professores precisam de interiorizar as exigências do processo e assumir as suas funções empenhadamente na sociedade. Para além das competências já enunciadas, este contexto requer a adoção da conceção de professor como intelectual comprometido com a sociedade.

Foram diversos os autores que se dedicaram ao estudo dos intelectuais, sua importância e papel na sociedade, entre eles destaca-se o contributo de Gramsci. Herbert Kohl (1983: 29, citado por Aronowitz e Giroux (1992: 153) apresenta uma definição de intelectual associando-o objetivamente com os professores, afirmando o seguinte:

Um intelectual é alguém que sabe deste ou daquele campo, tem uma visão alargada do conhecimento sobre outros aspectos do mundo, utiliza a experiência para desenvolver a teoria e questiona a teoria na base de mais experiência. Intelectual é também alguém que tem coragem de questionar a autoridade e se recusa a agir contra a sua própria experiência e valores.

Na perspetiva de Gramsci, o papel do intelectual na atividade política consistia na função de engrandecer a qualidade de pensamento da “classe operária”. A propósito da função dos intelectuais, os *Gramsci's notebooks* (1971: 3) são suficientemente explícitos quanto a esta questão: “todos os homens são intelectuais” [e presumivelmente mulheres]”, na medida em que pensam, “mas não todos os homens têm na sociedade a função social<sup>13</sup> de intelectuais”<sup>14</sup>. A partir da análise de Gramsci, é possível demonstrar que existe um paralelismo entre a função social do trabalho intelectual e a capacidade que este tem para modificar, desafiar e reproduzir a sociedade dominante. O trabalho intelectual não existe por si só, mas é uma função que se exerce no dia a dia, na organização, na divulgação de ideias e na ação. O “intelectual orgânico” está intimamente ligado ao trabalho de construção de uma nova visão de mundo, promovendo novas maneiras de pensar.

Em sentido lato, Gramsci procura definir a função social e política dos intelectuais a partir do estudo do papel dos intelectuais orgânicos conservadores e radicais no sentido da conservação ou da transformação. Para o mesmo autor, são os intelectuais orgânicos

---

<sup>13</sup> Ainda quanto a esta questão acrescenta: “Quando alguém distingue entre intelectuais e não intelectuais, está a referir-se, na realidade, apenas à função social imediata da categoria profissional de intelectuais, isto é, tem-se em mente a direcção para a qual a sua actividade profissional específica é orientada (...) apesar de se poder falar de intelectuais, não se pode falar de não intelectuais, porque não existem não intelectuais. (...) Cada homem (*s/c*), ao fim e ao cabo, realiza alguma forma de actividade intelectual fora da sua actividade profissional” (Gramsci, 1971: 9, citado por Aronowitz e Giroux, 1992: 154).

<sup>14</sup> “All men are potentially intellectuals (...) but not all are intellectuals by social function”-

conservadores, também designados de hegemónicos, que proporcionam à classe dominante modos de “liderança moral e intelectual”, como referem Aronowitz e Giroux (1992: 155):

Para Gramsci, os intelectuais orgânicos conservadores fornecem à classe dominante formas de liderança moral e intelectual. Como agentes do *status quo*, tais intelectuais identificam-se com as relações dominantes de poder e tornam-se os difusores das suas ideologias e valores. Este grupo representa um estrato de intelectuais que dá à classe dominante a homogeneidade e consciência dos seus interesses económicos, políticos e sociais.

No quadro da função social dos educadores como intelectuais, de acordo com Aronowitz e Giroux, 1992: 156, podemos encontrar as categorias: a) intelectuais transformadores; b) intelectuais críticos; c) intelectuais conformistas e d) intelectuais hegemónicos.

Entre estes intelectuais encontram-se em campos opostos os intelectuais conformistas e os intelectuais transformadores. Os primeiros, tal como os orgânicos conservadores e hegemónicos, favorecem a classe dominante. As suas intervenções políticas correspondem aos interesses daqueles que dominam. Exercem funções destinadas a gerar e a promover de forma passiva noções e ações sociais que se destinam a assegurar o *status quo*, conforme Gramsci, citado por Aronowitz e Giroux (1992: 160):

Intelectuais conformistas (...) apoiam a sociedade dominante. (...) Não se definem a si próprios como agentes conscientes do *status quo*, apesar das suas posições políticas favorecerem os interesses das classes dominantes. (...) Funcionam principalmente para produzir e mediatizar acriticamente ideias e práticas sociais que servem para a reprodução do *status quo*. São os intelectuais que desprezam a política e ao mesmo tempo recusam correr riscos.

Ao contrário destes, os intelectuais transformadores defendem relações com os grupos que procuram mudar as escolas de modo a impedir procedimentos autoritários do ensino e da administração. Conhecedor da sua capacidade junto da sociedade, o intelectual transformador, tal como o intelectual crítico, procura proporcionar um ambiente que permita o desenvolvimento de um discurso crítico, uma participação mais intensa dos interessados na produção da política educativa. Como o trabalho do intelectual transformador se orienta para a emancipação, precisa de assumir uma atitude de autocrítica no sentido de afirmação do sua “intenção anti-autoritária”. Continuando a seguir Aronowitz e Giroux (1992: 156):

Intelectuais transformadores (...) procuram ligações com grupos que lutam para mudar as escolas, para contrariar as suas tendências a favor dos modos autoritários do ensino e administração. O intelectual transformador não está apenas consciente da sua posição na vida social, mas tenta criar uma esfera pública, onde não só possa surgir o discurso crítico, mas que permita também uma participação mais alargada dos interessados (...) na formulação da política educativa. Para além disso, o intelectual transformador trabalha no sentido da emancipação, o que inclui o seu compromisso com uma atitude de auto-crítica, como forma de (...) assinalar a sua intenção anti-autoritária.

Neste quadro, os intelectuais transformadores assumem funções controversas e interesses que divergem da posição hegemónica das escolas e da sociedade.

Neste seguimento de ideias quanto à designação de intelectuais, são identificados os convencionais e os orgânicos (Gramsci, citado por Semeraro, 2006: 378-379). Os intelectuais convencionais correspondem às classes dominantes, “funcionais” à dominação. Neste quadro, assumem a condição de subordinados que os torna incapazes de adotar uma posição divergente do grupo que representam. Especialistas na administração, os procedimentos destes intelectuais servem os interesses do poder central. Esta categoria de intelectual assemelha-se aos já designados intelectuais conformistas e, sobretudo, hegemónicos.

Por sua vez, os intelectuais orgânicos assumem uma função social no grupo social dominante na sociedade. Especialistas na sua profissão, estes intelectuais produzem uma “concepção ético-política” que os torna capazes de assumir funções culturais, educativas e organizativas no sentido de garantir a hegemonia social e o domínio da classe que representam.

De acordo com a importância atribuída ao papel dos intelectuais, uma interpretação singular das suas funções encontra-se nos escritos de Gramsci (1971: 10), quando defende que «o modo de ser do novo intelectual não pode consistir mais na eloquência (...) mas na participação activa na vida prática, como construtor, organizador, "persuasor permanente" e não apenas um simples orador»<sup>15</sup>. Contrário à condição que determinava os intelectuais a partir da sua valorização interior, deslocando-o daquilo que é intrínseco às atividades intelectuais, Gramsci (1975: 1.516, citado por Semeraro, 2006: 377) apresenta os intelectuais completamente envolvidos, comprometidos nas relações sociais. Neste sentido, surgem os intelectuais “orgânicos” associados a um propósito global de sociedade e a um modelo de Estado capaz de produzir a “conformação das massas” imposta pela classe dominante.

Face ao exposto, Gramsci entende por hegemonia de uma classe a capacidade que exerce intelectualmente sobre as demais classes, através da persuasão e da educação. Nesta qualidade, funciona como referência para as classes dominadas na medida em que estas reconhecem na classe principal os seus interesses e valores, assim como os de toda sociedade, condição que favorece a conquista do consentimento<sup>16</sup> voluntário dos dominados e, a partir daqui, exerce a força de classe dominante.

---

<sup>15</sup> “The mode of being of the new intellectual can no longer consist in eloquence (...) but in active participation in practical life, as a constructor, organiser, “permanent persuader” and not just a simple orator”.

<sup>16</sup> “The “spontaneous” consent given by the great masses of the population to the general direction imposed on social life by the dominant fundamental group; this consent is “historically” caused by the prestige (and consequent confidence) which the dominant group enjoys because of its position and function in the world of production” (Gramsci, 1971: 12).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Uma das condições necessárias para inverter esta situação, considera Gramsci, prende-se com a criação de uma "contra-hegemonia" da parte dos dominados, a rutura com o modo hegemónico de pensar no sentido de dar a conhecer, por um lado, que os valores da classe dominante não se identificam com os valores defendidos pela sociedade e, por outro, dar a conhecer os interesses dos dominados na sociedade. Adotam uma posição de oposição ao regime, criando uma nova conceção de mundo.

Defende Gramsci que, para contrariar a relação vertical exercida entre governantes e governados, os intelectuais precisam de criar indivíduos críticos na sociedade, de maneira a garantir a hegemonia do grupo que representam. Para isso, é importante que o domínio do conhecimento, condição importante para a promoção da mudança, seja uma realidade de todos e não exclusivo da classe dominante (Semeraro, 2006: 386):

Outra característica fundamental presente em Gramsci: o reconhecimento do saber popular, a construção democrática e coletiva de um projeto público de sociedade. Para Gramsci, (...) "a elevação moral e intelectual das massas" até as fronteiras mais avançadas da ciência, de modo a arrancar da classe dominante o monopólio do conhecimento.

Esta atuação corresponde à formação dos novos intelectuais, capazes de superar a conceção de poder como dominação e de criar uma nova conceção de política. Neste âmbito, o trabalho dos intelectuais permite a formação de uma consciência crítica, ajudando na difusão e implantação de uma nova ideologia e, como consequência deste trabalho, na construção uma nova hegemonia. No seguimento destas ideias, Semeraro (2006: 387) apresenta o perfil do intelectual que emerge dos escritos de Gramsci: «"orgânico" (voltado a impulsionar a sociedade inteira, não apenas uma parte), democrático (determinado a superar a relação de poder-dominação) e popular (sintonizado com a cultura e os projetos hegemônicos dos "subalternos")».

Caso todas estas funções reunidas no intelectual de Gramsci, identificadas com os valores defendidos no processo de avaliação, fossem assumidas pelo professor como intelectual, a avaliação poderia cumprir os seus propósitos. É essencial que a partir dela se assista a um processo de mudança, associada à participação social, à autonomia das escolas e à descentralização da administração da educação.

Segundo a tese gramsciana, o controlo do Estado não é suficiente para que uma classe social assegure o poder político. Mais do que isso, é importante conseguir o consentimento dos governados e apresentar um caminho para a sociedade. Para isso é necessário empenho para a conquista da hegemonia. Em Gramsci, a classe dirigente mantém a sua dominação a partir do consentimento da massa do povo. Além de organização para a dominação, outra das funções dos

intelectuais consiste em organizar o consentimento das massas em benefício da classe dominante.

Sobre o conceito de dominação Max Weber (1993: 43) entende que é “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas”. Max Weber considera as organizações burocráticas como forma de dominação social. Neste âmbito, considera que a dominação, fundada na autoridade, consiste no poder legítimo que uma pessoa ou grupo possui sobre outrem, funciona a legitimação como valor indispensável para a conceção de autoridade e é, sobretudo, em nome dela (legitimação) que a autoridade se diferencia da conceção básica de poder. Neste seguimento Giddens (2007: 686) acrescenta: “O poder pode ser exercido através do uso da força ou da violência. Em contrapartida, a autoridade depende da aceitação pelos subordinados do direito dos superiores a darem-lhes ordens”. Ainda a este propósito, Robertson e Dale (2001: 123) consideram que “Só as ordens políticas, na medida em que procuram dominar com o consentimento daqueles que governam, necessitam de legitimação”.

No entender de Weber (1993: 172), há diferentes tipos de dominação legítima: tradicional, carismática e racional-legal. Mas é no âmbito desta última, considera Weber, que o poder racional ou legal concebe as regras e normas vigentes. A teoria da burocracia é parte integrante de uma teoria sociológica e organizacional, onde a racionalidade, a autoridade (poder considerado legítimo) e o poder (capacidade para induzir a aceitação de ordens mesmo contra a resistência) ocupam lugar central. Com o avançar da racionalização, as práticas de dominação burocrática encontram-se em efetiva valorização por toda a parte, nomeadamente na escola. A burocracia é a forma mais adequada de se racionalizar o Estado. Weber afirma que a burocracia (1971: 24): “É capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos”. Para Weber o exercício da “autoridade racional-legal” significa que a burocracia se perspetiva não apenas como uma forma racional de organizar, mas também, segundo o mesmo autor (1993: 708), como “ el tipo técnicamente más puro de la dominación legal”, uma dominação assente na legalidade, e, em suma, a mais eficiente forma de domínio e controlo sociais.



### 3.6. Enquadramento legal da avaliação e da autonomia

Desde finais dos anos 80 que as questões da avaliação e da autonomia emergem como um desafio, uma das preocupações centrais dos ministros responsáveis pela educação e outros responsáveis políticos.

Assim, compreende-se que a legislação publicada para servir os valores da autonomia e da avaliação manifesta uma forte regulação por parte da Administração Central. Neste contexto, as escolas funcionam sob a tutela de um Estado fortemente centralizador que determina os procedimentos a adotar num verdadeiro apelo à uniformização de procedimentos. A primeira referência à avaliação surge na Lei de Bases, em 1986, onde está escrito que o sistema educativo deve ser objeto de avaliação continuada, dando atenção a aspetos educativos e pedagógicos, psicológicos, sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e, ainda, os de natureza político-administrativa e cultural<sup>17</sup>.

Em 1987, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo apresentara propostas que promoviam a formação de órgãos de direção próprios das escolas beneficiando de diferentes níveis e graus de autonomia. Tais propostas exigiam “políticas de efectiva descentralização da administração educativa”. Ao invés disto, decidia-se pela “reprodução da administração centralizada e por uma lógica modernizadora e gestonária”, com a lei orgânica, Decreto-Lei n.º 3º/87 (Lima, 2007: 41).

Assim, assiste-se à consolidação de um quadro político-institucional contrário às propostas de reforma quanto à democratização, descentralização e autonomia das escolas, funcionando o poder central como força opositora da descentralização da educação e da autonomia das escolas.

Do ponto de vista político, a retórica sobre a autonomia das escolas passou a assumir um lugar de destaque, de acordo com os vários discursos proferidos pelo Ministro da Educação Roberto Carneiro e com a publicação do Decreto-Lei n.º 43/89 de 3 de fevereiro. Apesar das afirmações, o Decreto-Lei n.º 43/89, que consagrava a autonomia das escolas, não foi para além de uma declaração de intenções, de uma “ficção necessária”, afirma Barroso (2004: 51).

A partir de 1993, com publicação da lei orgânica, Decreto-Lei n.º 133/93, ficou definido que da escolha política não constaria a regionalização e a descentralização da educação, mas uma organização de tipo desconcentrado orientada por objetivos políticos de “recentralização” do

---

<sup>17</sup> Art.º 49.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 115/A/98.

poder. Nestes termos, assistia-se a um “reforço dos serviços regionais” e também à “flexibilização da estrutura central do Ministério” (Lima, 2007: 42).

Só a partir da segunda metade da década de 90 é que a avaliação da escola, concebida como organização, começou a ter lugar nos normativos. Assim sendo, a avaliação das escolas representa uma realidade relativamente recente, situação que se explica pela tradição centralizadora do nosso sistema de ensino.

Ao longo do Ministério de Marçal Grilo, entre 1995 e 2000, a questão da autonomia surge de novo em primeiro plano e a “retórica autonomista” intensifica-se durante «o processo de preparação, elaboração e discussão, aprovação e aplicação de um “novo” diploma relativo à gestão e autonomia das escolas» (Barroso, 2004: 58). Este período foi marcado pelo discurso político de envolvimento dos atores educativos que se refletia quer por via da “paixão pela educação” quer através do “pacto educativo para o futuro”.

A pedido do Ministro da Educação, João Barroso elabora um “programa de reforço de autonomia das escolas”. A intervenção de Barroso na elaboração do documento identifica-se com o intelectual hegemónico de Gramsci, na medida que serviu para favorecer os interesses do poder central. A apresentação deste documento, em 1997, suscitara uma divergência de interesses e opiniões. Em função das lógicas dominantes, ficou sujeito a pressões políticas. A partir de então o documento passou a assumir contornos políticos em vez das «lógicas “científica” e “administrativas”» que, inicialmente, se propunha. Para além disto, este “jogo” de interesses divergentes influenciou a produção legislativa a ponto das propostas preconizadas no programa de reforço da autonomia praticamente não integrarem as medidas políticas formalizadas no Decreto-Lei n.º 115-A/98, conforme a afirmação de Barroso (2004: 69): “As propostas que apresentei em 1997 (...) acabaram por estar em grande parte ausentes nas medidas propostas pelo governo e que foram formalizadas no Decreto-Lei n.º 115-A/98”.

Posto isto, o enquadramento da autonomia só acontece em 1998 com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-A/98, que estabelece o *Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos da Educação Pré-escolar e dos Ensino Básico e Secundário*. A definição de autonomia inscrita no Decreto-Lei n.º 115-A/98 consiste no seguinte:

Poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo em função das competências e dos meios que lhe estão consignados<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Artigo 3.º Decreto-Lei n.º 115/A/98.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

O seu preâmbulo refere ainda que: “A autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”. Como decorre desta afirmação, a escola é apresentada como organização: “o desenvolvimento da autonomia das escolas exige, porém, que se tenham em consideração as diversas dimensões da escola”. Neste Decreto-Lei n.º 115-A/98, é introduzido o conceito de avaliação da organização, como reforço da responsabilização ligada à questão da autonomia.

Segundo Barroso, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 realizou as mudanças morfológicas previstas na estrutura organizacional das escolas e na constituição dos órgãos previstos. Porém, o mesmo não aconteceu quanto ao desenvolvimento e construção das mudanças aguardadas na autonomia das escolas, como afirma o mesmo autor (2001: 21, citado por Barroso, 2004: 65, 66):

O balanço final (...) do ponto de vista formal, o processo de aplicação do Decreto-Lei 115-A/98 conseguiu realizar grande parte das mudanças de estrutura da gestão que estava previsto (...). Contudo, para quem imaginava que o decreto-lei 115-A/98 era muito mais que uma simples remodelação formal da gestão escolar, os resultados alcançados no final de dois anos são frustrantes.

Neste mesmo Decreto-Lei n.º 115-A/98, como o contrato de autonomia inscrito não chegou a ser regulamentado, a sua consagração legal não foi além da retórica legitimadora do discurso político de autonomia da escola. Desta forma, a autonomia da escola fica confinada à retórica da Administração Central num quadro de hipercentralização desconcentrada. Apesar disto, vão surgindo pequenos sinais de autonomia nas escolas portuguesas, isto é, concede-se à escola uma autonomia relativa com alguma flexibilização organizativa em consequência da aplicação do Decreto- Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, nomeadamente ao nível da composição dos órgãos (assembleia de escola e conselho pedagógico), da definição dos departamentos curriculares, que pode variar de escola para escola, bem como de outras estruturas de orientação educativa.

Torna-se evidente que o reforço da autonomia das escolas previsto na legislação é muito condicionado pelo poder das estruturas desconcentradas do Ministério da Educação. Além disso, até ao momento, a autonomia praticamente tem-se limitado aos aspetos organizativos, faltando uma definição clara das competências e dos recursos a ser transferidos para os órgãos das escolas.

Conforme Lima refere, esta situação, denominada de “grau zero de autonomia contratualizada”, prolongou-se até 2002 com a aprovação da lei orgânica, Decreto-Lei n.º 208/2002. Quanto à autonomia da escola, neste documento não se vislumbra qualquer desenvolvimento significativo, limitando-se apenas a reiterar que as escolas são “titulares de uma crescente e desejável autonomia”. Nestes termos, este discurso não acrescenta algo de importante na política e na administração, apesar de estar registado que a nova orgânica promove o desenvolvimento da autonomia das escolas, “Pelo contrário, a nova orgânica apresenta uma estrutura reconcentrada<sup>19</sup>, por um lado, e desconcentrada,<sup>20</sup> por outro”, funcionando como uma “recentralização” do poder (Lima, 2004: 23).

Nesta linha de ideias, Barroso (2004: 50) vai mais longe, acrescentando que:

(...) a autonomia das escolas não se limitou a ser uma “ficção”, tornando-se muitas vezes, uma “mistificação” legal, 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.

No seguimento do Decreto-Lei n.º 208/2002 e no sentido de realizar um dos grandes objetivos nele enunciados, é aprovado o *Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino não Superior*, através do Decreto-Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro.

A avaliação das escolas ocupa cada vez mais espaço nos normativos legais, como acontece com este diploma legal que pretendeu marcar o início de um novo caminho na avaliação das escolas em Portugal. Trata-se do primeiro quadro normativo destinado exclusivamente à avaliação do sistema de ensino não superior, o que traduz a importância que a avaliação institucional passou a adquirir no contexto das políticas educativas.

Em matéria de avaliação, uma das grandes mudanças discursivas introduzida pela Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, prende-se com o reconhecimento da escola como organização. Neste quadro normativo de regulação da escola,<sup>21</sup> destaca-se o valor instrumental que a avaliação assume e também o papel regulador de que a administração central não abdica.

Mais tarde, surge a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008 que, aprovando o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos

---

<sup>19</sup> Os órgãos e serviços centrais da administração directa exercem as funções de planeamento, regulação, avaliação e inspecção, ficando bem clara a separação entre concepção e execução, centro e periferia, superiores e subordinados.

<sup>20</sup> As direcções regionais de educação assumem o papel de “intermediação” e de “serviços executivos periféricos” representam o centro às verdadeiras periferias – as escolas, a quem cabe a execução das políticas do centro.

<sup>21</sup> Art.º3, alínea a).

ensinos básico e secundário, parece comportar uma agenda centralista, acompanhada por uma retórica descentralizadora, conforme esta afirmação:

A autonomia, a administração e a gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas subordinam-se particularmente aos princípios e objectivos consagrados na Constituição e na Lei de Bases do Sistema Educativo, designadamente: Assegurar o pleno respeito pelas regras da democraticidade e representatividade dos órgãos de administração e gestão da escola, garantida pela eleição democrática de representantes da comunidade educativa<sup>22</sup>.

No âmbito deste decreto, no seu órgão de direcção, responsável pela definição das linhas orientadoras da atividade da escola, terão lugar vários elementos não eleitos, mas designados (os representantes das autarquias, os representantes dos pais e os representantes da comunidade). Apenas os professores e os representantes do pessoal não docente (em minoria) serão obrigatoriamente eleitos.

No sentido de desrespeito pelo princípio da eleição democrática emerge a composição do conselho pedagógico, que integra apenas membros designados, ou pelo diretor, ou pelas associações de pais. Neste órgão, o único elemento eleito será o diretor. Contudo, a sua “eleição” será realizada pelo conselho geral que, na sua maioria, como ficou já expresso, é constituído por elementos designados.

A nível interno, os poderes do diretor são plenos e absolutos, como se pode comprovar pela leitura dos seguintes artigos: 20<sup>o</sup> – *Competências*<sup>23</sup>; 25<sup>o</sup> – *Mandato*<sup>24</sup>; 40<sup>o</sup> – *Coordenador*<sup>25</sup>; e 43<sup>o</sup> – *Articulação e gestão curricular*<sup>26</sup>.

Garantido o controlo pela figura do diretor, a autonomia da escola fica subordinada às relações políticas firmadas entre este e o poder autárquico, representado no conselho geral, ou o diretor regional de quem depende a homologação da eleição e a deliberação do término da comissão de serviço.

A lei orgânica do Ministério da Educação e a legislação complementar continuam a conceber a avaliação das escolas sob o paradigma de centralização burocrática, confinando-se a autonomia ao plano da retórica. Como se depreende da leitura realizada a partir dos normativos e da legislação que suporta as políticas educativas, é importante sublinhar a contradição existente

---

<sup>22</sup> Artigo 3.º – Princípios Gerais, n.º 2.

<sup>23</sup> 2 - Ouvido o conselho pedagógico, compete também ao director: (...)

4 - Sem prejuízo das competências que lhe sejam cometidas por lei ou regulamento interno, no plano da gestão pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, compete ao director, em especial: (...)

6 - O director exerce ainda as competências que lhe forem delegadas pela administração educativa e pela câmara municipal.

<sup>24</sup> 9 - O subdirector e os adjuntos podem ser exonerados a todo o tempo por despacho fundamentado do director.

<sup>25</sup> 5 - O coordenador de estabelecimento pode ser exonerado a todo o tempo por despacho fundamentado do director.

<sup>26</sup> 6 - Os coordenadores dos departamentos curriculares podem ser exonerados a todo o tempo por despacho fundamentado do director».

entre um discurso oficial retórico acerca da autonomia, que defende uma escola orientada pelos princípios autónomos e democráticos, e as práticas orientadas para o controlo, para a centralização.

No âmbito das políticas públicas, estes são apenas alguns dos muitos normativos legais que marcaram a evolução recente do quadro da autonomia e da avaliação. Do ponto de vista destas políticas, assistiu-se a uma publicação sucessiva de normativos que não tiveram seguimento nas instituições, registando-se uma rutura frequente com as políticas adotadas, não podendo ter resultado das mesmas uma ação consequente.

#### **4. Condições básicas para uma avaliação**

Como já foi referido, a avaliação constrói-se por referência aos paradigmas quantitativo e qualitativo. Segundo Figari (1993: 150) o ato de avaliar deve prestar atenção à distância entre o referido (realidade indicada para objeto de avaliação) e o referente (resultado pretendido para essa realidade). Por outras palavras, Lesne (1984: 132, citado por Figari, 1993: 150) define que “avaliar é relacionar, de forma explícita ou implícita, um referido (o que é apreendido de forma imediata, o que constitui o objecto de uma investigação sistemática ou de uma medida) com um referente (o que desempenha o papel de norma, que é o modelo, o objectivo pretendido, etc.)”.

No entender de vários autores (Lesne, Barbier, Hadji, citados por Figari, 1993: 150), “o referente designa *aquilo em relação ao qual* um juízo de valor é produzido”, representação de objetivos, fixa o estado final desejável. Por seu lado Barbier (1985: 249, citado por Figari, 1993: 150), “o referido representa *aquilo a partir de que* é que um juízo de valor é produzido”, representação dos factos, parte da realidade escolhida.

Se o ato de avaliar implica comparar um fenómeno observado (comportamentos, resultados, custos, atividades) com um referencial (critérios, indicadores, objetivos) convém, então, determinar o quadro de referência do processo de avaliação. Importa comparar a realidade com o que é “pretendido” ou “esperado”. Para isso, podem ser aplicados critérios de pertinência, de coerência, de eficácia, de oportunidade (Castro-Almeida *et al.*, 1993). Do ponto de vista de Figari, a aplicação de critérios múltiplos e adequados contribui, em grande medida, para uma avaliação de qualidade.

Sobrinho (2004: 715) apresenta a avaliação “entendida como um sistema de coerência entre o ser (a realidade encontrada ou realizada) e o dever ser (o padrão ideal, preconcebido); e

também como um sistema de distinções entre o certo e o errado, os pontos fortes e os fracos”. A partir desta conceção, percebe-se que o autor valoriza a relação de distância de um referido (os resultados observados) com um referente (o ideal, a norma). O importante da avaliação traduz-se na verificação, no controlo dos resultados, na confirmação da coerência e das diferenças destacadas entre o realizado e o pretendido.

Como cada comunidade educativa apresenta as suas características próprias, é a partir delas que devem ser concebidos os referentes. Por isso, quando se fala em avaliação é importante saber que referentes é que devem estar presentes nessa avaliação, para saber até que ponto a comunidade e a sua escola prestaram o seu contributo para a melhoria da comunidade educativa.

A singularidade de cada organização escolar implica que se avalie o cumprimento dos normativos, assim como os objetivos estabelecidos pela organização escolar. Para isso, torna-se importante a adoção de medidas que traduzam o caminho percorrido pela escola em relação a uma dada situação de partida, ou que reflitam a diferença entre o resultado obtido pela escola e o resultado esperado face às demais escolas que se encontrem em condições idênticas.

A lei que determina a avaliação externa das escolas apresenta como base dessa dimensão a verificação de conformidade normativa (comparação de uma situação real com um referente construído a partir dos normativos, em relação ao qual se compara o trabalho), dos procedimentos cumpridos pelo sistema inspetivo como referência da qualidade do sistema, contendo um juízo avaliativo e o propósito de promover práticas corretas. Essa avaliação realiza-se, contudo, por comparação referenciada a indicadores mensuráveis de qualidade e critérios de avaliação no sentido de imprimir objetividade ao processo avaliativo:

Esses parâmetros, normas e critérios supostamente objetivos (...) quase sempre se utilizam de procedimentos de quantificação de produtos, dada a necessidade de comparações e rankings, e estão voltados ao controle da qualidade dos serviços e produtos educacionais. (...) O controle, nessa perspectiva, efetua-se conforme a crença de que a avaliação seria neutra e objetiva, dado seu suposto carácter técnico. Objetividade, certeza, neutralidade, verificabilidade seriam asseguradas pelos procedimentos científicos, pelo uso de instrumentos objetivos e técnicas quantitativas (Sobrinho, 2004: 712).

O procedimento de comparar alguns resultados para “classificar” as instituições avaliadas “comparar os sistemas educativos nacionais” em função dos resultados obtidos pelos seus estabelecimentos de ensino - é designado por Figari (1993: 143) de primeiro nível de práticas de avaliação dos estabelecimentos de ensino. Considera ele que o referido

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

procedimento comporta como risco a inferência de juízos de valor globais a partir de informações parciais denominados “indicadores”.

Assiste-se a uma sobrevalorização dos indicadores e resultados quantificáveis e mensuráveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos: “Os mecanismos de controle dos resultados tendem a fazer uma abstracção dos contextos” (Sobrinho, 2004: 718).

Neste seguimento de ideias, Figari (1993: 147) defende que, primeiramente, é preciso compreender o funcionamento da escola e, só depois, decidir o que pode ser medido.

Propor uma avaliação centrada nos processos e que ignore os resultados pode constituir um grande erro. Por outro lado, uma avaliação centrada nos resultados e que desconheça os processos está condenada, defende Sobrinho (2004: 720):

Evidentemente, a quantificação, a objetividade, a comparabilidade são aspectos importantes de um processo avaliativo. Erro seria não os utilizar, o que levaria aos vícios de um subjetivismo exclusivista. Porém, também é um grande equívoco utilizá-los exclusivamente, como únicos, incorrendo-se então numa extrema quantofrenia ou no erro de equiparar a ciência à verdade.

Assim, qualquer processo de avaliação institucional deve implicar o contexto, os recursos, os processos e os resultados da escola, funcionando como importantes meios de produção de conhecimento sobre a Escola.





## **CAPÍTULO II - TEORIAS ORGANIZACIONAIS**



## 1. A escola como organização

Compreender a escola como uma organização educativa e unidade social artificialmente construída constitui o enfoque em questão.

A definição de organização acompanha, de certa forma, a evolução da “teoria das organizações”. A emergência de novas formas de organizar a sociedade aconteceu com a modernidade, encarada como um processo de racionalização, com o objetivo de estabelecer uma certa ordem social. Desta forma, a organização moderna evoluiu em direção a paradigmas e também a máximas e imagens centralizadas em modelos racionais de gestão de recursos. Estes preconizam medidas normativas integradas num modelo racional, onde se valoriza a eficiência como medida de intervenção e de controlo do funcionamento da organização, assim como a eficácia. Neste quadro, Lima (2003a: 119) afirma que:

A modernização significará, para o futuro, racionalização, eficácia, eficiência, alcance da solução certa, optimização, relação favorável custo/benefício, progresso...O império da racionalidade económica instituiu a procura de eficácia à escala universal, dispensando a história, menosprezando a pergunta essencial – eficácia para quê, segundo quem e em benefício de quem? -, e recusando outra resposta que não a do progresso e do interesse geral.

Concretizando melhor esta ideia, o mesmo autor alerta para a despolitização intrínseca da racionalidade moderna representada na máxima *the one best way*, sendo a apresentação da solução anunciada do topo, mas a execução da mesma acontecendo na base, realçando que:

Ao eleger a racionalidade económica, a optimização, a eficácia e a eficiência, como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a actividade económica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia da empresa para o seio da administração pública (p.122).

Por sua vez, Blau e Scott (1979: 13) defendem que o que existe em todas as organizações de “comum é que um número de homens se organizou em uma unidade social – uma organização – estabelecida com o propósito explícito de chegar a certas finalidades”. Estes autores, procurando clarificar o conceito de organização, distinguem a organização social de organização formal: “Contrastando com a organização social que aparece sempre que seres humanos vivem juntos” (p.17) e, como tal “é um sistema de crenças e orientações compartilhadas, que servem como standards para a conduta humana” (p.16), baseando-se em “redes de relações sociais e em orientações compartilhadas” (p.17), «existem organizações estabelecidas, deliberadamente, para um certo fim (...) formalmente estabelecidas com o propósito explícito de conseguir certas finalidades”, e, neste caso “usa-se o termo “organizações

formais” para designá-las» (p.17).

Dentro das organizações formais, estes autores incluem as organizações informais que “se desenvolvem para ir ao encontro das oportunidades criadas e dos problemas propostos em seu ambiente, e a organização constitui-se do ambiente imediato dos grupos dentro de si” (p.19). Isto significa que uma organização informal surge sempre dentro do contexto de uma “organização formalmente estabelecida” (p.19). Estes autores distinguem, ainda, as organizações burocráticas como detentoras de “máquina administrativa”, em função da sua complexidade e dimensão carecem “de um aparato administrativo especialmente elaborado”. Mesmo as organizações formais de pequena dimensão “têm pelo menos um mínimo de burocracia” que se traduz na “elaboração de regras e regulamentos detalhados que os membros de uma organização devem seguir fielmente” (1979: 20).

Etzioni (1974: 32) remete-nos para as organizações complexas e para as questões do poder como referência de comparação. Assim:

O poder difere segundo os meios empregados para fazer subordinados concordarem. Esses meios podem ser físicos, materiais ou simbólicos. O poder coercivo reside na aplicação ou ameaça de aplicação de sanções físicas, (...) o remunerativo é baseado no controle sobre os recursos materiais e recompensas, (...) o normativo reside na distribuição e manipulação de recompensas simbólicas, (...) manipulação de meios, distribuição de símbolos de estima e prestígio, administração de rituais, e influência sobre a distribuição de “concordância” e “resposta positiva”.

Deste modo, as organizações, uma das principais conquistas da condição moderna, caracterizam-se por serem unidades sociais construídas artificialmente, dotadas de recursos para atingirem determinados objetivos específicos no sentido da continuidade do poder. Neste âmbito, a escola é considerada uma organização socialmente construída, pois existe intencionalmente para prestar serviços, que se pretendem de qualidade, como os valores da eficácia e eficiência.

Weber (1993: 730)<sup>27</sup> faz corresponder a denominação de “tipo ideal” à organização burocrática, caracterizada pela racionalidade, pela eficiência e pela otimização. Neste âmbito, embora a modernidade fosse considerada como processo transformador da vida humana, base de qualquer forma de organização, o potencial humano é relegado para segundo plano, assim como as máximas humanistas de «bem comum» e de «interesse comum», dando lugar às máximas de racionalidade, da impessoalidade e da eficiência (Weber, 1993: 176). Considerada

---

<sup>27</sup> “La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad *técnica*” (Weber, 1993: 730).

a mais eficiente forma de organização burocrática, baseada na legalidade (1993: 708)<sup>28</sup>, Weber receava esta grande eficiência, cujos resultados vindos da crescente “burocratização” poderiam representar um problema incontrolado e abusivo de autoridade (1971: 19).

Como se percebe, as escolas, à imagem de qualquer outra organização, são sistemas complexos, daí a existência de uma pluralidade de teorias para explicar e compreender as diferentes organizações. Deste modo, “olhar” as organizações, nomeadamente a escola pela utilização de uma *lente* plural parece ser o mais recomendável no sentido de aprofundar os pormenores considerados como relevantes e, assim, descrever, compreender e interpretar o funcionamento da organização e as lógicas de ação dos diferentes atores.

Como o processo de avaliação das escolas acontece em contexto organizacional, é suscetível de ser analisado à luz de várias teorias organizacionais, tornando-se necessário o contributo das mesmas. Feita a escolha do quadro concetual, torna-se oportuno definir o conceito de organização. Este pode apresentar não uma, mas várias definições: “o conceito de organização conduz-nos a um universo de inúmeras definições, pontos de vista, quadros concetuais, etc.” (Lima, 1998b: 48), em função da teoria organizacional que lhe está subjacente, da “lente” usada para olhar a escola. Para se determinar o quadro concetual subjacente a uma organização escolar, torna-se relevante apresentar uma definição de organização. Como o conceito de organização resulta da teoria organizacional que a apoia e, na linha deste raciocínio, não há uma, mas várias definições de organização, como defende Jorge Costa (1998: 12):

A definição de organização assume conotações diferenciadas em função das perspectivas organizacionais que lhe dão corpo, já que estamos em presença de um campo de investigação plurifacetado, constituído por modelos teóricos (teorias organizacionais) que enformam os diversos posicionamentos, encontrando-se, por isso, cada definição de organização vinculada aos pressupostos teóricos dos seus proponentes.

Ainda segundo Jorge Costa (1998: 12), a definição de organização escolar passa “pelas diversas *imagens organizacionais* com que a escola é visualizada”. Na perspetiva deste autor, a escola pode ser compreendida através de diversas imagens organizacionais.

---

<sup>28</sup> “La burocracia constituye el tipo técnicamente más puro de la dominación legal” (Weber, 1993: 708).

## 2. Avaliação da escola no âmbito dos modelos organizacionais: da perspetiva racional à neo-institucional

Para compreender a avaliação das escolas numa perspetiva organizacional é essencial convocar os modelos organizacionais, como afirma Lima (2002: 19):

(...) toda e qualquer acção de avaliar em contexto escolar baseia-se numa concepção organizacional de escola, implícita ou explícita, que ao instituir um determinado quadro de racionalidade permite definir a natureza dos objectivos e das tecnologias, estabelecer relações entre meios e fins e entre estrutura e agência, legitimar determinados processos de planeamento e de decisão, bem como a inclusão/exclusão de certos actores nesses processos, e, entre outros elementos, definir modalidades, instrumentos e procedimentos de avaliação considerados adequados, interpretando “os dados obtidos” e produzindo sentido a partir das relações convencionalmente estabelecidas entre estes e as dinâmicas, ou variáveis organizacionais.

É possível entender a escola como uma construção social complexa, “pela intervenção simultânea de diferentes perspetivas”. Contudo, o propósito não é estudar a avaliação das escolas a partir de diversas perspetivas organizacionais, mas sim optar por uma teoria organizacional que, apesar da visão condicionada, representará o “enfoque” a aplicar para se proceder a uma análise da avaliação das escolas.

É já ponto assente que, no âmbito da avaliação em contexto escolar, estão implícitas concepções organizacionais de escola, o que implica que “as políticas e as práticas avaliativas passam assim a ser objecto de uma hermenêutica organizacional” (Lima, 2002: 17). Assim, no entender do autor, conhecer o modelo, teorias, imagens, metáforas organizacionais implícitas às políticas e às práticas de avaliação em contexto escolar, permite a compreensão destas no que respeita aos objetivos e às práticas de avaliação.

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 actores e de processos envolvidos (Lima, 2002: 17).

Entre os modelos teóricos que se inscrevem nas concepções organizacionais de escola, Lima (2002: 17-29) distingue modelos organizacionais analíticos/interpretativos e os modelos normativistas/pragmáticos. Os modelos analíticos/interpretativos constituem um suporte importante para a compreensão das “concepções, imagens ou metáforas organizacionais” (Lima, 2002: 18) que estão implícitas nas práticas de avaliação, mas também podem influenciar e legitimar os modelos normativistas/pragmáticos. Estes modelos ajudam a conhecer as escolas

numa perspetiva *gerencialista*, apelam à eficiência e eficácia, sustentam o discurso político e assumem um teor prescritivo, indicando o que deve ser avaliado, os instrumentos a adotar e rumos a seguir. Conforme o que foi dito, ambos os modelos valorizam aspetos diferentes, no entanto, ambos se implicam no processo de avaliação. No âmbito dos modelos supracitados, as conceções organizacionais de escola podem divergir. São vários os modelos ou teorias organizacionais que se podem convocar quer numa perspetiva prescritiva normativismo /pragmática, quer analítica/interpretativa. Por sua vez, o estudo da avaliação das escolas está associado às conceções organizacionais de escola.

No âmbito das organizações educativas, tem-se assistido a um crescente pluralismo teórico relativamente à investigação. Entre a diversidade de teorias, a abordagem a convocar inscreve-se na perspetiva neo-institucional, sendo esta uma “lente” que permite olhar os fenómenos que ocorrem na escola, analisando-os e interpretando-os. Esta perspetiva permite esclarecer os processos de avaliação que ocorrem em contexto organizacional como uma realidade/construção social resultante de interações entre os diversos agentes implicados nos processos.

Neste sentido, o trilha a percorrer afasta-se da conceção de organização escolar de enfoque racionalista, que apresenta a escola como uma realidade objetiva, uma vez que não compreende, nem traduz os fenómenos organizacionais que nela ocorrem. Também Lima (1998b: 69) sublinha a perspetiva racionalista das organizações:

As organizações são vistas como formas de realização de objectivos e de preferências, numa visão instrumental centrada na orientação para a tarefa e na importância das estruturas organizacionais. Deste modo, a acção organizacional é entendida como sendo o produto de uma determinada decisão claramente identificada, ou de uma escolha deliberada, calculada, em suma, racional.

Tratando-se de uma perspetiva simplesmente prescritiva e normativa em que a escola surge como uma realidade objetiva, com a definição de objetivos claros, a elaboração de critérios racionais de execução e de resolução de problemas, a determinação *a priori* de regras formais que enunciam a ação «concentra-se quase exclusivamente no estudo das “versões oficiais da realidade”», e como “uma sociologia das organizações não poderá quedar-se pelo estudo apenas da morfologia organizacional, das estruturas formais do poder; terá de considerar também a estrutura informal (...)” (Lima, 1998b: 77). O mesmo autor afirma: “o modelo burocrático racional enquanto visão unitária da estrutura organizacional, não dá conta do carácter complexo e pluridimensional das estruturas”. E, por isso, “é, por si só, analiticamente insuficiente (...) para a



explicação sociológica da estruturação e funcionamento das organizações educativas” (Estêvão, 1998: 183). Por se tratar de “uma perspectiva que destaca o lado formal e que mostra a faceta oficial da organização através de um organigrama” (Silva, 2004: 60 e 61), este modelo tem sido objecto de críticas.

Friedberg (1995: 30-45) esclarece que a estrutura formal das organizações não passa de uma fachada, posto isto, procura mostrar que, a par do funcionamento formal, acontecem ações paralelas, tais como:

(...) a travagem ou a imposição de normas de produção informais, como os ritos (...). Numa palavra, elas geram um conjunto de fenómenos que se encarnam numa “estrutura informal” e em objectivos “latentes” através dos quais os membros da organização procuram preencher as necessidades que a simples lógica da eficácia encarnada pela estrutura formal da organização não lhes permite satisfazer (Friedberg, 1995: 59).

No sentido de superar as limitações próprias do modelo racional, dado que faz incidir o seu estudo nas questões estruturais das organizações, Michel Crozier afirma (1963: 196): “De facto, assiste-se cada vez mais nas organizações modernas a uma viragem completa das perspectivas sobre a racionalidade (...) que poderá conduzir a um desfazer completo da noção de *one best way* (...)”.

Apesar de parecer que as organizações são caracterizadas por uma racionalidade *a priori*,<sup>29</sup> convém ter presente a importância que assume a racionalidade *a posteriori* para a compreensão da dimensão organizacional. Não esquecendo o efeito que a abordagem racionalista possa exercer sobre a escola, um estudo sociológico das organizações requer um outro modo de olhar a escola capaz de focalizar e interpretar os fenómenos ocorridos em contexto organizacional, capaz de se aperceber de outras realidades que não são as oficiais, nem constam em documentos (Lima, 2003a: 50-52, 95-99). Para isso, torna-se necessário mudar o “paradigma” centralizador e convocar outro modo de regulação capaz de se aproximar da realidade.

Na sequência das limitações inscritas na abordagem racional, escolheu-se uma teoria concetual em que a escola se apresenta como realidade social cuja construção depende dos atores sociais. Em alternativa a uma abordagem das organizações escolares e numa perspectiva

---

<sup>29</sup> Entende-se, normalmente, que a “racionalidade *a priori*” se relaciona com os processos meramente técnicos associados ao ordenamento interno das componentes das organizações. Pressupõe-se que esse ordenamento “se determinará a partir dos objectivos a realizar, no quadro da tecnologia em uso, dentro das condicionantes de financiamento em que se opere, tendo em conta as características da envolvente” (Barata, 2001: 15).

comparativa a outros quadros organizacionais, designadamente o racional, Ellström (1992) defende a teoria institucional.

A perspetiva da teoria (neo) institucional pode prestar contributos importantes para a compreensão do funcionamento de algumas dimensões de análise das organizações. Com esta perspetiva pretende-se também, entre outros propósitos, superar as limitações inerentes aos modelos racionalistas. Deste modo, Ellström (1992: 20) sublinha:

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 complementar e contextualizadora de uma perspetiva racionalista das organizações educativas.

## **2.1. O neo-institucionalismo como perspetiva de análise organizacional escolar: instituição**

A perspetiva neo-institucional traduz o enquadramento concetual escolhido e servirá de “lente” para o estudo organizacional da avaliação das escolas. Segundo Estêvão (1998: 211):

O modelo neo-institucional cada vez mais se posiciona como imprescindível na abordagem sociológica das organizações (...). Este modelo, enfim, possibilita a compreensão também das formas organizacionais racionais cuja explicação não pode ater-se exclusivamente à reiteração da predominância da racionalidade técnica mas também à adopção cerimonial de mitos institucionalizados acerca de formas organizacionais legítimas.

O neo-institucionalismo não encerra uma perspetiva homogénea pela pluralidade de abordagens que apresenta (Estêvão, 1998: 204), por isso, compreende variadas interpretações, correspondentes a vários enfoques, que representarão mais uma dificuldade para a compreensão das organizações. Para Clegg (1998: 94) esta questão pode resumir-se nestes termos: por um lado, destaca a importância do meio institucional das organizações dominado por aspetos culturais que se poderão traduzir na construção das organizações; por outro, evidencia o modo como os atores organizacionais investem em processos cognitivos para estruturar a realidade.

Uma delas enfatiza (...) o ambiente institucional das organizações como depósito de exemplos culturais que podem ser adoptados na estruturação das organizações” (...) “A segunda variante centra a análise no modo como os actores organizacionais se envolvem em processos cognitivos de construção da realidade.

No âmbito neo-institucional, os atores sociais produzem a realidade em função das regras culturais predominantes. São estes elementos que influenciam a construção de paradigmas que orientam a formação de organizações, como escolas. Estas, por sua vez, integram atores organizacionais que assumem papéis socialmente construídos, desempenhando

as funções de professores, alunos, pais/encarregados de educação que correspondem a mitos racionais (Scott, 1995: xvii-xviii):

Actors don't naturally exhibit capacities utilities or interests; these are social constructions that vary by time and place. The characteristics of actors, both individual and collective, are defined by cultural rules. (...)Cognitive systems control behaviour by controlling our conception of what the world is and what kinds of action can be taken by what types of actors.

A construção social destas categorias de atores resulta de influências culturais para que a escola se entenda como tal. A ênfase colocada nos fatores culturais e cognitivos tem caracterizado a perspetiva neo-institucional.

Para dar seguimento a esta perspetiva, impõe-se transmitir o conceito de instituição, intrínseco à abordagem neo-institucional, também ele multifacetado, facto que resulta das variadas perspetivas neo-institucionais. No entender de Scott, a diversidade de conceitos de instituição deriva das conceções da realidade social implícitas. Assim, Scott (2001: 48) define o conceito multifacetado de instituição:

Institutions are social structures that have attained a high degree of resilience; Institutions are composed of cultured-cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life; Institutions are transmitted by various types of carriers, including symbolic systems, routines, and artefacts; Institutions operate at multiple levels of jurisdiction, from de world system to localized interpersonal relationships; Institutions by definition connote stability but are subject to change processes, both incremental and discontinuous.

As instituições representam estruturas sociais, compostas por aspetos comportamentais, atividades sociais e elementos simbólicos, caracterizadas pela resistência à mudança, que persistem ao longo das gerações. Estas características são resultado das regras, normas e crenças culturais que constituem os traços essenciais das instituições (Scott, 2001: 49):

Although an institutional perspective gives heightened attention to the symbolic aspects of social life, we must also attend to the activities that produce and reproduce them. Rules, norms, and meanings arise in interaction, and they are preserved and modified by human behavior.

Para este autor, as abordagens institucionais compreendem as funções de controlo, de manutenção, bem como as de acompanhamento das mudanças das instituições: “Dizer que um segmento de actividade humana foi institucionalizado já é dizer que ele foi submetido ao controlo social” (Berger e Luckmann, 1999: 67).

A análise (neo) institucional vai incidir a sua atenção sobre os símbolos, as crenças, os ritos e a maneira como os meios interferem para os construir e reconstruir. Aqui, os rituais e os cerimoniais individuais, sociais e organizacionais cumprem importantes funções nos contextos

em que são mobilizados, como afirma Bolman e Deal (1989: 159): “Rituals and ceremonies are as important to organizations and societies as they are to individuals. They serve four major functions: to socialize, to stabilize, to reduce anxieties and ambiguities, and to convey messages to external constituencies”.

Na perspetiva neo-institucional, conforme Scott (1994: 56), uma das características que mais tem sido enfatizada na análise das organizações identifica-se com os elementos culturais e cognitivos, sobressaindo o papel simbólico da estrutura formal. Para este autor, as organizações são caracterizadas pela ritualização ao nível da estrutura formal.

Segundo o mesmo autor (2001: 51-57), a instituição assenta em três componentes: *pilar regulador, pilar normativo e pilar cultural-cognitivo*. Assim, o autor (1994: 56) diz:

Institutions are viewed as made up of three component elements: 1. meaning systems and related behavior patterns, which contain; 2. symbolic elements, including representational, constitutive and normative components, that are; 3. enforced by regulatory processes.

Cada conceção teórica pode privilegiar mais um elemento do que outro ou pode convocar os três elementos e, assim, apresentar uma conceção integrada.

No âmbito do pilar regulador (Scott, 2001: 52), as instituições assentam em sistemas de regras que regulam o comportamento dos seus membros e atividades de controlo. Os indivíduos e as organizações são representados como atores racionais que agem de acordo com uma lógica instrumental, assegurando a conformidade com as regras estabelecidas por meio de mecanismos coercivos. Desta forma afirma:

Rule-setting, monitoring, and sanctioning activities. In this conception, regulatory processes involve the capacity to establish rules, inspect others' conformity to them, and, as necessary, manipulate sanctions - rewards or punishments – in an attempt to influence future behavior. These processes may operate through diffuse informal mechanisms, involving folkways such as shaming or shunning activities, such as the police and courts.

Porém, se é considerado o pilar normativo (Scott, 2001: 54-55) concede-se relevo aos *valores* e às *normas*<sup>30</sup> como elementos que prescrevem os comportamentos da organização e procedimentos da vida social, legitimando-os se procederem em conformidade com as normas socialmente instituídas. Contudo, nem todas estas normas e valores se aplicam de igual forma aos atores sociais: Algumas normas e valores assumem uma aplicação geral; ao passo que outras normas e valores se destinam a um conjunto específico de atores, sendo designados de

---

<sup>30</sup> Para Scott (2001: 54-55) valores são “conceptions of the preferred or the desirable, together with the construction of standards to which existing structures or behavior can be compared assessed”. Por seu lado, continua o autor “*Norms* specify how things should be done; they define legitimate means to pursue valued ends” .

*papéis* e correspondem a “conceptions of appropriate goals and activities for particular individuals or specified social positions” (Scott, 2001: 55).

Com o pilar cultural-cognitivo (Scott, 2001: 57) a ênfase é colocada nos elementos cognitivos e culturais a partir dos quais são criadas categorias de atores sociais que agem de acordo com regras culturais e a quem são atribuídos *papéis* sociais reconhecidos. Como atores socialmente construídos temos professores, alunos, funcionários e outros que desempenham funções consideradas corretas. O enfoque nos elementos culturais e cognitivos, que se traduz no papel simbólico atribuído à estrutura formal, é um dos aspetos mais assinalado da abordagem neo-institucional. Esta dimensão de análise põe então em destaque que a realidade é socialmente construída.

Como a instituição pode adotar um dos três pilares existentes, o conceito de instituição assume um carácter multifacetado em função do pilar que domina a instituição. Contudo, no âmbito de um estudo sociológico das organizações, numa perspetiva neo-institucional privilegiam-se os elementos culturais-cognitivos para se apresentar o conceito de instituição. O que significa que as “instituições” sejam concebidas como sistemas estáveis, duradouros e, conseqüentemente, legitimados.

A análise de Scott (2001: 51-52) apresenta divergências que se centram em torno de “três eixos de controvérsia” fundamentais. Quanto aos pilares que sustentam a análise institucional, para Scott as diferentes tónicas nos elementos institucionais decorrem das seguintes dimensões de análise: *i)* a base de conformidade; *ii)* os mecanismos; *iii)* a lógica; *iv)* os indicadores; *v)* e a base de legitimidade.

Para os autores Meyer, Boli e Thomas (1994), são as regras culturais institucionalizadas que conferem identidade e significado às organizações:

We see institutions as cultural rules giving collective meaning and value to particular entities and activities, integrating them into the larger schemes. We see both patterns of activity and the units involved in them (individuals and other social entities) as constructed by such wider rules (1994:10).

Neste sentido, como afirma Estêvão (1998: 205), as organizações já não são apenas:

(...) organizações socialmente orientadas, mas antes, (...) unidades sociais e ao mesmo tempo (...) *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.

Por outras palavras, as organizações adaptam-se às influências culturais, aos sistemas de sentido e paradigmas de comportamento dominantes para não serem questionadas quanto ao valor da sua existência.

### **2.1.1. Estrutura formal da organização**

Meyer e Rowan destacam a estrutura formal das organizações como mitos e cerimónias. Segundo eles (1991: 47), as organizações formais refletem a realidade socialmente construída, incorporando nas suas estruturas regras do meio em que se situam, procedimentos institucionais, moldando-as de modo a garantir conformidade com as instituições. Neste sentido, os elementos da estrutura formal tornam-se de tal forma institucionalizados que funcionam como mitos, rituais ou cerimónias, como é o caso dos programas, das políticas, das avaliações, das atividades letivas, sendo aceites como corretos no âmbito da organização escolar, independentemente da sua eficácia: “Institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially” (Meyer e Rowan, 1991: 41). Assim sendo, significa que estão em conformidade com as regras culturais do meio, o que permite assegurar não apenas a aceitação social, mas sobretudo a legitimidade e, conseqüentemente, a continuidade da organização (Meyer e Rowan, 1991: 49). Neste âmbito, também se identificam os documentos orientadores da escola - Projeto Educativo e o Plano Anual de Atividades - mesmo que não cumpram as funções pretendidas, dado que as atividades desenvolvidas no âmbito do segundo documento nem sempre correspondem às intenções expressas no primeiro, apenas sua existência cerimonial credibiliza a escola, está em conformidade com o que se considera o que deve ser. As escolas procederam à elaboração deste documento mais no sentido da sua legitimação externa. Assim, o Projeto Educativo constitui um “ritual legitimador” (Costa, 1997: 105). O Projeto Educativo assume um valor simbólico ao serviço da organização escolar que o integra na sua estrutura formal no sentido de corresponder às necessidades. Deste modo, os documentos orientadores da ação da escola, nomeadamente o Projeto Educativo, passam a representar *mitos racionais que* sustentam a identidade da organização escolar, legitimando-a, como defende Costa (1997: 105):

O projecto educativo constituirá, portanto e essencialmente, uma actividade simbólica, um ritual que, à semelhança de muitos outros, a organização escolar incorpora na sua estrutura formal de modo a pacificar as expectativas sócio-políticas da sociedade em geral e da comunidade em particular, legitimando, assim, a sua função enquanto instituição.

São vários os exemplos que poderiam ser enumerados, a institucionalização deste tipo

de procedimentos contribui para a credibilidade da organização, uma vez que está em conformidade com o meio institucional.

É em função dos elementos da estrutura formal, adotados e convertidos em mitos institucionalizados, que as relações com o meio acontecem, assumindo um estatuto de essenciais para garantir legitimidade às organizações escolares e não necessariamente a sua eficácia. Para a perspetiva institucional, a estrutura não é tanto determinada pela necessidade de produzir resultados de forma eficiente, mas pela necessidade de transmitir "sistemas normativos e cognitivos" de regras e símbolos que se consideram institucionalizados e que funcionam como "mitos altamente racionalizados", determinando a forma correta de fazer as coisas. Para garantir a sua legitimidade, a organização precisa de integrar na sua estrutura os elementos institucionalizados, respondendo de forma estruturalmente isomórfica com o meio institucional (Meyer e Rowan, 1991: 53).

Organizational success depends on factors other than efficient coordination and control of productive activities. Independent of their productive efficiency, organizations which exist in highly elaborated institutional environments and succeed in becoming isomorphic with these environments gain the legitimacy and resources needed to survive.

As organizações, ao investirem na sua identificação como instituições, estruturam-se a partir de um conjunto de "rituais" e de "cerimónias" e esses elementos simbólicos são considerados importantes para a sua legitimação social (Rowan, 1982: 261). As organizações institucionalizadas têm, então, por base um conjunto de "sistemas simbólicos e comportamentais" que ritualizam a ação organizacional (Scott, 1994: 68).

Acontece que, ao longo do processo de institucionalização, as organizações verdadeiramente institucionalizadas adotam elementos estruturais incompatíveis, tornando-se fontes de conflitos, de problemas que as organizações educativas enfrentam devido, precisamente, ao conjunto de racionalidades que nelas concorrem e se mantêm de modo a corresponder, simultaneamente, à eficiência organizacional e à legitimidade institucional (Meyer e Rowan, 1988, 1991; Ellström, 1992; Estêvão, 1998; Sá, 2004; entre outros).

Neste sentido, as organizações educativas, ao incorporarem na sua estrutura formal estruturas socialmente construídas, mitos institucionalizados e racionalidades diversas, a sua ação tem de ser interpretada como consequência de uma interação de processos internos e regras externas que legitimam a sua existência. Para fazer face a esta realidade, as estruturas (formal e informal) precisam manter-se desarticuladas no sentido de evitar fragilidades e

demonstrar que, aparentemente, as estruturas funcionam. Porém, cada uma das partes funciona em separado, dando respostas distintas às exigências do meio (Ferreira *et al.*, 2001: 154).

O desacoplamento, que origina as *decoupled organizations*, significa que existe uma fraqueza estrutural na ligação entre as diferentes partes que constituem a organização. Por não ser solidamente integrada, já que cada uma destas partes funciona livremente e responde de forma distinta aos constrangimentos e oportunidades dos seus ambientes pertinentes específicos, tende a ser pensada como uma estrutura anárquica e de conflito. Contudo, é capaz de promover um funcionamento organizado e coordenado, bem como solucionar a colisão entre as diferentes regras organizacionais adoptadas através da separação de actividades. Tal só é possível na medida em que tanto os participantes internos como os agentes externos desenvolvem rituais de confiança e de boa-fé que dão uma imagem positiva e funcional da organização.

Assim sendo, está-se perante um sistema debilmente articulado das estruturas formal e informal das organizações (*loosely coupled*). Esta situação reflete-se na facilidade e frequência com que se assiste à infração ou não cumprimento das regras. No seguimento deste raciocínio, o (neo) institucionalismo não destaca muito a estrutura informal das organizações, pelo contrário, é evidenciado o papel simbólico da estrutura formal (Estêvão, 1998: 205) e esta “fachada cerimonial legitimadora” serve de resposta às exigências sociais e legítima, também ela, a existência da organização (González, 1989: 113). Segundo Orton e Weick (1990: 204), “a articulação débil provou ser um conceito durável precisamente porque leva os analistas das organizações a explicar a existência simultânea da racionalidade e da indeterminação sem colocar estas duas lógicas em distintos patamares”. Apesar disso, as organizações apresentam a imagem de credibilidade, recorrendo ao uso *da lógica da confiança e boa fé* (Meyer e Rowan, 1991: 58).

Despite the lack of coordination and control, decoupled organizations are not anarchies. Day-to-day activities proceed in an orderly fashion. What legitimates institutionalized organizations, enabling them to appear useful in spite of the lack of technical validation, is the confidence and good faith of their internal participants and their external constituents.

Meyer e Rowan (1991) consideram que o caminho está no recurso à desarticulação e à *lógica da confiança*. Ao evidenciar a desarticulação entre estrutura formal e ação como condição essencial à legitimidade, a organização pode simultaneamente incorporar de forma cerimonial os diversos "mitos racionalizados" e continuar a desenvolver a sua ação. Para que esta situação manifeste consistência é necessário conferir-lhe credibilidade através da *lógica da confiança*.

No entender destes autores (1991: 58-59), *a lógica da confiança* nas categorias estruturais contribui para a valorização da organização, intensificando a sua legitimidade e as



suas potencialidades de “sobrevivência” (Meyer e Rowan, 1988: 90 e Meyer e Rowan, 1991: 53).

### **2.1.2. Relação entre o isomorfismo e homogeneidade organizacional**

Com as perspetivas (neo) institucionais, nas organizações faz sentido estudar não só o que foi instituído, mas também o que é instituinte, ou seja, os mecanismos a partir dos quais as orientações culturais se traduzem nas práticas. As perspetivas (neo) institucionais partem, então, do princípio que as organizações são moldadas pelo meio, sendo atribuída grande importância “às pressões externas” sobre as políticas organizacionais.

Os meios institucionais apresentam-se como promotores de mitos racionais que as organizações incorporam de modo isomórfico. A questão do isomorfismo foi percebida por Meyer e Rowan (1991) e DiMaggio e Powell (1991b) como uma estratégia de conformidade com o meio institucional. No âmbito do estudo organizacional, o isomorfismo institucional assume uma das categorias marcantes desta abordagem (DiMaggio e Powell, 1991b). Enquanto para Meyer e Rowan (1991), a integração isomórfica de regras decorrentes do meio institucional nas estruturas da organização representa uma estratégia para assegurar a legitimidade e sobrevivência das organizações. Para DiMaggio e Powell (1991a: 9), o isomorfismo institucional constitui uma resposta importante adotada pela organização para fazer face às necessidades do meio e para explicar a homogeneidade organizacional das estruturas e das práticas, como é o caso das escolas. Segundo DiMaggio e Powell (1991), o Estado e as Profissões representam os agentes institucionais que mais contribuem para o processo de homogeneização das organizações. A metáfora “jaula de ferro” de Weber é a que melhor traduz a homogeneidade organizacional, numa lógica racional-burocrática.

O isomorfismo institucional surge, pois, associado à conformidade com o meio institucional. Os indivíduos e as organizações tendem a ser isomórficas em relação ao meio institucional devido à enorme pressão que experimentam para a conformidade com os “mitos racionais” dominantes nesse meio. Considera-se como *conformidade institucional* o conjunto de “respostas” que se concretizam em discursos, decisões e ações adequados com as regras, as normas, os valores dominantes no meio institucional.

Do ponto de vista dos autores (DiMaggio e Powell, 1991b: 66-70), a conformidade com o meio institucional decorre de três mecanismos que incitam ao isomorfismo institucional, sendo eles:

O *isomorfismo coercivo* ocorre sempre que as mudanças isomórficas resultam de pressões para a conformidade com os “mitos racionais” dominantes exercidas por agentes superiores à organização, como é o caso da administração central que impõe à escola o cumprimento de regras e procedimentos, sendo adotados como rituais:

Coercive isomorphism results from both formal and informal pressures exerted on organisations by other organization upon which they are dependent and by cultural expectations in the society within which organisations function. Such pressures may be felt as force, as persuasion, or as invitations to join in collusion (DiMaggio e Powell, 1991b: 67).

O *isomorfismo coercivo* na escola pública parece uma realidade óbvia. Quanto mais as organizações e os indivíduos correspondam às práticas institucionalizadas, maior será a sua legitimidade pública (Meyer e Rowan, 1992: 34).

O *isomorfismo mimético* acontece quando, no âmbito da organização, impera a ambiguidade entre os meios e os fins. Para fazer face à incerteza entre a organização e o seu ambiente institucional, as organizações adotam este procedimento quando as mudanças se traduzem na imitação das práticas realizadas por outras instituições consideradas de referência:

Uncertainty is also a powerful force that encourages imitation. When organizational technologies are poorly understood, when goals are ambiguous, or when the environment creates symbolic uncertainty, organizations may model themselves on other organizations (DiMaggio e Powell, 1991b: 69).

O *isomorfismo normativo* acontece quando a mudança está associada à cultura, à “socialização” da organização com determinados modelos que influenciam a instituição. Este procedimento aplica-se a profissões como agentes de institucionalização, nomeadamente os professores que, quanto à sua formação inicial e contínua, experimentaram uma escolarização prolongada, sujeita a um processo de socialização num conjunto de normas e valores que vão caracterizar a forma como encaram os problemas e as soluções.

As abordagens que privilegiam os mecanismos normativos e coercivos tendem a conferir mais importância aos constrangimentos e à pressão de grupos de interesse.

É a partir destes três mecanismos que Scott (1992: 209-213) apresenta as medidas capazes de relacionar as organizações com o meio institucional: a *conformidade categórica* acontece quando as organizações incorporam nas suas estruturas regras institucionais que se convertem em diretrizes no sentido de garantir a sua legitimidade e sobrevivência; a *conformidade estrutural* compreende as imposições desencadeadas por agentes institucionais (Estado, profissionais) às organizações no propósito de se legitimarem; a *conformidade*

*processual* resulta de exigências desencadeadas pelo meio institucional para que as organizações realizem atividades em conformidade com as imposições; e a *conformidade pessoal* relaciona-se com a questão da certificação conferida pela organização aos trabalhadores como forma de garantir a sua legitimidade.

### **2.1.3. O significado da legitimidade e da conformidade organizacionais**

Na opinião de Scott (2001: 58), a questão legitimidade das organizações depende da credibilidade e aceitação social adquiridas para assegurar a sua sobrevivência:

Organizations require more than material resources and technical information if they are to survive and thrive in their social environments. They also need social acceptability and credibility.

No âmbito da perspetiva neo-institucional, a legitimidade de uma organização decorre da conformidade com as leis, regras, valores e elementos culturais e cognitivos socialmente construídos em função dos três pilares enunciados por Scott (2001). A legitimidade institucional representa um dos três elementos caracterizadores da perspetiva institucional, na medida em que as estruturas e os processos organizacionais adaptam-se isomorficamente aos seus meios institucionais, constituindo a conformidade o fundamento da legitimidade da organização, como sublinha Ellström (1992: 12):

Thus, it is assumed that the ability of an organization to conform to its institutional environment is an important precondition for its legitimacy, for its ability to attract resources, and, ultimately, for its survival.

A legitimidade institucional é um elemento imprescindível para a sobrevivência das organizações, questão que se aplica à escola enquanto organização. A legitimidade institucional perspetiva-se de modo divergente conforme a tónica incida nos elementos regulador, normativo ou cognitivo. De igual forma, as bases de legitimação divergem em função do pilar institucional dominante (Scott, 2001: 61).

No âmbito do pilar regulador, o fundamento da legitimação das organizações decorre da conformidade com as regras e as leis estabelecidas. Por sua vez, quando a ênfase incide no elemento normativo, valoriza-se a adaptação em relação às normas sociais, a natureza da legitimação das organizações é moral. Por fim, quando sobressai o elemento cultural-cognitivo, a base de legitimidade resulta da integração de elementos consistentes e aceites/reconhecidos por todos. A incidência neste elemento tem marcado as perspetivas neo-institucionais, registando-se o seu efeito no interior da organização. Assim, a escola pode legitimar-se institucionalmente

conforme a incidência ocorra nos elementos regulador, normativo ou cultural-cognitivo (Scott, 2001: 61).

A partir disso, as escolas organizam-se e funcionam em conformidade com o sistema de valores institucionalizados. Se na escola imperam as regras racionalmente institucionalizadas que concebem as funções a exercer pelos atores da organização e asseguram a necessidade das estruturas da organização, neste sentido as práticas instituídas nas escolas são legitimadas. Assim sendo, a escola é aceite e reconhecida como tal, caso esteja organizada em conformidade com um sistema de regras institucionais e as categorias dos atores respondam às categorias simbólicas exigidas pelo meio.

Segundo Meyer, Scott, e Deal (1992: 55), nas organizações escolares a conformidade correspondente ao sistema de regras é necessária para garantir sua legitimidade e, nesta sequência, para assegurar a sobrevivência da organização. Assim sendo, é imprescindível que haja conformidade das estruturas e dos processos em relação às regras instituídas e que a mesma aconteça nas interações com o meio e na satisfação dos atores, como afirmam Meyer, Scott e Deal (1992: 58):

The system maintains its coherence and legitimacy by conforming to an agreed-on set of institutional rules, by maintaining high levels of interpenetration with its environment, and by cultivating high levels of participant satisfaction.

As organizações escolares, ao procederem em conformidade com as regras institucionais e com as crenças socialmente admitidas, incorporam nas suas estruturas os elementos institucionais de modo ritualizado e cerimonial e fomentam a *lógica da confiança* como garante da coesão organizacional.

#### **2.1.4. Importância dos atores da organização na ação de institucionalização**

Na senda de todos os elementos enunciados que concorrem para a institucionalização das organizações, torna-se imperioso destacar o papel dos atores da organização na ação institucional (Zucker, 1991: 104). Esta autora evidencia a institucionalização que resulta dos contextos em que os processos acontecem e também as interações desenvolvidas pelos atores da organização. Enquanto Meyer e Rowan centravam a atenção da institucionalização na relação entre as organizações, para Zucker, a tônica da institucionalização resulta das interações entre os atores da organização.

Em organizações excessivamente institucionalizadas, a institucionalização das crenças culturais e de atividades decorrentes de interações entre atores implica a *transmissão*, que é mais simples, a *manutenção*, que é mais evidente, e a *resistência à mudança*, é maior, dado que requer uma desinstitucionalização. Zucher (1991: 87) afirma:

three aspect of cultural persistence are directly by institutionalization: transmission, maintenance, and resistance to change. Institutionalization is thought to increase all three.

### **2.1.5. Dependência da organização em relação ao meio institucional**

Tal como outros elementos já referidos, convém ter presente que o meio também compreende diferentes aceções consoante o quadro teórico que é implicado. Carlos Estêvão (1998: 206) enuncia a seguinte afirmação quanto à plurissignificação do meio:

Sobre a noção do meio (environnement) poderá dizer-se que há uma multiplicidade de entendimentos, apresentando-se desde logo como o mais intuitivo o que o define como o conjunto de todos os elementos que existem fora das fronteiras das organizações mas que têm potencial para as influenciar. A diversidade de entendimentos é, na verdade, muito grande, indo de definições 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.

Para este autor (1995 e 1998), a variedade de meios que caracteriza o (neo) institucionalismo influencia as organizações, designadamente o meio organizacional. A partir daqui importa salientar os dois conceitos implicados no meio organizacional - o meio institucional e o meio técnico – que interferem nas organizações escolares (Scott, 1992: 132 e Scott e Meyer, 1992: 140).

O meio institucional considera as regras e requisitos que regulam a ação das organizações, constituindo a conformidade com essas regras e procedimentos a instituir a condição *sine qua non* para a legitimidade das organizações, como referem Meyer, Scott e Deal (1992: 64):

Institutional environments are expected to produce their organizational effects by the use of such mechanisms as rules, regulations, and inspections. In these environments, organizational survival is dependent on conformity to institutional norms or procedures.

O meio técnico impera nas organizações que prestam serviços e produtos em nome da eficiência. Embora os dois meios coexistam nas organizações, no entanto, pressões impostas pelo meio institucional sobre as organizações escolares são mais acentuadas do que as pressões do meio técnico (Scott, 1992: 133). Por sua vez, Brunsson acrescenta ainda que as

exigências impostas pelo meio institucional não são de todo compatíveis com os requisitos de eficiência. Para conviver com cada um desses meios, as organizações produzem dois tipos de estruturas relativamente independentes, cada um associado a um desses meios:

One is the formal organization which obeys the institutional norms and which can easily be adapted to new fashions or laws, literally by a few strokes of the pen on an organization chart. A quite different organizational structure can be used in 'reality', i. e. in order to coordinate action. This second type is generally referred to as the 'informal organization' (Brunsson, 1989: 7).

A desarticulação entre a estrutura e atividade das organizações escolares resulta da dependência das organizações em relação ao meio. É a existência de uma variedade de meios que produz fragilidades, incitando as organizações a integrar medidas no sentido de ultrapassar esta questão e, nesta sequência, manter a estabilidade interna e legitimidade externa.

Meyer, Scott e Deal (1992) sublinham que a variedade de meios institucionais que domina as organizações, nomeadamente as organizações escolares, produz constrangimentos resultantes de pressões exercidas pelos diferentes agentes da instituição (Estado, inspetores, professores, pais/encarregados de educação, entre outros) para os quais as organizações apresentam respostas diversas de modo manter a legitimidade.

Por sua vez, os procedimentos dos agentes institucionais prendem-se com os mecanismos de carácter regulador, normativo e cognitivo. Esta pluralidade de respostas gera uma organização *debilmente articulada* (Meyer, Scott e Deal, 1992: 63).

These varying environmental constituencies simultaneously impose different institutional constraints and technologies on educational organizations. [...] american educational organizations are loosely coupled precisely because of the extreme pluralism of their environments. We need to consider both the fragmentation built into organizational environments and the way in which it is systematically reflected in organizational structures and processes. [...] On of the reasons schools decouple higher from lower organizational levels is to simultaneously satisfy the demands of both constituencies.

#### **2.1.6. A débil articulação da organização escolar**

Como já foi referido, um dos traços das abordagens neo-institucionais sustenta que as organizações altamente institucionalizadas, tal como as escolas, favorecem *sistemas debilmente articulados*. A influência dos meios incita à desarticulação, isto significa que a estrutura e a ação agem separadamente no sentido de defender a estrutura formal das fragilidades decorrentes do meio institucional, funcionando *a lógica da confiança e boa fé* de ligação entre a estrutura e a atividade técnica (atividades de ensino-aprendizagem). Meyer, Scott e Deal (1992: 49) corroboram esta condição de desarticulação entre a estrutura e a atividade ocorrida nas

organizações escolares. Esta divergência manifesta-se entre os planos da orientação para a ação e da ação (Lima, 2003a). Para Costa, a desarticulação justifica-se nestes termos: “a função prioritária da escola consiste em responder às normas, aos valores e às expectativas da sociedade, estando, por isso, em causa a legitimação da sua própria existência. As estruturas formais transformaram-se, então, em mitos e cerimónias” (1998: 99-100).

Percebe-se que as organizações escolares prestam mais atenção à conformidade com as categorias socialmente construídas do que à conformidade da atividade técnica. Como esta é mais suscetível de conceber inconsistências na organização e, assim, comprometer a conformidade com as regras e crenças instituídas e, conseqüentemente, afetar a legitimidade da organização, as organizações escolares preferem ocultar esse aspeto recorrendo à desarticulação entre a estrutura e atividade organizacionais, servindo-se da *lógica da confiança e da boa fé* para garantir a credibilidade, como expressam Meyer, Scott e Deal (1992: 61).

No âmbito da perspectiva neo-institucional, conforme expressam Meyer e Rowan (1991: 53), as organizações adotam procedimentos institucionais exteriores de modo a garantir a conformidade com as regras culturais dominantes e, conseqüentemente, a legitimidade e sobrevivência da organização escolar.

#### **2.1.7. Avaliação da organização escolar numa perspectiva neo-institucional**

Após uma abordagem dos vários elementos que caracterizam a perspectiva em estudo, resta associá-los, na medida do possível, ao processo de avaliação das organizações. Este, como já tivemos oportunidade de referir de forma recorrente, pode institucionalizar-se em mitos, rituais, ou cerimónias no sentido de fazer corresponder as organizações escolares àquilo que se espera delas. Neste âmbito, as pressões institucionais impostas pela administração central por meio do quadro normativo da avaliação das escolas (lei 31/2002, de 20 de dezembro, que aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior) induzem as organizações escolares a integrar procedimentos de avaliação como mitos racionais. Uma vez legitimados externamente, são efetivamente aceites como a maneira indicada de responder às exigências, assegurando a conformidade com o meio institucional e, posteriormente, a sua legitimidade. A este nível inscrevem-se, entre outros, os indicadores e os domínios concebidos no processo de avaliação, uma vez reconhecidos pela administração como indispensáveis e externamente legitimados, as organizações escolares introduzem-nos como mitos racionais. A sua institucionalização funcionará como garante da sobrevivência e da legitimidade social, como sublinham Meyer e

Rowan (1991: 61): “Organizations witch incorporate institutionalized myths are more legitimate, successful and likely to survive”.

Outro elemento de grande importância na abordagem neo-institucional prende-se com a questão do isomorfismo institucional que, associado à conformidade com o meio institucional, pode ser reflexo de três mecanismos (coercivo, mimético e o normativo) referenciados por DiMaggio e Powell (1991b), das medidas de conformidade com o meio determinadas por Scott (1992), sendo ainda de destacar os três pilares que caracterizam as instituições (normativo, regulador e cultural-cognitivo) indicados por Scott (2001).

No âmbito do processo de avaliação das organizações escolares, sempre que as organizações adotam procedimentos de avaliação em função de critérios legais impostos pela administração central e pela inspeção, a conformidade com o meio ocorre por intervenção do mecanismo coercivo. Neste sentido, pode admitir-se que na base das mudanças produzidas na organização identifica-se com o isomorfismo coercivo.

Por sua vez, a implementação de práticas de avaliação pode ocorrer por meio do isomorfismo mimético, quando se valorizam os elementos culturais e cognitivos das instituições. Assim, poderá assegurar-se a legitimidade organizacional com recurso ao processo mimético, estratégia que assegura a conformidade, na medida em que cumpre o que foi legitimado externamente.

Destacando de novo a questão das organizações escolares fortemente institucionalizadas, estas consideram a legitimação, decorrente da conformidade com os meios institucionais, como uma necessidade para a sua sobrevivência. Contudo, a influência dos meios incita à desarticulação entre a estrutura organizacional e a atividade técnica. O caminho alternativo para contornar esta condição caracterizada pela débil articulação das organizações passa, como sublinharam Meyer, Scott e Deal (1992: 58), pela discrição interna das organizações, evitando a promoção de atividades públicas ao controlo externo (avaliação e inspeção). Desta maneira, as organizações escolares são capazes de garantir uma suposta estabilidade por meio da *lógica da confiança e da boa fé*.

São estes procedimentos formais que permitem à organização escolar a construção de uma imagem pública que corresponda às necessidades do contexto em causa. Neste âmbito inscrevem-se as práticas de avaliação das escolas que, por um lado, garantem a sua legitimação e credibilidade, por outro lado, em virtude da débil articulação que afeta as organizações



escolares, os atores dispõem-se a ritualizar os procedimentos de avaliação, na linha da conformidade com as orientações formais impostas.

Atualmente, defende-se a avaliação como uma prática que as escolas devem manter, assumindo a condição imprescindível para a qualidade e, conseqüentemente, a credibilização social das organizações escolares. Por isso, devem incorporar a avaliação como um *mito racional* para se legitimarem e manterem a sua continuidade. Contudo, como a proximidade da avaliação externa pode representar uma fonte de ilegalidades, numa perspetiva da *lógica da confiança e da boa fé*, as organizações escolares podem invocar a autoavaliação como a modalidade que melhor serve as exigências da organização e, assim, minorar os efeitos da avaliação externa.

Em suma, a institucionalização das organizações tem, então, por base um grupo de “sistemas simbólicos e comportamentais” que ritualizam a ação organizacional. Nas organizações institucionalizadas sobressai um conjunto de “rituais” e de “cerimónias” organizacionais (Meyer e Rowan, 1988, Meyer e Scott, 1992) considerados elementos simbólicos importantes para a legitimação social das organizações. Por sua vez, as organizações, ao investirem na sua identificação como instituições, defendem a discricção interna, impedem avaliações ou controlos sociais que questionem a eficiência e eficácia da sua estrutura, promovem a “*lógica da confiança*” e da “boa fé”, garantem a sua legitimidade e “sobrevivência” (Meyer e Rowan, 1991: 53; Meyer e Rowan, 1988: 90).

## CAPÍTULO III - A METODOLOGIA



## 1. Introdução

Considerado um instrumento valioso de informação das escolas, a avaliação assume cada vez mais relevo nos normativos legais, como acontece com o Decreto-Lei nº31/2002, de 20 de dezembro, que pretendeu assinalar o início de um novo caminho na avaliação das escolas em Portugal. Trata-se do primeiro quadro normativo destinado unicamente à avaliação do sistema de ensino não superior, o que traduz a importância que a avaliação institucional tem vindo a adquirir no atual quadro das políticas educativas.

Estando o cumprimento da lei a cargo da administração central, esta não abdica do seu papel regulador, recorrendo à avaliação como um instrumento privilegiado no processo de controlo das escolas. Como se intensifica a procura de conhecimento por parte dos actores educativos sobre a ação das organizações escolares, a pressão exercida sobre a aplicação do processo de avaliação assume cada vez mais expressão. Se o objetivo da avaliação é conhecer e o conhecimento permite melhorar a qualidade dos sistemas educativos, então, a avaliação pode mostrar os caminhos da mudança. A partir desta premissa, interessa saber como as escolas se organizam para orientar e regular as respetivas mudanças.

O objetivo central deste estudo é analisar que mudanças/efeitos decorrem desta prática de avaliação institucional nas escolas. Nesse sentido, o campo de estudo será a avaliação de uma organização escolar e o objetivo central será procurar compreender os efeitos produzidos com a aplicação das políticas avaliativas *in loco*, tomando como referência uma perspetiva qualitativa.

## 2. Paradigma metodológico e método de investigação

A abordagem qualitativa privilegia, principalmente, a compreensão dos problemas através da perspetiva dos sujeitos da investigação. Neste âmbito, Bogdan e Biklen (1994) consideram que esta metodologia permite descrever um fenómeno em profundidade a partir da apreensão de significados e dos estados subjetivos dos sujeitos pois, nestes estudos, há sempre uma tentativa de apreender e compreender, em pormenor, as perspetivas dos indivíduos sobre determinado assunto. Pode dizer-se que o principal interesse desta não é cometer generalizações, mas, sobretudo, particularizar e compreender os sujeitos e os fenómenos na sua complexidade e singularidade. Como referem Bogdan e Biklen “a preocupação central não é a

de se os resultados são susceptíveis de generalização, mas sim a de que outros contextos e sujeitos eles podem ser generalizados” (1994: 66).

Na procura profunda de conhecimento, os dados recolhidos, neste tipo de investigação, são predominantemente descritivos, pois a “descrição funciona bem como método de recolha de dados, quando se pretende que nenhum detalhe escape ao escrutínio” (Bogdan e Biklen, 1994: 49). Ao referir que os dados, neste tipo de investigação, são produzidos e interpretados pelo investigador considera-se, possivelmente, que eles traduzam a sua subjetividade e envolvimento pessoal. Compreende-se, assim, a afirmação de Bogdan e Biklen (1994: 67) “os dados carregam o peso de qualquer interpretação”. Daí que, nesta abordagem, a atenção deve estar orientada para o controlo da subjetividade desse envolvimento para não enviesar o conhecimento e a interpretação da realidade.

Atendendo aos objetivos do estudo, considerou-se pertinente seguir uma metodologia de investigação qualitativa, ou interpretativa, na medida em que procura interpretar e compreender os significados das questões sociais e educativas num dado contexto social. Esta perspetiva interessa-se mais “pelo processo da investigação do que pelos resultados” (Bisquerra, 1989: 56, citado por Coutinho, 2005: 83).

À metodologia qualitativa geralmente aplicam-se procedimentos interpretativos. O método neste tipo de abordagem é de cariz construtivista, significando isto que a realidade se traça através de um conjunto de significados que são socialmente construídos. Assim, o sujeito e o objeto a conhecer interagem e influenciam-se mutuamente. A realidade é interpretada, confrontando as diferentes construções dessa realidade ou o significado elaborado por esses atores sociais.

Neste sentido, a perspetiva construtivista enforma a metodologia do estudo de caso. Num contexto de compreensão profunda de uma realidade, Yin (2005: 13) descreve estudo de caso como “uma investigação empírica que estuda um fenómeno contemporâneo dentro do contexto de vida real de vida, especialmente quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são absolutamente evidentes” e acrescenta que para isso é possível recorrer a múltiplas fontes para recolher evidências e informações, desde que sejam indicadas e permitam compreender o caso no seu todo (Yin, 2005).

A variedade de critérios e características que constituem os estudos de caso remete para algumas classificações e tipificações. Assim, atendendo aos objetivos e à natureza das informações finais, Yin (2005) classifica os estudos de caso como: exploratórios, descritivos,

explicativos e avaliativos<sup>31</sup>. Por sua vez, dependendo dos objetivos da investigação, o estudo de caso pode ser exploratório, descritivo, explicativo, transformador e avaliativo. As propostas de tipificação dos estudos de caso são diversas. Segundo as propostas de Yin (2005) e também de Bogdan e Biklen (1994) há possibilidade de considerar o estudo de caso único e o estudo de caso múltiplo ou comparativo. Enquanto no primeiro, o investigador estuda uma realidade, enfim um caso, no segundo, o investigador estuda dois ou mais casos.

Dado que os estudos de caso são operados com pequenas unidades sociais, por esta razão, não podem ser objeto de generalizações estatísticas (Yin, 2005). Como opção, Yin (2005) esclarece que a generalização analítica é mais adequada, dado que o objetivo é ampliar e generalizar o modelo teórico encontrado, a partir do estudo de caso. Nesta ordem de ideias, o estudo de caso mereceu ser objeto de algumas críticas por parte de alguns autores, entre eles Yin (2005), facto que conduziu à reflexão sobre as questões da validade externa<sup>32</sup> (generalização dos resultados), da fiabilidade<sup>33</sup> (do processo de recolha e análise de dados) e da validade interna<sup>34</sup> (rigor das conclusões).

O estudo de caso representa um método de investigação relevante, sobretudo porque assenta numa pesquisa intensiva e aprofundada de um determinado objeto de estudo para o perceber em toda a sua complexidade (Yin, 2005). Neste sentido, o estudo de caso será o método mais adequado para a aproximação a um contexto de acção, sobretudo quando está em causa a descoberta e descrição de relações organizacionais numa perspetiva global, conforme a afirmação: “O estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (Yin, 2005: 20). Pois, só num estudo de caso se poderá ter acesso aos atores integrais e às suas lógicas de ação, bem como a um contexto global e complexo<sup>35</sup>, no qual se poderão considerar os reais efeitos de uma política, como defende Merriam (1988, citado por Bogdan e Biklen, 1994: 89): “O estudo de caso

---

<sup>31</sup> Segundo o autor (2005) um estudo de caso é exploratório quando se conhece muito pouco da realidade em estudo e os dados se dirigem ao esclarecimento e delimitação dos problemas ou fenómenos da realidade; um estudo de caso é descritivo quando há uma descrição densa e detalhada de um fenómeno no seu contexto natural; um estudo de caso é explicativo quando os dados tratam de determinar relações de causa e efeito em situações reais, ou seja de que forma os factos acontecem em função uns dos outros; um estudo de caso é avaliativo quando produz descrição densa, esclarece significados e produz juízos. A emissão de juízos é o acto essencial da avaliação.

<sup>32</sup> A validade externa do estudo de caso emerge no seu poder “revelatório” (Yin, 2005: 40) da situação concreta.

<sup>33</sup> A fiabilidade (fidelidade) relaciona-se com a replicabilidade das conclusões, isto quer dizer que outros investigadores com os mesmos instrumentos podem conseguir resultados similares sobre o mesmo fenómeno. Para que seja reconhecida a fiabilidade no estudo de caso, Yin (2005) defende que o investigador deve efectuar uma descrição pormenorizada, rigorosa e clara de todas as fases do estudo para que outros investigadores possam repetir os mesmos procedimentos em contextos idênticos (Yin, 2005).

<sup>34</sup> Quanto ao rigor ou validade interna deve ser contornada pela exactidão das conclusões, estas têm de traduzir com rigor a realidade investigada. Para isso, Yin (2005) considera essencial reduzir a subjectividade do investigador, através de uma descrição exaustiva das relações entre causas e efeitos e das inferências consideradas na investigação.

<sup>35</sup> Segundo Yin (2005) “O estudo de caso representa uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando se procura compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos”.

consiste na observação detalhada de um contexto, ou indivíduo, de uma única fonte de documento ou de um acontecimento específico”.

O objetivo central da investigação será, então, o de obter dados empíricos numa perspetiva intensiva que, em diálogo com a problematização produzida e à luz do quadro teórico já explicitado, contribuam para uma melhor compreensão do processo de avaliação e para o questionamento do seu papel enquanto instrumento de regulação social, e/ou de emancipação, com toda a sua capacidade de reunir e cruzar conhecimento e ação.

Este estudo requer um trabalho prévio de recolha e análise de dados. A análise de dados e a sua interpretação, fases que se afetam mutuamente e completam, constituem operações importantes e também problemática na investigação qualitativa (Bravo, 1998, citado por Coutinho, 2005: 171): “Análise de dados e sua interpretação são tarefa crucial e ao mesmo tempo problemáticas na investigação qualitativa”. O problema de investigação surge no sentido de desocultar, analisar e interpretar as mudanças operadas na organização escolar com a implementação de uma nova medida política: o processo de avaliação.

O que interessa perceber é a relação existente entre a intenção normativa explícita do processo de avaliação com os efeitos que produz. Por isso, o problema de investigação traduz-se nestes termos que encaminharão a pesquisa: que mudanças se percecionam e sentem na organização escolar na sequência da introdução de processos formais e institucionalizados de avaliação?

Para tentar responder às questões formuladas anteriormente optou-se por um estudo de caso único, seguindo a definição de Yin (2005) e Bogdan e Biklen (1994), pois a pesquisa incidiu sobre uma realidade particular e circunscrita, neste caso uma escola E.B.2,3 e os atores que frequentam esse espaço educativo, de tipo descritivo (Yin, 2005) e interpretativo porque se pretendeu efetuar “uma descrição densa da realidade” com o objetivo de perceber aquilo que os sujeitos pensaram e experimentaram durante o processo, apesar das vantagens e fragilidades que tal opção representa. Os fundamentos desta escolha decorrem, por um lado, da intenção de empreender um estudo em profundidade do processo de avaliação de uma organização escolar, por outro, da qualidade de investigador individual, sendo o estudo de caso mais apropriado para esta situação institucional<sup>36</sup>. Quanto às "fraquezas" salientam-se as limitações à generalização

---

\* É esta a posição defendida por Nisbett e Watt (1984: 76) quando afirmam, referindo-se ao estudo de caso: "It is a style of inquiry which is particularly suited to the individual researcher, in contrast to other styles which require a research team".

dos resultados, a não ser por um procedimento intuitivo de que "este caso é idêntico a outros casos"<sup>37</sup>.

Procurou-se descobrir princípios válidos num determinado contexto. Houve uma séria preocupação com características apontadas como imprescindíveis numa investigação deste tipo: a validade, a fiabilidade, entre outras. Em suma, esta perspetiva foi a que pareceu ser a mais pertinente e adequada para abordar e compreender o caso em estudo.

## **2.1. Enquadramento do contexto de análise**

Dada a proximidade temporal do processo de avaliação, a escolha da escola prende-se com a possibilidade de encontrar ainda em funções na escola os atores participantes no processo de avaliação, oferecendo maiores garantias quanto à memória que os atores guardam do acontecimento.

A escola em questão, situada no distrito de Braga, é uma E.B.2,3 agrupada. Para o estudo de caso é importante a sua caracterização, procedimento que serve de suporte ao estudo empírico. Por isso, interessa descrever a escola no seu meio e apresentar as características que se evidenciam para o estudo em causa, no sentido de proporcionar um conhecimento global da problemática em questão, atendendo às informações inscritas nos documentos da organização. Sem o conhecimento do meio em que se situa e das características dessa organização, torna-se difícil conhecer os efeitos da avaliação institucional na mesma organização.

O Agrupamento Vertical de Escolas (AVE), situado numa zona suburbana, iniciou funções no ano lectivo de 2003/2004.

Na última década, o aparecimento de muitos loteamentos e algumas pequenas e médias empresas, principalmente dos setores da construção civil e têxtil, contribuiu para que a faixa territorial do AVE sofresse uma acelerada expansão urbanística. Foi neste contexto de rápida mudança e crescimento que, no ano letivo de 2001/2002, a E.B.2,3 em questão entrou em funcionamento, com uma população escolar de 299 alunos distribuída pelos 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup> anos de escolaridade.

Com a reorganização vertical dos agrupamentos, em 2003/2004, à E.B.2,3 foram associadas outras escolas, passando a designar-se por Agrupamento Vertical de Escolas (AVE).

---

<sup>37</sup> Como afirma Lima (1998b: 398) a propósito do estudo concreto e aprofundado das práticas no contexto do estudo de caso: "Nestas circunstâncias, porém, o que está em jogo não é a capacidade de generalização (e nunca de um ponto de vista estatístico-inferencial) mas sim a *transferibilidade* a partir do caso analisado, sujeita obviamente a diferentes regras e critérios, dos quais a avaliação/comparação entre o caso estudado e outros casos fica, em boa parte, nas mãos de terceiros detentores de ambas as informações"- nota 109.



Para além da E.B.2,3 o AVE integra quatro jardins-de-infância, quatro estabelecimentos do 1.º ciclo e outros dois do 1º ciclo com jardim-de-infância. Estes estabelecimentos de ensino encontram-se em boas condições de conservação e localizam-se perto da escola sede, ficando o mais afastado a cerca de 3 km.

A escola sede é constituída por um edifício principal, com uma tipologia arquitetónica denominada Projeto P 24, dispõe ainda de um pavilhão gimnodesportivo e de um ginásio, bem como de um recinto desportivo descoberto. Nesta escola funcionam os 2.º e 3.º ciclos do ensino básico regular, duas turmas de Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), uma turma dos Cursos de Educação Formação (CEF) e uma turma de Percurso Curricular Alternativo (PCA).

No âmbito da escola como construção social, não se pode conceber a ideia de organização escolar sem atores, estes assumem diversas funções que tornam viável a ação diária da organização. Por isso, é importante ter conhecimento da situação destes atores sendo necessário proceder-se a uma breve contextualização dos mesmos.

Nesta categoria de atores integram-se os alunos, docentes, pessoal não docente e pais/encarregados de educação. A caracterização destes atores reporta-se ao ano letivo de 2007/08, tendo como suporte a informação extraída dos documentos orientadores da escola (Projeto educativo, Regulamento interno).

A população discente da escola E.B.2,3 aumentou consideravelmente, num curto espaço de tempo, desde a sua abertura em 2001/2002 com os 5º, 6º e 7º anos (299 alunos). Em 2002/2003, com o 5º, 6º, 7º e 8º (583 alunos), em 2003/2004 com o 2º e 3º ciclos completos (663 alunos) e atualmente com 696 alunos.

Num universo de 1513 alunos, sensivelmente, a sua distribuição pelos diferentes níveis de ensino no ano letivo 2007/2008: 279 (19 %) na Educação Pré-Escolar; 538 (36%) no 1.º Ciclo de Ensino Básico (CEB); 268 (18%) no 2.º CEB; 393 (25%) no 3.º CEB; 12 (1%) no CEF; 25 (2%) nos EFA (9º ano); e 12 (1%) no Percurso Curricular Alternativo (PCA).

Por sua vez, as idades do corpo discente oscilam entre os 3 anos (Pré-Escolar) e os 16 e mais (3º Ciclo), a sua distribuição por nível etário, no ano letivo de 2007/2008, é a seguinte: 3 a 5 anos, 302 (18%); 6 a 12, 902 (60%); 13 a 15, 271 (19%); e 16 e mais, 38 (3%).

Assim sendo, as faixas etárias estão conforme os níveis de escolaridade determinados, apenas um número pouco significativo não conjuga a idade/ciclo de escolaridade. Nos 38 alunos com 16 e mais anos de idade estão incluídos os que frequentam as turmas EFA.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Os alunos distribuem-se por um total de 75 turmas, 14 da educação pré-escolar, 28 do primeiro ciclo, 12 do segundo ciclo e 18 do terceiro ciclo, 1 turma de CEF e 2 turmas EFA.

As turmas da educação pré-escolar possuem em média cerca de 23 alunos, as do primeiro ciclo cerca de 20 alunos, e as do 2º ciclo e 3º ciclo possuem entre 24 a 28 alunos.

O AVE compreende um universo de 140 docentes, estando 5 destes a desempenhar funções fora do agrupamento. Do total de 135 docentes, encontram-se em exercício de funções: na Educação Pré-Escolar 15; no 1º Ciclo 33; no Departamento de Línguas 20; no Departamento de Ciências Exatas e Experimentais 25; no Departamento de Expressões 30; e no Departamento de Ciências Humanas e Sociais 12. Destes 79% apresenta vínculo definitivo - 53 do Quadro de Escola (QE) e 31 do Quadro de Zona Pedagógica (QZP) - e 21% são contratados - 29 docentes.

O corpo docente das escolas básicas do 1º ciclo é estável e experiente, visto que a maioria apresenta experiência profissional igual ou superior a 20 anos. No entanto, cerca de trinta por cento vai aposentar-se no triénio que se inicia. Pelo contrário, o corpo docente da escola sede é ainda pouco estável, dado que, num universo de 90 docentes, apenas um quarto, aproximadamente, integra o quadro da escola. Verifica-se, todavia, que a maioria tem mais de 10 anos de serviço.

Deste universo, exercem funções de apoio educativo a alunos com necessidades educativas especiais quatro professores especializados desde a Educação Pré-escolar ao 3º ciclo.

O pessoal não docente do Agrupamento é constituído por 53 elementos, sendo seis funcionários administrativos, dez auxiliares são da ação educativa nos jardins-de-infância, onze no primeiro ciclo e 26 no segundo e terceiro ciclos. Destes, 38% pertence ao quadro, 43% são contratados pelo AVE e 6% são tarefeiros.

De um modo geral, os baixos níveis de escolarização dos encarregados de educação condicionam as ainda poucas expectativas de progressão de estudos de alguns alunos. Todavia, o AVE está atento à situação dos alunos com dificuldades de aprendizagem e/ou com necessidades educativas especiais, assegurando o seu efetivo acompanhamento através dos Serviços Especializados de Apoio Educativo. Esta estrutura integra os Serviços de Psicologia e Orientação (SPO), o Centro de Aprendizagem (CA) e o Núcleo de Apoio Educativo e promove uma prática cuja vertente inclusiva é de destacar.

O acesso aos apoios educativos obedece a lógicas de discriminação positiva e o agrupamento, em estreita ligação com as Associações de Pais, procura encontrar as medidas

mais adequadas à resolução de alguns problemas sociais. Existe uma clara política de inclusão dos alunos com dificuldades de aprendizagem ou que procuram percursos escolares alternativos e que se sustenta pela diversidade de ofertas educativas (EFA, CEF e PCA).

O baixo nível de escolaridade da comunidade envolvente e a assunção de responsabilidades da escola como polo educativo interveniente levaram à decisão da criação de turmas CEF e EFA.

A turma CEF destinada a alunos com mais de quinze anos, que não concluíram a escolaridade obrigatória, em regime de funcionamento diurno, nível 2. Trata-se de um Curso de Educação e Formação em áreas necessárias numa comunidade onde a construção civil é o trabalho dominante.

Resta dar a conhecer alguns aspetos associados aos órgãos de administração e gestão da escola, às estruturas de orientação educativa e aos documentos orientadores da ação da escola.

Quanto aos órgãos de administração e gestão da escola integram-se a Assembleia de Escola, o Conselho Executivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. A Assembleia é composta por 7 docentes, 3 representantes de pais/encarregados de educação, 3 representantes de pessoal não docente e 1 representante da autarquia local. A Direção Executiva, termo usado no Regulamento Interno, apresenta uma composição de 4 elementos: 1 presidente e 3 vice-presidentes. O Conselho Pedagógico é constituído por 16 elementos, sendo a maioria docentes.<sup>38</sup> O Conselho Administrativo é o responsável em matéria administrativo-financeira do agrupamento.

Determinadas pela escola no Regulamento Interno, as estruturas de orientação educativa/pedagógica são compostas por 4 departamentos curriculares (Línguas, Ciências Exatas e da Natureza, Ciências Humanas e Sociais e Expressão Artística, Tecnológica e Educação Física). Estas estruturas colaboram com o Conselho Executivo e com o Conselho Pedagógico, no sentido de coordenar as ações a desenvolver pelos docentes nos domínios científico e pedagógico, bem como com os alunos, no acompanhamento do processo de ensino e aprendizagem e da interação da escola com a família.

---

<sup>38</sup> Presidente do Conselho Executivo, 4 Coordenadores de Departamento, 2 Coordenadores de 2º e 3º Ciclos, 1 Coordenador de Projetos/BE/CRE, 1 Coordenador de S.E.A.E., 2 Coordenadores de Conselho de Docentes do Pré-escolar e do 1º Ciclo, 1 Subcoordenador de Conselho de Docentes, 1 Coordenador de Conselho de Titulares de Turma, 2 Representantes de Pais/Encarregados, 1 Representante de Pessoal não Docente.

Para além destas, há a coordenação de diretores de turma, órgão de coordenação pedagógica que assegura a articulação das atividades das turmas. Esta função é atribuída a dois coordenadores dos diretores de turma dos 2º e 3º ciclos, responsáveis pelos conselhos de diretores de turma dos respetivos ciclos. Estes conselhos integram todos os diretores de turma. É da competência destes conselhos coordenar a atuação dos diretores de turma no domínio das suas funções em articulação com as restantes estruturas de orientação educativa.

Constituído por todos os docentes da turma, o conselho de turma é responsável pela organização, acompanhamento e avaliação das atividades a desenvolver a nível da turma.

Os serviços especializados de apoio educativo, estrutura constituída pelos serviços de psicologia e orientação, pelo núcleo de apoio educativo e pelo centro de aprendizagem, “destinam-se a promover a existência de condições que assegurem a plena integração escolar dos alunos” (RI, 2007/2010:33) conjugando a sua atividade com as outras estruturas de orientação educativa.

Os documentos orientadores da ação organizacional produzidos pela escola são o Projeto Educativo (PE), o Regulamento Interno (RI), o Projeto Curricular de Agrupamento (PCA), que dizem respeito ao triénio 2007/2010, e o Plano Anual de Atividades e Formação (PAAF: 2007/2008).

O Projeto Educativo (introdução 2007/2010) é assumido como um instrumento que:

(...) marca a etapa de aperfeiçoamento e de consolidação relativamente às metas que nos propusemos atingir no triénio anterior e a sua ampliação contempla novas áreas de intervenção que entretanto foram emergindo e se impuseram, nomeadamente no âmbito das novas oportunidades e na qualidade do sucesso.

O Regulamento Interno foi produzido tendo em conta o disposto no Decreto-Lei nº 115-A/98 sobre a autonomia e a gestão das escolas, a ser aplicado nas escolas no ano letivo de 1998/1999. Este documento reúne um conteúdo, sobretudo, descritivo e normativo, de procedimentos da ação educativa para estar em conformidade com o normativo.

O Plano Anual de Atividades e Formação representa um documento extenso onde constam as atividades a realizar relativamente ao ano letivo a que se reporta.

Por sua vez, do Projeto Curricular de Agrupamento constam as orientações de organização e gestão das áreas curriculares e as orientações gerais das áreas curriculares não disciplinares. É um documento que procura estar em articulação com o Projeto Educativo “...concretiza a filosofia consagrada no PE” (Preâmbulo) e com o PAAF “As actividades e a

formação que constam do PAAF são actividades integradas relativamente às nossas opções curriculares e ao nosso PE” (introdução).

A partir do primeiro contacto institucional junto do presidente do Conselho Executivo, foram apresentadas as razões que motivaram a escolha da escola e as condições necessárias para o desenvolvimento do estudo em causa, nomeadamente as linhas gerais da problemática, os documentos da organização escolar a analisar, os instrumentos de recolha de dados a utilizar e a amostra a construir. Neste sentido, foi assegurada a confidencialidade dos inquiridos.

A partir deste momento, tendo sido manifestada disponibilidade por parte do presidente do CE, procedeu-se à formalização do pedido num segundo contacto com a escola.

### 3. Processo de recolha de informação

Como a matriz adotada para a investigação segue uma metodologia de natureza qualitativa, privilegiou-se o recurso a formas diversificadas de recolha de dados consentâneo com essa abordagem e os seus fundamentos de modo a poder fundamentar as conclusões em "múltiplas fontes de evidência" (Yin, 2005: 126), conforme a afirmação:

A vantagem mais importante que se apresenta no uso de fontes múltiplas de evidências, no entanto, é o desenvolvimento de *linhas convergentes de investigação*, um processo de triangulação (...). Assim, qualquer descoberta ou conclusão em um estudo caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se baseada em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa.

Para a recolha de dados, previa-se o recurso a mecanismos combinados que permitissem uma focagem profunda e ampla das lógicas de ação, quer em termos de processos concretos e realizações, quer em termos de discursos e perceções. Assim, recorreu-se a instrumentos de recolha de dados, como entrevistas semiestruturadas e documentos escritos, nomeadamente atas, com posterior análise de conteúdo. Procurou-se triangular as informações com base no recurso a diversas técnicas de recolha de dados, promovendo o diálogo entre as fontes de evidência empíricas<sup>39</sup> e o quadro teórico-concetual desenvolvido.

Entre as técnicas de recolha de informações apresentadas em metodologia qualitativa, a entrevista adquire uma importância expressiva no estudo de caso, sendo das mais utilizadas. Pois, a partir dela, o investigador percebe a forma como os sujeitos interpretam as suas

---

<sup>39</sup> Yin (2005:112) defende: “Na verdade as várias fontes são altamente complementares, e um bom estudo de caso utilizará o maior número possível de fontes”.

vivências já que ela “é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo” (Bogdan e Biklen, 1994: 134).

Sendo a entrevista “uma conversa entre um entrevistador e um entrevistado que tem o objectivo de extrair determinada informação do entrevistado” (Moser e Kalton, 1971: 271, citado por Bell, 1997: 118 e 119), permite recolher a informação pretendida de forma direta e imediata. Tratando-se da abordagem em profundidade do ser humano, a entrevista constitui um instrumento essencial proporcionando uma compreensão rica e matizada das situações, como afirma Ruquoy (1997: 85): “De que informações dispomos graças à entrevista? (...) aquilo que é dito nos presta informações, em primeiro lugar, sobre o pensamento da pessoa que fala e, secundariamente, sobre a realidade que é objecto do discurso”. Através do discurso dos entrevistados é possível inferir factos relativos a um contexto e apreender conteúdos profundamente interiorizados.

A técnica de entrevista possibilita, também, conhecer o que as pessoas pensam sobre determinado assunto, os seus pontos de vista, respeitando como defende Quivy e Campenhoudt “os próprios quadros de referência – a sua linguagem e as suas categorias mentais” (2005: 194). Neste sentido, a entrevista admite um “grau de profundidade dos elementos de análise recolhidos” (Quivy e Campenhoudt, 2005: 194) representando uma das principais vantagens desta técnica.

Como exigência na aplicação desta técnica, refere-se a pertinência da adequação das entrevistas ao contexto do entrevistado, a elaboração das questões claras, coerentes e com encadeamento. Como este objeto de estudo envolve relações em torno do comportamento humano, esta técnica de diálogo assimétrico, entre entrevistador e entrevistado, permite através da interação estabelecida alargar o campo de conhecimento.

Para o desenvolvimento do processo de recolha de informação, foram elaborados e utilizados guiões de entrevistas semiestruturadas, para as quais todos os entrevistados tiveram antecipadamente conhecimento da existência de um trabalho de investigação e do referido tema. O guião teve como função “levantar uma série de tópicos” (Bogdan e Biklen, 1994:135) e, durante a entrevista, não permitir o desvio em demasia do assunto em estudo. Quivy e Campenhoudt explicam a função do guião da entrevista semiestruturada a partir das seguintes considerações:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Geralmente o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação da parte do entrevistado. Mas não colocará necessariamente todas as perguntas pela ordem em que as anotou e sob a formulação prevista. Tanto possível, 'deixará andar' o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e na ordem que lhe convier (2005: 192-193).

Foi neste cenário que a investigadora se colocou quando adotou o guião e realizou as entrevistas desta investigação. Esta técnica de entrevista (semiestruturada), como referem Quivy e Campenhoudt (2005:192), dada a sua flexibilidade e fraca diretividade, permitiu "retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados", possibilitando, por um lado, analisar o sentido que os atores atribuem às suas práticas e experiências, e, por outro, permitir o contacto direto com os interlocutores para exprimirem "as suas percepções (...) as suas interpretações ou as suas experiências".

Uma vez que se pretende fazer inferências globais faz todo o sentido constituir-se uma amostra "tipificada" da população a estudar. Assim, a seleção dos entrevistados foi pautada pela preocupação de assegurar uma variedade de atores envolvidos na operacionalização do programa avaliativo, integrando docentes com diferentes experiências e responsabilidades no âmbito do processo de avaliação. Todos os inquiridos são fundamentais para perceber o impacto e implicações que este programa operou na organização. Assim, a amostra para este estudo é composta por 16 entrevistas que foram aplicadas a 10 docentes, 3 discentes, 1 representante dos pais/encarregados de educação, 2 representantes do pessoal não docente, sendo os entrevistados selecionados com base na combinação dos critérios: cargos desempenhados e a participação no processo em causa. Contactaram-se os atores entrevistados no sentido de se conhecer a sua disponibilidade para participar na investigação através da realização da entrevista. Após o consentimento dos participantes, foi agendada a data, a hora e o local para fazer a entrevista. Estas decorreram entre os meses de fevereiro e junho de 2009 e tiveram lugar em diferentes espaços da escola.

Uma entrevista implica sempre uma condição de interação social única sujeita a diferentes leituras e avaliações das partes intervenientes procurando perceber intenções e prever as implicações das respostas. Como afirmam Ghiglione e Matalon (1992: 2) "Conscientemente ou não, ela [a pessoa inquirida] diz-nos apenas o que pode e quer dizer-nos, facto que é determinado pela representação que faz da situação e pelos seus próprios objectivos, que não coincidem necessariamente com os do investigador". A este propósito, no decurso das entrevistas procurou-se criar um clima de confiança, empatia, credibilidade (Bogdan e Biklen,

1994) para que o entrevistado se sentisse à vontade para se expressar livremente. Esta tarefa foi acautelada pelo entrevistador em cada situação concreta.

Todas as entrevistas foram gravadas em fita magnética com conhecimento e autorização prévia dos entrevistados. Para além disto, foram consideradas todas as normas éticas recomendadas quanto ao anonimato, à confidencialidade e à utilização exclusiva para os fins enunciados.

À medida que se efetuavam as entrevistas, fazia-se a sua transcrição. Este processo proporcionou um conhecimento aprofundado da informação obtida que se tornou muito útil na fase de categorização das informações. Apesar de alguns autores defenderem que não se justifica a transcrição das entrevistas e aconselharem a não socorrer-se desse procedimento<sup>40</sup>, optou-se pela sua transcrição, por se entender que o tempo investido nesta tarefa poderia ser recuperado no momento de proceder à sua análise, quando surgisse necessidade de recorrer a elementos considerados relevantes.

O significado e o contexto da entrevista podem ser mais e melhor apreendidos se, como suplemento de cada entrevista, o investigador recorrer a notas de campo. Depois de voltar de cada entrevista, é típico que o investigador faça o relato escrito daquilo que ouviu, viu, experienciou e pensa no decurso da recolha (Bogdan e Biklen, 1994: 150). Através do discurso dos entrevistados é possível inferir factos relativos a um contexto e apreender conteúdos profundamente interiorizados.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), numa investigação qualitativa, as entrevistas podem representar a técnica principal para a recolha de dados ou podem ser conjugadas com a análise de documentos e outras técnicas. Deste modo, também se efetuou a análise de documentos considerados pertinentes para complementar a investigação.

A consulta de documentos podia constituir uma fonte de informação importante no contexto global da investigação, podendo confirmar e complementar os dados recolhidos por meio de outras técnicas: "Para os estudos de caso, o uso mais importante de documentos é corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes (Yin, 2005: 112). Neste âmbito, procedeu-se à leitura de atas referentes aos conselhos dos diferentes departamentos e coordenadores de diretores de turma. Apenas foram encontradas algumas informações

---

<sup>40</sup> A este propósito afirmam Nisbet e Watt: "Do not transcribe interviews (...). One hour of interviewing becomes ten hours' work when transcribed; and the mass of words and paper interferes with one of the main tasks, which is to identify key statements and graphic illustrations. This is best done from notes, supplemented by a recorder" (1984: 83).



genéricas relacionadas com o processo da avaliação externa em algumas atas dos departamentos de Ciências Exactas e da Natureza e Expressão Artística, Tecnológica e Educação Física. Nas atas dos outros conselhos, estruturas de orientação educativa (Coordenadores de Diretores de Turma e departamentos de Línguas e Ciências Humanas e Sociais) assistiu-se à ausência de informação referente ao processo de avaliação externa da escola e a aspetos dela decorrentes.

Ao invés do propósito inicial, não foi permitida a consulta das atas dos conselhos da Assembleia de Escola, do Pedagógico e do Executivo, apesar de várias diligências desenvolvidas junto dos responsáveis. Um dos argumentos invocado para justificar esse impedimento prendeu-se com a confidencialidade desses documentos em relação a pessoas estranhas aos conselhos. O facto de não se ter tido acesso a documentos desses órgãos significa estar-se privado de uma fonte de informação que poderia ser relevante para o processo avaliativo. Contudo, as atas nem sempre refletem todo o conteúdo da reunião, como observa Lima (1998b: 370)<sup>41</sup>:

(...) as actas não revelam nem esclarecem tudo [...]; tendem a fixar mais as decisões do que os processos e as discussões, escondem, ou simplesmente não registam, certos factos, tendem a oferecer uma versão 'oficial' da realidade, até pelo facto de o seu conteúdo ser 'negociado'.

A recolha da informação das atas foi feita *in loco* durante o mês de julho de 2009, compreendendo as atas elaboradas entre o momento em que a escola tomou conhecimento do processo de avaliação (início do ano lectivo 2007/2008) e o final desse mesmo ano.

## 4. Análise e tratamento de informação

No quadro desta investigação, este procedimento (análise e tratamento de informação) implicou uma interação das diferentes matérias trabalhadas quanto ao quadro teórico e aos modelos teóricos de análise das organizações no sentido de proporcionar uma interpretação das diversas perspetivas implicadas na realidade em questão, de modo a comparar e aprofundar a compreensão do caso estudado. Assim sendo, a intenção consistiu em aprofundar o conhecimento do processo avaliativo em causa, tomando como base os referentes teóricos.

Após a recolha da informação, procedeu-se ao seu tratamento, através de procedimentos de organização e sistematização, como defendem Bogdan e Biklen (1994: 205): “processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas (...) com o

---

<sup>41</sup> Nota 32.

objectivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou”. Para isso, o conjunto de dados, designado por Vala (1986) de *corpus* de análise, foi submetido à técnica de análise de conteúdo que o autor (1986: 104) refere como uma: “desmontagem de um discurso e da produção de um novo discurso através de um processo de localização-atribuição de traços de significação, resultado de uma relação dinâmica entre as condições de produção do discurso a analisar e as condições de produção da análise.” E assim foi acontecendo, um trabalho de interpretação de um texto que terminou na produção de outro texto. Nesta linha de ideias, o mesmo autor acrescenta que:

A análise de conteúdo é hoje uma das técnicas mais comuns na investigação empírica realizada pelas diferentes ciências humanas e sociais. [...] A finalidade [...] será pois efectuar inferências, com base numa lógica explicitada, sobre as mensagens cujas características foram inventariadas e sistematizadas (1986: 101,104).

Este procedimento visa a redução de dados (a partir do sistema de categorização e codificação dos dados) com o objetivo de passarem ao processo de descrição e interpretação (Vala, 1986). O processo de categorização consiste, na perspectiva de Bardin (2000: 37), em colocar “numa certa ordem a confusão inicial”, através da ordenação e agrupamento dos elementos resultantes dos discursos recolhidos, mas cuja simplificação impõe algumas regras essenciais, para não se correr o risco de retirar sentido ou desvirtuar as mensagens, regras essas que deverão atender aos critérios de “objectividade, de validade e de fidelidade”.

Na sequência deste procedimento, Vala acrescenta ainda que “A construção de um sistema de categorias pode ser feita *a priori* ou *a posteriori* ou ainda através da combinação destes processos” (1986: 111). Neste âmbito, o guião da entrevista obedeceu a objetivos que, de certa forma, contribuíram para definir, por si, algumas categorias.

Ao tratar desta questão, Bardin considera importante para a organização da análise a adoção dos seguintes procedimentos. Assim, a partir da pré-análise, a *leitura “flutuante”* pode representar um passo importante para manter “contacto com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (2000: 96). Já numa fase posterior à delimitação do material a analisar, a ação seguinte consiste na “constituição de um corpus [...] ou conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos [...] para fazerem «falar» o material (2000: 96,98).

Pode dizer-se que a *leitura flutuante* permite a identificação de elementos expressivos da informação na tentativa de se proceder à sua codificação numa expressão significativa no

sentido da concentração dos dados. Adotando as palavras de Bardin, procedeu-se “a transformação – efectuada segundo regras precisas - dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista” (2000: 103).

Estes elementos emergentes das diversas atas e das respostas dos entrevistados foram associados de acordo com a mesma relação de sentido ou codificados numa expressão, permitindo categorizar nessa expressão um conceito apropriado para a pesquisa. Das entrevistas e das atas destacaram-se, também, as “unidades de registo (...) de significação a codificar e correspondente ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando a categorização e a contagem frequencial” (2000: 104). As unidades de registo, considera Vala, são formadas por “a palavra, a frase (...) ou ainda um item” ou por “o tema ou a unidade de informação” (1986: 114).

Para que estes procedimentos fossem realizados, houve necessidade de se lerem e releerem as transcrições das entrevistas e das atas atentamente de forma a encontrar as categorias (que compreendem informações mais abrangentes) e as respetivas subcategorias de codificação (que compreendem informações mais específicas) com vista à redução de dados e sua organização.

A análise da teia dos discursos permite encontrar e descobrir outros sentidos, outras leituras dos discursos e seus significados, possíveis pela leitura e releitura do texto que entretanto resultou desta prática de desmontagem dos discursos e que Bardin (2000: 96) designa como “leitura flutuante” do *corpus* de análise.

No decorrer deste procedimento, adotou-se a sugestão de Bardin (2000: 170) quando refere que “o discurso não é o produto acabado mas um momento num processo de elaboração, com tudo o que isso comporta de contradições, de incoerências, de imperfeições”. Neste sentido, a postura assumida foi, designada por Bardin (2000), de “vigilância crítica” face ao que as primeiras impressões revelaram, recorrendo, assim, a determinadas técnicas de validação para acabar com os subentendidos das mesmas. Assim, a análise constituiu um procedimento que permitiu a apreensão dos significados das narrativas, sem esquecer a importância dos critérios de qualidade na interpretação das mesmas, pois como refere Bardin (2000), só assim se podem estabelecer boas categorias.

Ao longo deste processo foram assinaladas, nas próprias transcrições das entrevistas e das atas, as unidades de registo e a respetiva categoria ou subcategoria atribuída. Acabada esta

fase de categorização dos dados, através da organização em categorias e subcategorias de codificação, foram-lhes associadas abreviaturas, como indicam Bogdan e Biklen (1994). Bardin apresenta a seguinte definição:

*A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento [...] com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas, ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso de análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (2000: 117).*

De seguida, construíram-se uma série de quadros que implicaram as categorias e subcategorias de codificação com as respetivas unidades de registo e/ou de contexto das transcrições das entrevistas e dos documentos (atas).

Pode considerar-se que a categorização dos dados caracterizou-se por uma produção de conhecimentos na medida que permitiu conhecer melhor o tema em estudo e perceber elementos significativos, recorrentes e até divergentes entre os vários entrevistados.

O processo de produção de conhecimentos, nesta perspetiva, dá-se à medida que se recolhem e analisam os dados (Bogdan e Biklen, 1994).

Em anexo pode ler-se o processo de análise que efetuamos, tendo por base a interpretação que fomos capazes de produzir da literatura especializada.



## **CAPÍTULO IV - APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS EMPÍRICOS**



## **1. O processo de avaliação externa na escola E.B.2,3: breve enquadramento**

Nesta fase do projeto de investigação pretende-se apresentar e conceder relevo aos discursos dos entrevistados de forma a compreender as suas afirmações. Neste sentido, o exercício de interpretação, decorrente da análise e a da discussão dos dados, implicou a tentativa de revelar o conjunto de significações das mensagens inscritas nas entrevistas. Procura-se, assim, compreender como na organização escolar, entendida como um contexto educativo singular, decorreu o processo de avaliação e seus efeitos na organização.

Neste espaço será feita uma exposição sequencial do processo avaliativo no sentido de permitir o conhecimento e compreensão dos dados referentes ao trabalho a apresentar.

Assim sendo, o ponto de partida para a introdução do processo avaliativo aconteceu com a tomada de conhecimento de que a escola seria objeto de uma avaliação externa e a respetiva solicitação dos dados de apresentação do agrupamento, factos que ocorreram em 29 de Novembro de 2007, através de documento próprio. A partir desta informação, percebe-se que o processo de avaliação interna foi induzido externamente.

A presença inspetiva decorreu nos dias 1, 2 e 3 de Abril de 2008, começando com a apresentação do Agrupamento feita pelo Conselho Executivo e debate com a equipa de avaliação externa, sendo convidados os representantes da comunidade educativa para participar nesta sessão.

Na continuidade do processo, a equipa inspetiva procedeu à recolha de informação sobre a organização escolar através de entrevistas realizadas aos diferentes painéis, observação direta e análise documental, terminando com a entrevista à equipa de autoavaliação do Agrupamento no final da manhã de 3 de Abril de 2008.

O envio do relatório da avaliação externa à escola ocorreu em junho de 2008. Foi publicado na página da internet, comunicado e entregue aos diferentes órgãos, departamentos, juntas de freguesia e à associação de pais.

Do referido relatório constam os tópicos a seguir identificados, construídos com base, provavelmente, na análise SWOT:



## Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas: um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

### Pontos fortes:

- As taxas de transição globais nos 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico são significativamente superiores às nacionais.
- A eficácia das medidas de diferenciação e apoio aos alunos com necessidades educativas especiais e/ou com dificuldades de aprendizagem.
- O estilo dialogante, de abertura e cooperação das lideranças de topo e intermédias, com reflexos no muito bom ambiente educativo.
- O desenvolvimento de projectos transversais e estratégias inovadoras com recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação.
- A eficaz gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.
- A participação e envolvimento das famílias na vida do agrupamento.

### Pontos fracos

- O insatisfatório desempenho dos alunos nas provas de aferição de Matemática do 4.º ano e nos exames nacionais do 9.º ano.
- A inexistência de prática de observação e supervisão directa de aulas.
- A reduzida abrangência e a fragilidade de alguns processos auto-avaliativos.

### Oportunidades

- A diversidade do tecido empresarial do concelho poderá facilitar o aumento da oferta educativa do agrupamento.
- A existência de uma multiplicidade de *habitats* naturais e de um valioso património histórico poderá potenciar o aprofundamento de projectos estratégicos.

### Constrangimentos

- A deficiente rede de transportes públicos prejudica o trabalho articulado entre os diferentes níveis de ensino.
- A insuficiência de auxiliares de acção educativa em algumas subunidades educativas do agrupamento condiciona a qualidade do serviço prestado.

Tendo por base as informações recolhidas a partir dos instrumentos acima enunciados (entrevistas e atas), procurou-se conhecer medidas e os procedimentos desenvolvidos pelas diferentes estruturas de orientação educativa e órgãos da organização escolar no decorrer do processo avaliativo, desde o perfil apresentado pelos implicados nos cargos até à duração de todo o processo avaliativo (preparação do processo, funcionamento da escola durante e após o processo até ao posicionamentos dos atores face ao processo avaliativo).

## 1.1. Avaliação interna

### 1.1.1. Perfil dos participantes diretores no processo dito de avaliação interna

No âmbito do perfil apresentado pelos docentes e não docentes, verifica-se que o percurso profissional efetuado pelos atores implicados no processo de avaliação é preenchido pelo desempenho de cargos diversos, como se regista nas respostas dos entrevistados:

Já exerci praticamente todos, Presidente da Assembleia, fui Presidente do Conselho Executivo, fui Coordenadora dos Diretores de Turma, fui Diretora de Turma, fui Representante Disciplinar e fui Coordenadora de Departamento (E7: 78).

Praticamente todos. Fui Diretor de Turma...; fui Coordenador ...; Delegado de Instalações; trabalhei no SASE; Coordenador de Informática... Fui Presidente da Assembleia (E8a: 83).

Direção de turma, coordenação da Área de Projeto, coordenação na área curricular não disciplinar, Representante Disciplinar, Coordenadora de Diretores de Turma (E9a: 95).

Também fui Diretora de Turma, Coordenadora de Diretores de Turma, Presidente da Assembleia de Escola, Presidente do Conselho Pedagógico, Vice-Presidente do Conselho Executivo, Representante da Área Disciplinar (E9b: 95).

O único cargo que me falta ser é Presidente da Assembleia. Quando vim para esta escola, atribuíram-me o único cargo que me faltava, além desse, era ser Coordenador de Diretores de Turma (E9c: 95).

A carreira docente é um processo que combina a docência com outras tarefas/atividades, sendo de realçar a amplitude e a diversidade das mesmas incluídas no âmbito da “competência profissional”. Nesta sequência, procurou-se conhecer as razões que motivaram os atores implicados no processo de avaliação a candidatar-se ao desempenho dos cargos que ocupavam. Em resposta, estes expressaram, quase por unanimidade, que se encontravam a exercer essas funções na condição de convidados ou de nomeados e não em resultado de uma deliberação pessoal ou de eleição.

Eu não me candidatei. Não fui voluntária. E eu aceitei. E fiquei até à data (E3: 60).

Não, não foi candidatura... Eu até sinceramente, até é um cargo que não me seduz muito, o de Coordenador dos Diretores de Turma,... mas tento desempenhá-lo da melhor forma e com o máximo de profissionalismo (E6: 73).

Não me candidatei, fui escolhida pelos meus pares, estando representada em Conselho Pedagógico, os colegas entenderam que eu deveria ser a indicada (E7: 78).

Eu não me candidatei a cargo nenhum, fui sempre nomeada. Neste último, foi, realmente, por eleição, por ser Professora Titular (E9a: 95).

No cargo que atualmente desempenho, eu não me candidatei, efetivamente, fui nomeado, entre os titulares, eu nem sequer sou titular (E9c: 95).

Em função do conteúdo das respostas, percebe-se que a ocupação do cargo não obedece a um processo formal de candidatura, resulta de outros processos (também eles democráticos) que não a eleição e parece corresponder a uma espécie de falsa modéstia, tentando dar a entender ao entrevistador que tal situação resulta de mérito e de competência pessoal (reconhecida pelos pares e órgãos de gestão).

### 1.1.2. A importância da formação para os docentes

Como o mundo está exposto a uma mudança contínua, a avaliação pode mostrar caminhos de mudança e de melhoria, que pode ser pessoal, profissional e institucional, relativamente ao conhecimento e às atitudes no trabalho. Para que os professores estejam preparados para compreender as mudanças que vão aparecendo nos diferentes campos é importante e necessária uma formação que proporcione o conhecimento e que gere uma atitude de valorização de atualização permanente. Esta é uma outra dimensão de grande relevo para o enriquecimento profissional dos atores que passa por responder às pressões da atualidade. Para isso os atores da organização escolar precisam de assumir o desafio da aprendizagem permanente (Gasparetto, n.d., Avaliação Institucional e cultura da mudança, para. 7):

A avaliação institucional pressupõe e exige essa mudança e, mais do que isso, exige a criação de um espírito predisposto à mesma. Portanto, a mudança pressuposta e exigida é de ordem cultural e pode ser traduzida na criação de uma cultura e de um espírito aberto à inovação, ao novo, que responda, em suma, ao imperativo da atualização permanente.

No sentido de responder a este propósito, é necessária uma ampla formação e atualização constantes dos professores que contribua para o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento profissional e para a melhoria da atividade docente nas escolas. Neste âmbito, assiste-se a uma dependência entre avaliação da escola e o desenvolvimento profissional dos docentes nas escolas, conforme Nuttall (1981: 22, citado por Simons, 1999: 238) refere: “la calidad de la educación depende de la calidad de los docentes” (Nuttall, 1981), “cualquier revisión de la primera tiene necesarias ramificaciones hacia la segunda”.

Apesar do reconhecimento da dimensão da formação dos atores, tendo em conta as respostas dos entrevistados, parte deles carece de formação constante para enfrentar o desafio da mudança:

Não (E3: 60).

Não (E4a e b: 65).

Não, quer dizer... tenho algum conhecimento, vou lendo, vou também a ações de formação, e penso que me vou atualizando (E6: 73).

Não (E7: 78).

Na altura, não tinha formação específica. Depois, fiz realmente formação que o INA desenvolveu (E8a: 83).

A partir dos discursos dos inquiridos percebe-se que a maioria dos professores da organização carecem de formação para o exercício dos diferentes cargos que assumem na organização, pois parece haver da parte dos mesmos um investimento escasso nessa questão,

no sentido de os ajudar a responder aos desafios da educação. A formação pode representar um contributo e uma oportunidade para a sua afirmação profissional no âmbito das escolas.

## **1.2. O antes:**

**1.2.1. Preparação do processo de avaliação:** da tomada de conhecimento ao temor em relação ao processo, passando pela consensualização sobre a informação a prestar e modos de comportamento da organização.

À tomada de conhecimento de que a escola seria objeto de uma avaliação externa, a primeira atitude surgiu da parte do Conselho Executivo, em particular do presidente, que começou por transmitir a notícia aos restantes órgãos e estruturas da organização, nomeadamente o período em que iria ocorrer o processo avaliativo e os domínios, definidos *a priori* pela administração, sobre os quais iria incidir, conforme as referências contidas nas palavras de doze entrevistados (75%):

Nós recebemos as instruções e divulgamos logo aos coordenadores de departamento, em reunião (E8a: 84).

Sim, o documento que entrega vem, exatamente, especificar quais são as vertentes que vão observar (E8a: 86).

Tendo presente a importância que qualquer avaliação externa assume na vida das organizações a ela sujeitas, quisemos saber como era percecionada pelos atores. Assim, a primeira questão que foi referida prendia-se com a imagem da escola, como sublinha a seguinte afirmação: “Era bom que nós ficássemos bem posicionados, porque teria, mais tarde, efeitos bons para a escola” (E2: 56). Uma outra questão que parece evidente é o receio, talvez o medo, sentido pelos atores, traduzido nos discursos de cinco dos entrevistados (31,25%). A promoção da avaliação escolar, a manifestar-se de fora e não de dentro da instituição, é encarada pelos avaliados como uma atividade de controlo. Situação que pode provocar constrangimentos à escola e desencadear nos atores mecanismos de defesa, de preocupação em desempenhar o melhor possível as suas funções, conforme se pode inferir das entrevistas:

(...) quando se trata de uma avaliação há sempre... receio... nós queremos dar sempre o nosso melhor e, se calhar, às vezes, até somos mais, ou tentamos ser mais cuidadosos. Já o éramos. Porque há sempre gente que vem de fora, e nós também queremos dar o nosso melhor (E6: 74).

Tradicionalmente fechados sobre si, os atores escolares receiam os “olhares externos”. Para inverter esta situação, as práticas de avaliação defendem a abertura da escola à mudança interna, refletindo uma mudança de atitude. A avaliação das escolas exige que os professores reflitam sobre a avaliação como uma prática que as escolas devem adotar e manter, assumindo

a condição imprescindível para a qualidade da ação da organização, como mostra um dos entrevistados:

A vinda/ação de uma auditoria externa leva a escola a refletir sobre a orgânica e causa algum *stress* na comunidade... A escola virar-se para fora e mostrar aquilo que tem. É claro, as pessoas receiam sempre a crítica, porque, no fundo, o fator externo é um indicador também de qualidade de trabalho, do que vai sendo feito e nós... nunca somos confrontados com essa avaliação que vem de fora, não parte de dentro (E9c: 97).

Para fazer face a alguma preocupação e receios, os atores desencadeiam alguns cuidados acrescidos, sentindo necessidade de se preparar para e de responder à inspeção:

...é importante que o professor também tenha a sua parte bem preparada, organizada, pode ser confrontado. A angústia não cabe só aos coordenadores ... (E9c: 97).

A inspeção é vista pelos atores como uma ameaça à confiança da escola e dos professores:

Depois, eu também acho que anda no ar um bocadinho o estigma da inspeção, estou-me a referir à atitude pessoal dos professores.... Acho que ainda povoa o imaginário das pessoas aquela visão antiga do que era a inspeção, que era o polícia (E9c: 97).

A partir dos discursos dos atores, percebe-se que domina a preocupação de estar em conformidade com o meio, questão resultante de pressões dominantes exercidas por agentes superiores à organização, como é o caso da inspeção, que impõe à escola o cumprimento de regras e procedimentos (DiMaggio e Powell, 1991b), no sentido de assegurar a legitimidade da organização (Meyer e Rowan, 1991). Desta forma, a legitimidade torna-se numa base *de respeito e da obediência consentida* (Weber, 1993).

Como a legitimidade do Estado para dominar depende do consentimento dos dominados (Habermas, 1979: 178, citado por Robertson e Dale, 2001: 122), nesta qualidade os atores da organização consentem e reconhecem nos agentes da inspeção os seus interesses e valores, condição que favorece a conquista do consentimento voluntário dos dominados e, a partir daqui, o poder hegemónico tem condições para se exercer.

Em função deste contexto de dúvida, os atores adotam as medidas necessárias para responder de forma convergente às recomendações e implicações do processo avaliativo. Deste modo, como evidenciam as informações fornecidas por treze dos entrevistados (81, 25%), foram realizadas reuniões na escola e com as escolas vizinhas com o objetivo de consertar uma ação estratégica comum. Estes procedimentos traduzem a preocupação e a procura de uma ação uniforme das escolas, que a Administração Central determina por meio de um quadro normativo

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

da avaliação, num apelo à uniformização. O Estado, como agente de institucionalização, dispõe de uma prerrogativa de definir um modelo nacional que tende a ser uniforme para o conjunto do território, desprezando as especificidades regionais ou locais. Mediante este contexto, os atores e as organizações agem de acordo com os interesses dominantes denunciando a sua subordinação a lógicas intrínsecas aos valores do *domínio público*:

(... ) reunimos com outras escolas aqui da zona para toda a gente ter mais ou menos as mesmas coisas. Preparámo-nos ,... reunimos várias vezes. A escola também procedeu a algumas reuniões (E3: 61).  
Fomos... elaborando várias reuniões com as diferentes equipas (E8a: 84).

Estas reuniões destinavam-se a explicar em que consistia o processo avaliativo: “Foram analisados todos os pontos e então foi dado a conhecer ... como era desenvolvida a avaliação, em que consistia a avaliação, o que é que a escola ia melhorar a partir de uma avaliação” (E10: 103), no sentido de uma preparação quer em termos de informações e orientações, quer em termos de documentos, como comprovam os dados empíricos conseguidos a partir de treze dos entrevistados (81,25%).

Assim, procuraram divulgar e prestar todos os esclarecimentos/informações sobre o processo de avaliação externa aos atores e prepará-los para que possuíssem a mesma e máxima informação e os procedimentos fossem uniformes, no sentido de corresponderem às orientações prescritas e cumprirem as funções em conformidade. As escolas organizam-se e preparam-se de modo a disporem de um conjunto de informação e de indicadores que funcionem como elementos demonstrativos de conformidade, como se pode inferir pelos dados das entrevistas:

(...) fomos preparando todos os envolvidos dos painéis,... Fomos tentando dizer às pessoas para se prepararem no sentido de prestar as melhores informações (E8a: 84).

O painel já definia a maior parte das situações, não havia muita margem de manobra (E8a: 86).

(...) estamos perfeitamente informados do tipo de intervenção que ia haver, ... os documentos necessários, os painéis. Nalguns casos, os atores, nomeadamente os próprios coordenadores, já estavam identificados (E9c: 96).

Depois, foram dados os parâmetros que a escola seria observada e dentro desses parâmetros, pontos, o que é que se podia deixar como estava, o que é que podia mudar, o que é que estava bem, o que estava menos bem, o que era preciso para pôr isso de forma que fôssemos avaliados (E10: 102).

Penso que estava tudo mais ou menos claro no documento que apresentaram. E, realmente, todo o trabalho se desenvolveu neste âmbito. Não houve surpresas (E8a: 86).

Os atores foram informados dos aspetos sobre os quais incidia a avaliação, o que lhes permitiu preparar a sua ação de acordo com as orientações superiormente determinadas e à escola manter a face e a conformidade com o que deve ser. Neste caso, o que deve ser são os domínios sobre os quais recai a observação da IGE e que esta apresentou antecipadamente, permitindo aos atores procederem em conformidade com os princípios e os valores

hegemónicos. Por isomorfismo com o que a IGE julga relevante, os atores asseguram o seu profissionalismo face à equipa inspetiva. Ao proceder desta maneira, a IGE transporta todo um sistema de dominação, na medida em que os valores da avaliação encerrem uma influência hegemónica, pelo que manifestam uma forte regulação por parte da Administração Central para determinar os procedimentos a adotar pelas escolas.

Os avaliadores externos fazem incidir a avaliação das escolas nos diversos domínios, no entanto, a avaliação dos resultados dos alunos é o domínio central da avaliação externa, como evidencia o entrevistado:

Tínhamos noção de que muitas das questões deveriam andar à volta dos resultados e nem sempre temos grandes dados. Conhecemos os nossos, de comparação com as escolas do distrito e mesmo a nível nacional. Tirando as provas de aferição e os exames, pouco temos para nos comparar (E8a: 84).

Testemunho que reflete a avaliação externa associada a mecanismos de controlo da qualidade dos resultados escolares (exames nacionais, provas aferidas). O controlo sobre as escolas interessa-se pela verificação, com vista a uma comparação dos resultados, introduzindo no sistema uma forte componente de competitividade, sobrevalorizando o papel da avaliação externa, encarada como uma mais-valia para a organização escolar, tal como afirma Afonso (2001: 26):

A presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um *ethos* competitivo que começa agora a ser mais explícito quando se notam, por exemplo, as pressões exercidas sobre as escolas (...) através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas ou estandardizadas e estratégias de presença mais assídua de agentes da Inspeção Geral da Educação enquanto órgão central do Ministério da Educação), e através do predomínio de uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados académicos quantificáveis e mensuráveis.

Neste sentido, assiste-se à valorização dos resultados, hegemonia dos valores do paradigma quantitativo, no âmbito das políticas da educação.

Quando se faz referência aos resultados dos alunos é a definição de metas quantificáveis nos documentos orientadores da escola que está em causa, segundo a evidência empírica da ata:

Avaliação Externa: Metas de sucesso do Agrupamento ... foram analisadas as metas do Projecto Educativo com o intuito de as quantificar em termos estatísticos. Este trabalho tem como objectivo permitir analisar resultados e assim se poder definir estratégias para a superação de eventuais dificuldades e para a concretização do Projecto Educativo (A2: 112).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

As razões para a sua inclusão no Projeto Educativo são ditadas pela questão da conformidade com os valores dominantes. Isto significa que é importante explicitar as metas, é importante que elas constem nos documentos orientadores.

Como se depreende a partir dos dados obtidos numa das atas e em função do testemunho de nove entrevistados (56,25%), os responsáveis escolares procuraram informar e, sobretudo, apelar à participação de todos os docentes na preparação de documentos orientadores da escola, a fim de os apresentar quando questionados sobre essa matéria, designadamente aquando da visita dos serviços inspetivos para uma ação de verificação da conformidade da ação da organização com os normativos burocráticos (Formosinho e Machado, 1999, citado por Costa, 2004: 104):

O Projecto Educativo surge como um mero documento ancorado no formalismo organizacional da escola que não é objecto de uma discussão e negociação participada (...) debilmente articulado com os outros documentos da escola, (...) não constituindo, por isso, um documento estratégico de orientação da acção organizacional.

Ou seja, dispor de um instrumento que os responsáveis escolares possam exibir quando questionados sobre esta matéria ou quando forem objecto de verificação da conformidade legal, designadamente aquando da visita dos serviços inspetivos.

Preparação e valorização dos documentos em conformidade com os valores hegemónicos e as formalidades da avaliação externa, conforme os dados apresentados:

O Presidente do Conselho Executivo solicitou a todos os coordenadores para sensibilizarem os colegas para um esforço extra de adesão e de participação activa nos projectos uma vez que a escola aderiu ao processo de avaliação externa (A2: 110).

(...) todos os órgãos representativos da escola fazem parte das equipas de formulação de documentos (...) a rever o Regulamento Interno, o Projeto Educativo (E3: 60).

Tínhamos os documentos orientadores, tínhamos de os rever... Preparamos, digamos assim, a vinda dos senhores que vinham fazer a avaliação externa, a leitura dos documentos (E9b: 96).

No fundo, as coisas já cá estavam, tinham de reorganizar aquilo que estava de maneira a atender às exigências que a auditoria externa nos colocava (E9c: 96).

Os atores escolares promoveram uma série de orientações dominantes - Projeto Educativo, Regulamento Interno e Projeto Curricular - que funcionam como elementos demonstrativos de conformidade e necessários para o seu desempenho, no sentido de responder e convergir com as exigências da IGE.

Considerado um instrumento muito valioso de informação, de verificação e de controlo, os atores assumem a preparação da avaliação com base na conformidade com os valores de influência hegemónica que aquela encerra e a tentativa de dar uma imagem de conformidade, no sentido das organizações escolares corresponderem àquilo que se espera delas. Neste sentido, as referências incluídas nas entrevistas e atas limitam-se a responder a solicitações da



IGE, como sejam a preparação de documentos da escola a enviar à IGE e a preparação do documento de apresentação da escola na reunião com a IGE.

Numa atitude de subordinação, os atores procuram seguir as orientações prescritas, adotando procedimentos que respondam às exigências superiores no sentido da atuação da organização se pautar pela conformidade e o processo de avaliação em curso se caracterizar pela lógica da dominação. Eis alguns exemplos do que afirmamos:

Mediante a estrutura que nos foi fornecida para organizar o processo de apresentação do agrupamento, foi nessa base que procurámos ter tudo isso de que iríamos falar. Criamos um PowerPoint, enfim, reunimos toda uma série de informações para demonstrar à inspeção todo o trabalho desenvolvido. Foi isso que nós fomos demonstrando às outras pessoas para que ficassem esclarecidas de forma igual, para não haver contradições (E8a: 84, 85).

Na avaliação externa foi feito um ponto da situação em relação aos documentos já enviados à DREN Projeto Educativo, Projeto Curricular de Agrupamento, Regulamento Interno, Plano Anual de Actividades e Formação e documentos de Apresentação do Agrupamento. Está a ser preparado em PowerPoint para servir de suporte à apresentação que vai ser feita aos auditores da IGE. É pertinente que a comunidade educativa tenha um perfeito conhecimento destes documentos. Ficou agendada para o dia vinte de Dezembro uma reunião geral para a apresentação de reformulação do Projecto Educativo e Curricular 2007/2010; e do documento de apresentação de escola, construído no âmbito de avaliação externa (A2: 111, 112).

O coordenador referiu depois que os documentos pedidos pela Comissão de Avaliação externa já foram enviados (A1: 109).

Assim, no que respeita à avaliação interna e externa, será convocada uma reunião geral de professores onde será apresentado um PowerPoint, que se encontra em fase final de preparação (A1: 109).

Em suma, as narrativas, quer das entrevistas quer das atas, apresentam evidências que manifestam a preparação da avaliação externa na lógica da conformidade normativa, procedimento que se traduziu em algumas medidas preparatórias. A preparação da avaliação externa surge como resposta às solicitações do meio para que a organização se legitime perante o mesmo, estando ausente qualquer dinâmica de avaliação interna e muito menos de autoavaliação.

**1.3. Funcionamento da escola durante o processo de avaliação:** da aparente normalidade aos cuidados especiais no sentido da boa imagem da organização.

Tendo em linha de conta as práticas da escola e as atitudes dos atores, procurou-se perceber como responderam os atores organizacionais à presença da equipa inspetiva na escola durante a avaliação externa.

A partir das entrevistas tomou-se conhecimento que a maioria dos entrevistados, dez (62,5%), rejeita a possibilidade da presença da equipa inspetiva influenciar as práticas habituais da organização, a não ser algum cuidado acrescido na abordagem de algumas situações, conforme se pode verificar em duas das dez entrevistas:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Não, só tivemos de ter um cuidado mais especial para a sala onde estávamos, por onde existe uma passagem muito grande dos alunos (E8a: 86).

Ficou praticamente tudo igual. Apenas esta porta de entrada para a sala do aluno, uma hora antes, ficou fechada para não interromper, não fazer barulho, mas de resto correu tudo normalmente (E5a: 69).

Todavia, merece destaque o contributo prestado por um dos entrevistados ao considerar esse momento uma oportunidade importante para a mudança da atitude dos atores, nomeadamente no que se refere à aproximação dos pais/encarregados de educação à escola para participar nas atividades aí desenvolvidas. Em função deste contexto, sublinhou a importância da continuidade dos procedimentos ocorridos durante o processo avaliativo no sentido da sua institucionalização para que os efeitos se possam refletir na escola. Caso assim não seja, constituirá um momento de ritualização apenas para garantir a conformidade com o determinado.

Se estávamos a ter o trabalho para haver um processo avaliativo, então que fosse posto em prática continuamente. Porque passar o dia da avaliação e depois voltar outra vez ao dia anterior não faz sentido. Deve haver uma continuidade de trabalho feito antes e depois (E10: 103).

A relação que se criou com a associação de pais era um dos fatores que tinha de ser alvo de alteração...houve a necessidade de aprofundar...e penso que foi envolvida, foi positiva. Agora, tem de haver uma continuidade (E10: 104).

Embora a maioria dos entrevistados não admita que as práticas comuns tenham sido objeto de mudança, denunciam o recurso a cuidados especiais na preparação e duração do processo:

Eu penso que não, quer dizer, é evidente que estas coisas... quando se trata de uma avaliação há sempre... eu não digo receio... até pode ser o próprio receio, quer dizer, nós queremos dar sempre o nosso melhor e, se calhar, às vezes, até somos mais, ou tentamos ser mais cuidadosos, já o éramos não é? Porque há sempre gente que vem de fora, e nós também queremos dar o nosso melhor (E6: 74).

Naturalmente, não me preparei nada de especial, quer dizer, leis, documentos, é evidente que li tudo, mas com o maior à vontade (E6: 74).

As pessoas estavam preocupadas e sempre se preocupam para que tudo corra bem, correr bem dentro da normalidade, não há aqui nenhum disfarce, nenhuma forma mais cuidada, porque por mais que a gente faça é quando as coisas acontecem ...houve muita descontração (E8a: 87).

De acordo com estes discursos, pode inferir-se que as mudanças de práticas se inscrevem no âmbito da preocupação em exercer as suas funções o melhor possível para dar uma boa imagem enquanto profissionais. A preocupação dos atores surge na sequência de uma resposta a uma ameaça que a avaliação externa pode representar ao dar visibilidade a aspetos da organização que podem pôr em causa a imagem da mesma.

Apesar da presença da equipa inspetiva desencadear alguns cuidados acrescidos à organização, para fazer face a alguma preocupação e receios, o ambiente vivido pelos atores era de aparente normalidade.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Funcionando a avaliação externa como um instrumento de controlo ao serviço dos resultados, é compreensível que a avaliação dos resultados dos alunos constitua o domínio central para a ação da equipa inspectiva durante a avaliação externa, como se pode demonstrar pela afirmação constante na ata:

O Coordenador do Departamento informou que durante Auditoria Externa foi interpelado e questionado pelos resultados tão baixos obtidos nas disciplinas de Ciências da Natureza<sup>42</sup> e Ciências Naturais<sup>43</sup> (A1: 109).

Cruzando o conteúdo da ata com alguns discursos dos entrevistados, quatro dos inquiridos (25%) confirmam que a ação da IGE interessou-se por informações relacionadas com os resultados dos alunos, nomeadamente os critérios de avaliação aplicados na organização, no sentido de verificar e controlar os resultados, sobrevalorizando indicadores e resultados quantificáveis. Com este procedimento, a IGE procura que se reflita na relação de coerência e de distância entre o resultado obtido pela escola (o referido) e o resultado esperado (referente) (Figari, 1993). Essa avaliação faz-se por comparação referenciada a resultados e indicadores mensuráveis. Segundo este entrevistado, infere-se que a IGE, como um agente de fiscalização no processo, procura mostrar ao exterior o que deve e como deve ser feito:

A ter de apontar é a questão dos documentos. Nós tivemos os critérios de avaliação. Por outro lado, a existência de documentos, critérios de avaliação que nós utilizamos, ... é a questão das ponderações que, ainda hoje, nos causa, às vezes, alguma dificuldade. ...parece que vivemos uma era da quantificação. A inspeção tem uma tendência, de facto, a levar as escolas a fazer a reflexão no sentido de a própria escola encontrar um instrumento que seja capaz de mostrar ao exterior como é que aquela avaliação foi feita, mesmo em termos quantitativos (E9c: 98).

Neste conjunto de ideias, o resultado de uma das entrevistas aponta no sentido de considerar positiva a presença e a ação inspetiva na escola na medida em que contribui para a valorização da mesma, sendo entendida pelos alunos como uma boa escola. Tendo por base o conteúdo desta resposta, a avaliação confere credibilidade e (re)conhecimento à organização, contribuindo para o reforço da confiança dos pais/comunidade na escola e dos atores no sistema educativo.

Deste modo, a avaliação informa a comunidade/pais sobre a qualidade da escola, mostra a instituição ao exterior, condição indispensável para a introdução de mecanismos de mercado ou de *quase-mercado*, como referem alguns autores. O processo de avaliação, segundo

---

<sup>42</sup> Corresponde a 2º ciclo.

<sup>43</sup> Corresponde a 3º ciclo.

a lógica dos entrevistados, pode funcionar como mecanismo da escolha parental bem como contribuir para o reforço da imagem positiva da escola:

À nossa escola podia não fazer diferença..., porque a nossa escola, eu considero, que é uma boa escola (E5a: 70).

Eu acho que é positiva. Porque, assim, as pessoas que estão no exterior, fora da escola, vão reconhecer que temos uma boa escola. Dá para incentivar mais as mães e os pais a trazerem os filhos para a escola (E5b: 70).

Se calhar ajuda a pequenos pormenores que não se notam e ajuda a mudar coisas que podem fazer a diferença (E5c: 70).

A avaliação, considerada como um instrumento muito valioso de informação, surge associada a funções de reforço do controlo social sobre a escola e expõe-se a mecanismos de regulação mercantil, ainda que implícitos.

Pelo que foi possível depreender das narrativas dos entrevistados, durante o processo avaliativo, o funcionamento da escola integrou-se dentro dos parâmetros considerados normais, apesar da preocupação e receios sentidos pelos atores devido à presença da equipa inspetiva. Para fazer face a esta situação, os atores da organização adotaram alguns cuidados que pudessem assegurar um ambiente de tranquilidade, de segurança e de qualidade no sentido de mostrar e promover um ambiente considerado normal, contudo não os admitem como mudanças. Os discursos dos intervenientes parecem denunciar satisfação face ao ambiente, logo não se justificava a mudança.

#### **1.4. Funcionamento da escola após o processo da avaliação**

Na sequência do processo da avaliação externa, nomeadamente as recomendações prescritas pela IGE, a escola sentiu necessidade de integrar algumas medidas inéditas na estrutura organizacional para responder a essas recomendações. Funcionando como determinações superiores, estas prescrições desencadearam nos diferentes atores momentos de reflexão e medidas de correção e integração, como demonstram as informações recolhidas.

Em função dos procedimentos adotados, os atores expressam aceitação quanto às fragilidades ou “pontos fracos” e consentimento em obedecer às recomendações inscritas no relatório da IGE, princípios centrais associados à hegemonia, tal como Gramsci a concebeu.

##### **1.4.1. Consentimento das medidas prescritas no sentido da legitimidade e da conformidade**

No seguimento deste raciocínio, os dados obtidos a partir das atas e, principalmente, das entrevistas comprovam que os atores incorporaram medidas que se inscrevem no âmbito da autoavaliação, do planeamento da ação educativa, onde se incluem os documentos orientadores

da escola, e dos resultados da avaliação dos alunos. Os dois primeiros domínios foram os mais referenciados pelos entrevistados.

Quanto ao primeiro domínio, as referências feitas às medidas adotadas estão relacionadas com a implementação do processo de autoavaliação da escola. Neste plano, os atores referem a criação de uma comissão de autoavaliação da escola, sendo essa a resposta dada pela organização às recomendações da IGE. Considerada a dimensão mais importante da avaliação, é fundamental que se parta de processos de autoavaliação para que nas nossas escolas aconteçam as mudanças e/ou melhorias.

A nível das atas, esta medida pode ser confirmada a partir do seguinte excerto:

(...) foi consensual a necessidade de criar uma equipa de avaliação interna que pudesse sistematizar e alargar o âmbito de avaliação às diferentes estruturas, nomeadamente o Departamento Curricular (A1: 110).

A implementação do processo de autoavaliação foi uma das medidas mais invocada, merecendo a concordância de nove dos entrevistados (56,25%). Contudo, em função de testemunhos percebe-se que a avaliação interna não era uma atividade praticada na escola de forma regular, organizada. A escola desencadeava somente procedimentos de autoavaliação espontânea a aspetos da vida escolar de forma irregular e inconsistente, evidenciando desarticulação e incoerência desses procedimentos para a vida da escola:

Não tínhamos equipa de avaliação interna, tínhamos procedimentos de avaliação interna ... mas não organizados. Este ano, temos mesmo uma equipa de avaliação interna que vai passar a atuar e já tem um plano de ação delineado, mas ainda não puseram nada em prática. Estamos a começar, a equipa integra vários elementos dos departamentos (E9b: 101).

Em cumprimento das exigências, as evidências empíricas transcritas confirmam a integração da autoavaliação na organização escolar, mostrando que a escola respondeu de modo positivo ao prescrito. Então, a ação da escola desenvolve-se em conformidade com as recomendações da IGE.

A par do processo de autoavaliação, outra das medidas que reúne mais evidências empíricas (nove dos entrevistados, 56,25%) está associada aos documentos orientadores da escola, nomeadamente os critérios de avaliação das ciências e o Projeto Educativo.

Uma das fragilidades inscrita no relatório da IGE dirige-se aos departamentos curriculares, nomeadamente aos critérios de avaliação de ciências por carecerem de procedimentos de quantificação uniforme. Deste modo, pode dizer-se que se verifica uma tendência para uniformizar os critérios quando estes são determinados pelo poder central. É

visível a importância que assume a avaliação referenciada a indicadores mensuráveis, de quantificação, funcionando como procedimentos de controlo.

Dando cumprimento aos pontos “fracos” destacados, os atores assinalam os critérios de avaliação como uma das questões que tem mobilizado os docentes na promoção de estratégias e ações diversas com o propósito da mudança dos resultados. Neste sentido, os critérios de avaliação de ciências foram sujeitos a uma uniformização quanto à quantificação, tal como confirmam os entrevistados que se seguem:

O Conselho Pedagógico promoveu uma nova discussão sobre os critérios de avaliação, que nos pareceu, no decorrer do processo de avaliação externa, que haveria aí alguma fragilidade. Refletiu sobre o resultado das Ciências da Natureza e sobre a experimentação a nível das ciências, porque também nos pareceu que foi indicada aí alguma fragilidade e tomou algumas medidas, nomeadamente a revisão dos critérios que baixou aos departamentos e as pessoas falaram sobre isso, igualmente nas ciências. Era mais a nível da quantificação, da uniformidade dessa quantificação (E7: 79).

(...) e também alteração nos critérios de avaliação, dar um peso maior à avaliação da parte prática (E8b: 90).

(...) também se nota que estas ações da auditoria externa têm outro efeito a nível dos documentos. Um dos documentos que acaba por ser mais citado é a questão dos critérios. As escolas quase sempre reformulam alguma coisa (E9c: 98, 99).

Reflexão sobre os critérios de avaliação, uma vez que podia haver aí alguma fragilidade, sobretudo a nível de uma quantificação, de uma uniformização da quantificação dos pesos a atribuir às competências (E9b: 99).

Dadas as preocupações dos implicados no processo, percebe-se que estas se cingem a questões de morfologia e não a questões de substância na medida que não mereceu qualquer referência aspetos relacionados com o ensino, as aprendizagens e os programas.

Quanto ao Projeto Educativo, documento orientador da ação organizacional, a fragilidade assinalada pela IGE prende-se com as divergências/desarticulação entre os documentos da escola, designadamente entre o Projeto Educativo e outros documentos, como algumas grelhas aplicadas na organização, sendo isto expresso no discurso deste interveniente: “...tínhamos algumas grelhas que não iam de encontro ao Projeto Educativo, às metas, tínhamos algumas discrepâncias entre alguns documentos” (E3: 61).

Atendendo a esta situação, percebe-se que o Projeto Educativo emerge como um documento baseado no formalismo organizacional da escola que funciona em débil articulação com outros documentos da mesma, não representando, por isso, um documento estratégico de orientação da ação organizacional. A ser assim, o Projeto Educativo surge como um instrumento que os responsáveis escolares podem exibir quando forem objeto de uma ação de verificação da conformidade (Formosinho e Machado, 1999, citado por Costa, 2004: 104).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

O Projecto Educativo surge como um mero documento ancorado no formalismo organizacional da escola que não é objecto de uma discussão e negociação participada (...) debilmente articulado com os outros documentos da escola, (...) não constituindo, por isso, um documento estratégico de orientação da acção organizacional. Ou seja, dispor de um instrumento que os responsáveis escolares possam exhibir quando questionados sobre esta matéria ou quando forem objecto de verificação da conformidade legal, designadamente aquando da visita dos serviços inspectivos.

Nesta perspetiva, o Projeto Educativo assume mais um valor simbólico ao serviço da legitimidade externa das escolas, no sentido de proteger a estrutura formal das organizações educativas de eventuais incertezas provenientes do exterior, credibilizando a própria organização e os atores participantes.

Esta situação remete-nos para uma referência ao conceito de Projeto Educativo, sendo do reconhecimento de vários autores que este é altamente polissémico, de contornos diluídos, comportando conteúdos diversos, do ponto de vista de Estêvão *et al.*, (1996). Apesar desta situação, para os referidos autores, o Projeto Educativo, enquanto documento de referência (interna ou externa), passou a ser de uma utilização cada vez mais frequente por parte dos atores internos e externos à organização escolar.

Consideram ainda os mesmos autores que, no quadro das orientações normativas, o conceito aparece expresso no Decreto-Lei nº 43/89, onde surge associado à noção de autonomia das escolas. Assume relevo o Decreto-Lei 172/91, onde a relação entre autonomia e Projeto Educativo revela contornos pouco claros. Um outro documento onde a definição de Projeto Educativo se apresenta mais elaborada é o Anexo ao Despacho 113/ME/93, caracterizando-se por uma maior complexidade e riqueza da definição. Ainda no âmbito das orientações normativas são ainda de considerar as propostas surgidas no quadro das atividades da Comissão de Reforma do Sistema Educativo. No trabalho *Organização e Administração das Escolas do Ensino Básico e Secundário*, de João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima (1988), a definição de Projeto Educativo é realizada pelos diferentes atores como necessidade de um princípio político.

Para fazer face às recomendações da IGE, nomeadamente à fragilidade de ausência de metas no Projeto Educativo, neste documento passou a constar a definição de metas quantificáveis para os resultados dos alunos, sendo a ação da organização orientada por essas metas. Reconhecendo nos agentes da inspeção os seus interesses e valores, assumindo-se como força hegemónica, as orientações propostas pela IGE mereceram a aceitação e o consentimento dos atores, por isso foram integradas pela organização para que estivesse em conformidade com as exigências indicadas. Desta forma, a legitimidade constitui uma *fonte do respeito e da obediência consentida* (Weber, 1993).

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Esta definição surge na sequência de uma resposta afirmativa ao meio, por orientação da IGE, como comprova a o entrevistado:

Entretanto, fizemos uma correção ao Projeto Educativo, houve necessidade de fazer um reajustamento do PE, houve necessidade de verificar algumas metas, ..., as metas fossem quantificáveis. Tínhamos ali ideias, mas em termos de quantificação (E8a: 87).

Na sequência da inscrição das metas quantificáveis nos documentos orientadores, estes documentos sofrem uma modificação, passando a incluir as referidas metas consideradas essenciais para a conformidade com as determinações da IGE. As metas quantificáveis são integradas por uma questão de conformidade com as imposições do meio.

Por fim, merece atenção o domínio dos resultados. Embora com menos referências, mas assim mesmo significativo, são assinalados os resultados dos alunos, outra fragilidade destacada por quatro dos entrevistados (25%). Como a avaliação externa está mais associada ao controlo dos resultados, a avaliação dos resultados dos alunos é o domínio central da avaliação externa. Neste âmbito foram sublinhados os resultados ao nível das ciências, como afirma um dos entrevistados: “Refletiu sobre o resultado das Ciências da Natureza e ,... porque também nos pareceu que foi indicada aí fragilidade e tomou algumas medidas nomeadamente à revisão dos critérios ” (E7: 79).

Para responder a esta questão, os atores desencadearam algumas medidas, relativas a questões de estrutura e não de ação concreta, como a revisão dos critérios de avaliação, já acima considerada, bem como o desdobramento da parte experimental das ciências para aulas de 90 minutos, medida registada em duas das atas consultadas:

Os professores que leccionam estas disciplinas decidiram que, no próximo ano lectivo, terão de orientar e articular os conteúdos a abordar, contabilizando aulas para a realização de actividades experimentais. Ainda referiram que as actividades experimentais são muito importantes (A1: 109).  
O Coordenador informou que foi aprovado o desdobramento Ciências Físico-Químicas e Naturais em noventa minutos no sétimo ano de escolaridade (A1: 110).

Esta mesma medida também foi enunciada por seis dos entrevistados (37,5%) e expressa no seguinte discurso: “O outro aspeto, ...foi a nível das aulas práticas nas ciências ....foi feito o desdobramento das aulas de Físico-Químicas e Ciências para ter aulas de 90” (E8b: 88).

Ainda no domínio dos resultados dos alunos inscreve-se outro “ponto fraco” destacado pela IGE e que se relaciona com os resultados nos exames nacionais, nomeadamente a



diferença dos resultados entre a avaliação interna e externa, como traduz o seguinte entrevistado:

Sabíamos que tínhamos aspetos que devíamos corrigir. Havia a questão dos pontos fracos, como os resultados, do desfasamento da avaliação (E8a: 87).

(... ) no sentido de analisarem e de desenvolverem medidas de correção, nomeadamente a diferença entre os resultados da avaliação externa no 9º ano e a avaliação interna (E8b: 87).

Como os “pontos fracos” revelam desvios quanto ao que se espera que a escola seja, representam, portanto, uma ameaça à legitimidade da escola. No sentido de contrariar esta situação, como se confirma pelo discurso apresentado, a questão dos resultados passou a mobilizar os docentes que denunciam a intenção de promover medidas de correção com vista à alteração dos resultados. A adoção de estratégias surge no sentido de responder às recomendações da IGE, constituindo uma questão de sobrevivência organizacional.

Deste modo, infere-se que a ação das escolas encontra-se dependente das indicações providas de poderes externos, sendo os resultados dos alunos assinalados como desvio, indica que a escola não está organizada e nem funciona como seria desejável. Como um agente de conformidade, a IGE mostra o que deve e como deve ser feito, determinando os procedimentos a adotar pela organização.

Em suma, a partir da avaliação externa, a organização passou a adotar medidas que se traduzem fundamentalmente no âmbito da autoavaliação da escola, nos documentos orientadores da escola e no domínio das ciências. A integração das orientações pela organização escolar em forma de medidas obedece às recomendações da IGE para estar em conformidade com as solicitações superiores determinadas a partir da intervenção inspetiva.

Então, a ação da escola serve os interesses do poder central, procurando, assim, obedecer e corresponder em conformidade às pressões de quem domina. Ao agir desta maneira, os atores das organizações escolares manifestam consentimento e subordinação para com os procedimentos propostos (impostos) por agentes superiores. Temos uma maioria que é dominada de uma forma consentida na medida em que denuncia a existência de um grupo que fundamentalmente executa as decisões tomadas por outros e para as quais exerceu pouca ou nenhuma influência. Esta dominação consentida decorre, em grande parte, de uma tradição contínua de práticas centralistas da administração, mesmo que discursiva ou retoricamente seja defendida uma ação centrada na escola.

#### **1.4.2. Dos pressupostos da avaliação como instrumento de mudança e melhoria à realidade percebida pelos atores da organização**

Como a avaliação pode ajudar a explicitar os caminhos de mudança e de melhoria, pode representar uma mais-valia para a organização escolar. Contudo, reconhece-se que a escola, como organização não autónoma, ainda está longe de responder a esses propósitos no âmbito da sua ação, uma vez que a questão sobre a autonomia que dominava os discursos dos responsáveis não se traduziu na ação da organização.

No sentido de inverter esta situação, impõe-se a necessidade de mudança, sendo concedida à comunidade educativa a oportunidade de modificar e melhorar o sistema educativo, enquanto à administração é reservado o dever de acompanhar e apoiar as escolas na construção da autonomia. A ser assim, a relação de trabalho deve ser construída a partir de uma responsabilidade baseada na autonomia (Simons, 1993: 165), processo que implica a transferência efetiva de um conjunto de competências e de meios para as escolas.

Por sua vez, uma maior autonomia deve ser acompanhada de um melhor conhecimento sobre o campo da avaliação. Neste contexto, a avaliação ocupa um lugar próprio e ganha relevância. A ser assim, “avaliação e autonomia devem manter entre si uma relação de sinergia” (Sobrinho, 2004: 724).

No sentido de dar resposta às demandas que lhe são feitas, a escola sente necessidade de recorrer ao processo de avaliação, que é considerado por especialistas como um instrumento importante de produção de conhecimento sobre o estabelecimento escolar enquanto organização específica.

A avaliação interna, se realizada pelos próprios agentes educativos, devia permitir um conhecimento do contexto específico do estabelecimento de ensino, uma maior implicação dos avaliados e representar o ponto de partida do que podemos designar por autoconhecimento. A avaliação interna tem como objetivo primordial a melhoria da escola e a orientação dos processos de mudança. Isto significa que é indispensável que se invista em processos de avaliação interna para que na escola aconteçam as mudanças. A política de avaliação passa a ter significado se for concebida como um instrumento de mudança. A partir deste procedimento, a escola passa a dispor de informação para responder às exigências próprias da organização e não às imposições externas (Simons, 1993: 163).

Contudo, sabe-se que esta prática avaliativa, enquanto instrumento de mudança da escola, ainda não consta da prática do sistema educativo em Portugal, como se confirma pela

afirmação de Afonso (2002: 36-37): “(...) em Portugal não temos qualquer tradição de auto-avaliação das escolas”. Deste modo, o conceito de avaliação democrática parece cada vez mais distante e inalcançável.

Enquanto esta conjugação de forças (processos de autonomia e de avaliação interna) não acontece, a escola continua a assumir o papel de subordinação face às orientações superiores. Assim sendo, na sequência da avaliação externa, a organização procurou incorporar medidas que respondessem às recomendações da equipa inspetiva e, neste seguimento, surtiram efeito na ação da organização no sentido da mudança. Deste modo, as mudanças organizacionais, a ocorrerem, resultam da pressão exercida pelo meio, sendo o principal agente de fiscalização e da conformidade a equipa inspetiva. A IGE, como um agente de institucionalização, mostra o que deve e como deve ser feito, determina os procedimentos a adotar num apelo à uniformização.

Assim sendo, a partir dos dados empíricos, procura-se identificar as mudanças na ação da escola decorrentes do processo de avaliação. As informações contidas nas entrevistas e nas atas indicam mudanças resultantes de medidas aplicadas nos diferentes níveis.

As manifestações de mudança referem-se, principalmente, ao processo de autoavaliação da escola (nove dos entrevistados, 56,25%); aos documentos orientadores da escola (nove dos entrevistados, 56,25); e, em menor dimensão, os resultados da avaliação dos alunos (nove dos entrevistados, 25%).

No âmbito das atas as referências de mudança inscritas relacionam-se com o processo de autoavaliação e com os resultados da avaliação nas ciências.

Assim, no que respeita à mudança ocorrida no processo de autoavaliação, a medida indicada pelos acores da escola para responder às recomendações da IGE prende-se com a criação de uma comissão de autoavaliação da escola no sentido de superar a fragilidade dos processos autoavaliativos. A autoavaliação é assumida como um procedimento importante para a organização.

Quanto à mudança registada nos documentos orientadores, a resposta implementada pelos atores da escola às recomendações da IGE prende-se com a revisão dos critérios de avaliação das ciências e a reformulação no Projeto Educativo quanto à definição das metas quantificáveis no sentido de modificar essa fragilidade e, deste modo, estar em conformidade com as imposições superiores.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

No que se refere à mudança dos resultados na avaliação dos alunos, as medidas tomadas pela organização, em cumprimento das indicações da IGE, traduzem-se no desdobramento da parte experimental das ciências e outras medidas de correção que, na altura, não foram identificadas.

No seguimento das mudanças anunciadas pelos atores como consequência das medidas tomadas induzidas pela avaliação externa, interessa saber até que ponto essas mudanças foram perceptíveis pelos atores no sentido de as reconhecer na prática, em aspetos da ação da organização.

Para dar resposta a esta questão procurou-se obter informação a partir das atas e das entrevistas. Como as atas consultadas não continham qualquer referência a esta questão, a interpretação dos dados empíricos limitou-se a informações resultantes das entrevistas.

Neste âmbito, quando questionados sobre esta situação, os entrevistados manifestam a seguinte posição quanto às alterações refletidas nas práticas da organização: cinco dos entrevistados (31,25%) admitiram alterações que influenciaram a ação da escola no sentido da melhoria:

A avaliação veio confirmar que havia alguns pontos a ser retificados..., essa retificação, penso que foi feita (E10: 105).

A nível de segurança externa e interna, estou convicto que as coisas mudaram para melhor (E10: 106).

Entre os referidos entrevistados, os alunos identificaram um número significativo de alterações secundárias que se refletiram nas práticas e também apontam para a melhoria, como evidencia a narrativa que se segue:

Mas há uma recolha do lixo, que não havia antes (E5b: 71).

A biblioteca tem mais coisas, mais concursos e tudo para os alunos ficarem mais motivados (E5c: 71).

E agora (...) em vez de nós termos aulas de substituição, quando um professor falta (...) os melhores alunos, os que têm menos dificuldades, vão para a biblioteca para ficar lá os 90 minutos. Os que têm dificuldades mais às línguas vão para uma sala própria de línguas e tem lá professores que os podem ajudar e os que têm dificuldades a Matemática vão para a sala da Matemática (E5b: 71).

E agora podemos aproveitar melhor...Todas as escolas deviam adotar este novo sistema, porque ajudou os alunos, porque melhoraram as suas notas, devido a uns irem para as línguas, outros para as matemáticas (E5a: 71).

Por outro lado, três dos entrevistados (18,75%) não reconheceram alterações significativas, porém, as que sentiram apontavam para a melhoria e com uma expressão muito diluída na ação da escola, como declara o entrevistado:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Quer dizer, a mudança não foi assim radical nem nada disso, talvez mais em termos da organização ... não podemos dizer que haja assim uma mudança. Penso que, após a avaliação, houve uma tentativa de articular melhor as coisas.

Não foram também grandes as mudanças, não se justificavam (E6: 75, 76).

Quando se tenta saber o que é que mudou depois destas avaliações, às vezes, parece ficar a ideia de que ficou tudo na mesma. Apesar da preocupação manifestada, reconhecem-se apenas ligeiros registos de mudanças e/ou melhorias na organização da escola, o contrário seria de estranhar.

Por sua vez, outros três entrevistados (18,75%) apenas consideraram a melhoria da escola em resposta às recomendações da IGE, mas fizeram-no de uma forma muito abstrata e sem identificar o campo de influência da ação da escola, como confirma o discurso que se segue: “Melhorar, melhorou, porque tomou-se em conta as observações feitas...Tentamos corrigir algumas coisas ,....Foi-se limando o que não estava tão bem” (E9b: 99).

A preocupação dos atores é procurar agir em conformidade com o determinado pela pressão dos agentes da IGE, respondendo de forma positiva e consistente com os valores dominantes, como se infere a partir do discurso proferido.

Por fim, três dos entrevistados (18,75%) consideram que não houve mudanças, sendo exemplo disso a narrativa seguinte: “Para já não vejo mudanças nenhuma.” “Acho que temos a mesma coisa. Depois da avaliação externa, acho que não mudou nada” (E2: 58).

A partir da análise destes testemunhos fica expresso que os atores consideraram os efeitos da intervenção da avaliação externa na ação da organização da escola de forma divergente e, na globalidade, não distinguiram os domínios onde se realizaram. Deste modo, pode perceber-se que as mudanças indicadas foram perspectivadas no sentido da conformidade e no sentido da melhoria, quando estas aconteceram, dado que nem sempre isso se fez notar.

Esta situação pode ser considerada nos seguintes termos: para uns, segundo os dados apresentados por dez dos entrevistados (62,5%), percebe-se que a mudança suscitada pela avaliação externa é perspectivada no sentido da melhoria; para outros, como foi confirmado pelo discurso de três entrevistados (18,75%), a mudança resultante da avaliação externa é compreendida no sentido da conformidade com o recomendado pela IGE. Visto deste modo, à primeira vista, parece que os fundamentos que contribuem para que recomendações da IGE se cumpram prendem-se mais com o argumento da melhoria da organização do que o da conformidade, ou seja, para os atores domina o fundamento da melhoria sobre o da conformidade. Porém, tendo presente o que foi já analisado e transmitido a partir das

informações das atas e das entrevistas, nomeadamente no que respeita à implementação das medidas pela organização para responder às recomendações da IGE, a preocupação e consentimento dos entrevistados convergia no sentido da valorização da conformidade com as imposições superiormente determinadas, fundamento para os atores da organização traduzirem essas medidas nos documentos orientadores da escola.

#### **1.4.2.1. Mudanças enunciadas versus mudanças percebidas na ação da organização**

Acontece que as mudanças enunciadas em forma de medidas não foram além do plano formal, visto que não produziram efeitos/mudanças nas práticas da escola, pelo menos até ao momento da recolha da informação. A ser assim, esta situação significa que a ação da organização não acompanha a intenção enunciada pelos atores, provocando disfunções entre planos.

Os dados das entrevistas situaram a mudança no plano/estrutura formal, designadamente no âmbito dos documentos orientadores da escola (reformulação do Projeto Educativo, quando este passou a conter a autoavaliação, traduzida ao nível da ação na criação de um grupo de trabalho, e as metas quantificáveis; revisão dos critérios de avaliação de ciências; desdobramento da parte experimental das ciências e outras medidas de correção). Esta circunstância explica-se pela necessidade dos atores responderem formalmente às recomendações da IGE resultantes do processo de avaliação externa. Para isso, foram tomadas medidas que passaram a estar inscritas nesses documentos, modificando-os.

A mudança dos documentos, por si só, não implica a mudança das práticas, apenas se produziram divergências entre a estrutura formal e a ação da organização. Estes planos não interagem, pelo contrário, agem separada e desarticuladamente por uma questão de subordinação/dependência em relação às regras impostas, representando o seu cumprimento mais uma questão de conformidade com as solicitações dominantes de modo a manter a legitimidade externa da organização. Dito de outra maneira, é importante introduzir mudanças que constem nos documentos orientadores, mas não será tão importante que os seus efeitos se percebam nas práticas da organização. Em função desta situação, admite-se haver inconsistências entre discursos e práticas, entre mudanças essencialmente retóricas e mudanças efetivas. Portanto, é preciso passar das palavras aos atos, como defende Afonso (2007: 228): “ (...) se isso não acontece, se for uma política de avaliação na lógica de gerir o *statu quo*, na lógica de viver com o que está, nesse caso não passa de um exercício retórico”.

Sabe-se que a mudança é um processo difícil e moroso, segundo Gasparetto (n. d., Avaliação Institucional e cultura da mudança, para. 10): “A Avaliação Institucional conjuga-se com mudança e essa assume diferentes significados. Trata-se de um processo, sem dúvida, doloroso, lento, com avanços e retrocessos”, nomeadamente a mudança das práticas. Porém, é importante e indispensável para a organização agir em conformidade, mesmo que o seja apenas na estrutura formal, no propósito de mostrar que a escola responde às exigências recomendadas. Pois, a conformidade significa que os procedimentos adotados inscrevem-se no âmbito daquilo que se considera correto, logo a legitimidade da organização fica assegurada perante a comunidade. A legitimidade requer conformidade porque é esta que imprime legitimidade à organização. Quanto mais as organizações e os indivíduos se ajustem em relação às práticas dominantes, maior será a sua legitimidade pública (Meyer e Rowan, 1992: 34):

organizational success depends on factors other than efficient coordination and control of productive activities. Independent of their productive efficiency, organizations that exist in highly elaborated institutional environments and succeed in becoming isomorphic with these environments gain the legitimacy and resources needed to survive.

A desarticulação entre os dois planos resulta da necessidade da escola responder de forma positiva às solicitações superiores. Deste modo, importa seguir as recomendações da IGE como referenciais legitimadores.

Ao nível da orientação para a ação é a procura da conformidade com o prescrito pela IGE que determina a mudança consentida pela organização no sentido de assegurar a conformidade com as pressões geradas pelo meio. Daí que os dados apresentados pelos entrevistados explicitem a via da ritualização e a conformidade exerça o papel legitimador da organização. Deste modo, as recomendações da IGE promovem a mudança por isomorfismo coercivo.

Em suma, as escolas, implementam uma série de orientações prescritas, como a importância da autoavaliação e de um Projeto Educativo para a organização, porém, essas indicações, quase sempre, se resumem a procedimentos simbólicos, uma vez que não implicam as práticas.

## **1.5. Posicionamento dos atores face ao processo de avaliação**

### **1.5.1. Significado do relatório para os atores da organização**

No seguimento de todo o processo avaliativo, um outro procedimento para enriquecer este trabalho passou por conhecer o parecer dos atores quanto ao processo em questão. A este

propósito, considerou-se importante saber o significado atribuído pelos atores ao relatório da IGE, onde constam os dados relativos à avaliação da escola. Como parte fundamental de um sistema de informação sobre a prestação de contas do serviço educativo, o relatório mereceu o consentimento e a concordância dos atores, reconhecendo-se no conteúdo do documento. Interpretação inferida a partir das entrevistas, uma vez que as atas consultadas não continham qualquer referência a este assunto.

Como os resultados da avaliação foram considerados bons, dez dos respondentes (62,5%) manifestaram satisfação por corresponder à realidade escolar, como confirma o seguinte excerto:

O relatório diz exatamente aquilo que nós achávamos que havia de ser visto, não tem nem mais nem menos que aquilo que conseguiu dar como provado durante o processo de avaliação. Traduz à letra tudo aquilo que eu acho que os senhores inspetores viram. Ficamos satisfeitos, parece que traduz, realmente, muito da realidade (E8a: 87).

Para além disto, três dos entrevistados (18,75%) encararam os resultados da avaliação externa como uma mais-valia para a organização, funcionando como um reconhecimento e contributo para reforçar a confiança dos atores educativos: “ É sempre bom vir alguém de fora e reconhecer” (E8a: 88).

Outra das afirmações proferida por um dos entrevistados acrescenta que o resultado do relatório permitiu uma comparação com a avaliação externa das escolas vizinhas: “Face a outras escolas, foi excelente e nós conseguimos chegar a essa conclusão pelo relatório das escolas a que tivemos acesso” (E10: 107).

Como foi evidente ao longo das entrevistas, os inquiridos manifestaram satisfação com os resultados globais do relatório elaborado pela IGE. Por serem considerados positivos os resultados, a escola passa a ser considerada como uma boa escola, porque funciona como deve ser, condição que intensifica, assim, a *lógica da confiança*. Nestes termos, o relatório representa um instrumento de legitimação da organização que resulta do reconhecimento social de que a escola funciona em conformidade com as solicitações do meio.

Esta situação influenciou a concordância e o consentimento quanto à divulgação e conhecimento do relatório de avaliação externa para que a partir dele possam construir os seus juízos de valor. Considerado um instrumento muito valioso de informação para a escola, a divulgação do relatório de avaliação externa constitui um procedimento fundamental, segundo defendem nove dos entrevistados (56,25): “Eu acho que sim, porque, se todos pertencemos à comunidade, acho que não se deve esconder nada” (E1: 53).



Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Nas atas está também comprovada a divulgação do relatório, documento que funciona como uma referência, onde constam as recomendações da IGE que apresentam uma visão dos pontos a melhorar para a superação das disfunções assinaladas, conforme o seguinte excerto:

O Relatório da Avaliação Externa foi divulgado à comunidade através da página Web da escola. O mesmo deve ser analisado mais detalhadamente, no sentido em que pode apontar para pistas de trabalho interessantes, a partir dos pontos registados como menos bons (A1: 110).

Entre os diversos motivos alegados para defender a divulgação do relatório, três dos entrevistados (18,75%) assumiram a posição na perspetiva da melhoria, na medida em que o relatório pode funcionar como ponto de partida para assegurar medidas de melhoria passíveis de desencadear processos de mudança na escola, conforme a seguinte resposta: “...há que realmente mostrar e dizer o que está mal, que é para nós melhorarmos” (E1: 53).

Para quatro dos entrevistados (25%) a divulgação dos resultados do relatório da avaliação serve a perspetiva do mercado educacional como forma de prestação de contas das escolas junto da comunidade. A partir deste procedimento, a instituição projeta a imagem pública junto dos “clientes” que passam a dispor de uma importante fonte de informação quanto à qualidade do serviço que a escola oferece para, assim, fazerem a sua escolha. Esta situação proporciona a possibilidade de comparação dos resultados das escolas, promovendo um efeito de competição entre elas. A competição entre escolas resulta das pressões sociais e familiares exercidas sobre as mesmas através da divulgação dos resultados da avaliação.

Este segmento de ideias resulta das referências proferidas nos discursos dos seguintes entrevistados:

Era importante reconhecer a avaliação da escola desde que a mobilidade fosse garantida e que cada um escolhesse a escola em função do Projeto Educativo e das avaliações da escola. Eu dizer que o meu filho está numa escola que teve uma avaliação boa ou dizer que o meu filho está numa escola que teve uma avaliação má, eu não posso tomar nenhuma medida de o transferir (E4a: 67).

É um documento da escola que a comunidade da escola tem acesso para se pronunciar e saber efetivamente a qualidade de escola e de ensino que os filhos têm, como consumidores (E10: 107).

As coisas sejam positivas ou negativas devia haver visibilidade dos resultados de todas as escolas ao nível nacional, porque não há termos de comparação. (...) a escola ali vizinha teve piores ou melhores resultados, pode-nos levar a refletir (E7: 80, 81).

Em síntese, a avaliação pode funcionar como instrumento ao serviço do mercado educacional na medida em que a divulgação pública dos resultados da avaliação influencia a construção de uma determinada imagem pública da escola que se reflete na conquista dos “clientes”.

### 1.5.2. Visão dos atores quanto ao conteúdo do relatório

Em função do relatório da avaliação externa, também se pretendeu conhecer o ponto de vista dos atores quanto aos pontos fortes, pontos fracos e recomendações da IGE. Como as atas não continham qualquer referência ao assunto em questão, recorreu-se ao testemunho prestado ao longo das entrevistas. Para isso, foram convocados os atores a pronunciarem-se quanto a este assunto, manifestando concordância com as observações registadas (pontos fortes e fracos identificados) e a correspondência das mesmas à realidade por treze dos entrevistados (81,25%). Contudo, são salvaguardados alguns pontos assinalados como “pontos fracos” que mereceram algumas reservas por parte de quatro entrevistados, por considerarem que a superação dessa dificuldade não depende da capacidade de resposta da instituição escolar, como está patente nos seguintes discursos:

(...) nós achámos que fomos um bocado prejudicados,...porque muitos dos pontos fracos que nos foram atribuídos, não eram bem competência da escola (E3: 62).

A questão das ciências consideramos que foi um bocado injusta, porque não depende de nós, mas das condições físicas. Os professores das ciências, de alguma forma, sentiram-se um bocadinho fustigados, porque ultrapassavam as possibilidades deles (E9b: 100).

A partir destas narrativas infere-se que a ação da escola, como organização não autónoma e sem competências a vários níveis, continua a depender das decisões políticas determinadas a nível central para a superação das limitações ou constrangimentos assinalados. Assiste-se a uma relação de dependência hierárquica, de dominação da administração central que exerce uma força hegemónica sobre a organização escolar, tornando a ação desta dependente das indicações emanadas de poderes externos, como se assistiu ao longo do processo de avaliação. Assim sendo, a função da administração é apoiar as escolas que apresentem poucas condições, dedicando maior cuidado às que manifestam mais dificuldades para vencer os denominados “pontos fracos”.

Pelos discursos dos entrevistados, os atores escolares consideraram necessário corrigir os pontos fracos para que a ação da escola esteja em conformidade com as recomendações promovidas em nome daqueles que dominam o processo e o sistema. Desta forma, a IGE mostra o que deve e como deve ser feita a ação da escola como forma de superar as disfunções ocorridas. Caso assim não aconteça, a organização incorre numa situação de desconformidade, porque não funciona de acordo com o exigido. Esta situação torna-se causadora de ilegitimidade que afeta a *lógica da confiança* e o reconhecimento social da organização. No sentido de evitar ameaças à legitimidade, os atores tentam superar os desvios assinalados para responder àquilo

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

que se espera que a escola seja. Nestes termos, os atores da organização escolar reconhecem-se nas relações dominantes, servem os interesses do poder central, procurando, assim, obedecer e corresponder às exigências de quem domina. Ao agir desta maneira, os atores das organizações escolares manifestam consentimento face aos procedimentos determinados por agentes hierarquicamente superiores.

Em função desta condição procurou saber-se a posição dos entrevistados face aos aspetos avaliados, onde está incluído aquilo que se espera que a escola seja, conforme os domínios inerentes ao processo de avaliação externa. Embora não haja qualquer registo presente nas atas consultadas quanto a este assunto, as respostas concedidas por sete dos entrevistados (43,75%) expressam a concordância e consentimento face aos aspetos avaliados, sendo considerados os principais, permitindo o conhecimento e a consistência da ação educativa a desenvolver, como se interpreta do seguinte testemunho:

Ninguém pôs em causa a questão dos domínios, estão bem escolhidos, acabam por abarcar as principais questões da escola e do agrupamento. Cada domínio é bastante abrangente e acaba por ir buscar a realidade escolar (E8b: 90, 91).

Neste âmbito é pertinente destacar o discurso de um entrevistado por dar ênfase ao domínio dos resultados, nomeadamente pela relação que estabelece entre o domínio dos resultados e os exames nacionais. No entender deste entrevistado, esta situação permite ao Estado o poder de controlo sobre as escolas, na medida em que este processo funciona como um instrumento de controlo ao serviço da mensuração, da comparação e da hierarquização das organizações:

Nos relatórios, o domínio relacionado com os resultados está inteiramente ligado aos exames nacionais, aquilo quase pode antecipar. Conhece a escola, radiografia está ali, é o exame nacional. Neste aspeto, é que nós achamos que, às vezes, sentem que o resultado que se apresenta em termos avaliativos, o Bom e o Muito Bom, não considera, pois, as circunstâncias em que a prova está a ser desenvolvida (E9c: 100).

A partir de mecanismos de avaliação externa dos resultados escolares (exames nacionais, provas aferidas), assiste-se a uma sobrevalorização dos resultados quantificáveis sem levar em consideração as especificidades dos contextos e dos processos educativos. Este procedimento admite como risco a inferência de juízos de valor globais a partir de informações parciais denominados “indicadores”, como refere Figari (1993: 143): «Esta abordagem comporta como risco essencial a inferência de juízos de valor globais a partir de informações parciais que detêm o estatuto de “indicadores”».

Nesta sequência, importa ainda saber o parecer e o conhecimento que os atores da organização detêm quanto às modalidades de avaliação implicadas neste processo de avaliação.

**1.5.3. Significados associados à avaliação externa:** da promoção da imagem da escola, à visão de melhoria e de controlo para a conformidade, passando pela assinatura de contratos de autonomia.

Para os atores da organização o procedimento da avaliação externa ocorrido na escola merece um parecer positivo pelo efeito que exerce sobre a organização. Por isso, os atores encaram este processo como uma mais-valia para a organização. Esta perspetiva mereceu a aprovação por parte de sete dos implicados nas entrevistas (43,75%), conforme este testemunho: “Acho que a avaliação externa traduziu-se num evento muito positivo” (E8b: 88).

Neste seguimento, cinco dos entrevistados consideram que a perspetiva da avaliação externa, promovida por agentes externos à organização, nomeadamente a inspeção, apresenta uma outra maneira, também ela necessária e apropriada, de “olhar” e interpretar os acontecimentos ocorridos em contexto escolar. Neste sentido, este procedimento representa um importante contributo para a organização na medida em que mostra e propõe outros caminhos, outras formas de ver, pensar e agir, conforme os dados empíricos da entrevista:

(...) uma visão exterior de uma equipa que estava a ver uma série de escolas nos poderia dar uma outra perspetiva da escola (E4a: 67).

(...) uma avaliação externa se traduz numa mais-valia, porque, naturalmente têm uma visão mais neutral e, portanto, mais independente (E8a: 85).

A valorização como mera retórica atribuída a este acontecimento decorre do efeito de credibilidade e de reconhecimento que provoca no exterior e junto da comunidade, nomeadamente nos docentes que encararam esta questão como reconhecimento do seu profissionalismo. A avaliação externa funciona, então, como um fator de credibilização da ação da organização e de reconhecimento social que contribui para reforçar a confiança do profissionalismo docente e a segurança dos atores em presença. Aliás, não é apenas a valorização da avaliação externa em função da credibilidade e da *lógica da confiança* que está em causa, mas também a questão da promoção da imagem da escola no exterior, ou melhor, a valorização da avaliação ao serviço da confirmação da imagem de uma escola de qualidade. Neste sentido, os efeitos da avaliação externa servem para legitimar a escola internamente e perante a comunidade. Esta perspetiva é inferida a partir do seguinte registo de uma ata e demonstrada por dois dos entrevistados:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Esta avaliação contribuirá para uma maior projecção e notoriedade da escola (A2: 110).

Acho que a avaliação externa traduziu-se num evento muito positivo para a comunidade, principalmente para os professores que viram, de alguma forma, reflectido o reconhecimento (E8b: 88).

A satisfação dos atores face ao relatório causa alguma estranheza se tivermos em atenção que um dos domínios valorizados pela inspeção, os resultados dos exames foi uma das fragilidades objetiva referida nesse documento.

Considerada como um instrumento muito valioso de informação, de conhecimento e de melhoria da organização escolar, a avaliação externa feita pela IGE surge como um instrumento para a melhoria da organização, na medida em que a partir dela passou a dispor de uma visão dos pontos a melhorar. Neste sentido, um dos entrevistados considerou que a avaliação externa exerce impacto na melhoria da escola, se esta for acompanhada de uma ação de inspeção associada à verificação de conformidade da ação da escola. Só esta perspectiva de reforço da vigilância serve para garantir a melhoria e qualidade da escola. Assim, a avaliação externa constitui um procedimento de controlo do Estado sobre as escolas através de mecanismos de intervenção inspetiva:

Isto é saudável para a escola e só vem trazer melhoramentos aos pontos menos bons ..., só se transformam a curto prazo em bons se eles tiverem uma certeza que eles vão ter uma inspeção. Uma forma de melhoramento é que as avaliações trazem mais-valias à escola (...) Dessa forma é que conseguimos uma escola melhor, uma qualidade de ensino melhor e um futuro melhor para os nossos filhos (E10: 107).

O mesmo entrevistado encara a presença regular da inspeção na escola como um facto positivo para a comunidade. Considera ele que a presença dos agentes da IGE, que supervisionam a ação das organizações, representa uma ameaça para aquelas que incorram em irregularidades, evitando, deste modo, desvios à conformidade legal e normativa. Este procedimento contribui para a segurança e confiança da comunidade na ação da organização.

Esta posição transmite a valorização da presença da IGE numa perspectiva de controlo das escolas num contexto em que a IGE exerce a vigilância para corrigir desvios, garantir a conformidade da ação da escola. Uma lógica da inspeção associada à verificação da conformidade legal e normativa na linha do papel que durante anos se atribuiu à inspeção:

Esta escola, do meu tempo, em que eu estava cá, e para satisfação minha também, nesta escola estavam sempre inspetores, .... A presença deles levava a que não houvesse grandes descuidos ou que não corresse coisas más que pudessem implicar ou que os inspetores pudessem observar. Enquanto representante dos pais, deixava-me satisfeito. ...Não que pudessem observar alguma coisa, isso a mim deixava-me descansado, também porque independentemente dos resultados, eu tinha a certeza que eles não fechavam os olhos, que não facilitavam (E10: 108).

A intervenção deste entrevistado manifesta a importância da conformidade com indicações superiormente determinadas, em que a IGE nos aparece como agente de institucionalização. Encarado como um servidor dos interesses dominantes, a ação do agente deve contribuir para assegurar o *statu quo*, funcionando como o garante do domínio estatal, procedimento este que nos remete para o intelectual conformista de que nos falam Giroux e Aronowitz (1992).

Por sua vez, também há quem atribua à inspeção uma função formativa, porque a avaliação visava dar pistas para que a escola melhorasse e superasse certas dificuldades, conforme os dados presentes na ata que se segue: “Considerou também que avaliação externa abriu pistas para que o agrupamento possa iniciar uma reflexão mais profunda visando a melhoria dos aspectos que se reconhecem menos conseguidos” (A2: 112).

Numa outra perspetiva, mas também a propósito do processo de avaliação externa, a intervenção de um entrevistado surge no sentido de “indexar” aos resultados da avaliação, sobretudo externa, um conjunto de “prémios e castigos”, designadamente as quotas para a atribuição das menções de Excelente e Muito Bom, e a dotação do quadro de professores titulares, como foi referenciado por um inquirido: “Tivemos, efetivamente, um pequeno benefício nas quotas, os resultados da avaliação externa, neste contexto, sobe de uma maneira ou de outra” (E9c: 99).

Este processo funciona como um instrumento de controlo ao serviço da hierarquização das organizações e a implementação da avaliação permite recompensar/reconhecer as melhores escolas e penalizar as piores, na perspetiva da competição e do mérito.

Outra questão que mereceu a atenção da parte de dois dos entrevistados foi a avaliação das escolas associada à questão da assinatura de contratos de autonomia. Pelo que se infere das palavras do entrevistado, a celebração de contratos de autonomia implica que a escola tenha sido sujeita a um processo prévio de avaliação no sentido de conhecer o contexto escolar e a partir daí saber se reúne as condições necessárias para a celebração desse contrato. Como o processo de avaliação já decorreu na escola, aos atores da organização resta aguardar pela celebração desse contrato de autonomia, na medida em que a avaliação das escolas só faz sentido se estiver associada com uma política de promoção de autonomia, como afirma Afonso (2007):

A avaliação das escolas, em termos desta visão política de mudança, só faz sentido se estiver associada com uma política activa de promoção de autonomia da gestão escolar (227-228).

Nas palavras de um entrevistado,

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

Esta avaliação também tinha uma outra finalidade, para a qual ultimamente deixou de se ouvir, que é assinatura dos contratos de autonomia. Depois de termos este processo todo elaborado, estávamos à espera de realmente vermos isso concretizado num processo de autonomia (E8a: 91, 92).

Apesar das administrações educativas recorrerem ao discurso da autonomia escolar, na prática, o poder de decisão mantém-se essencialmente inalterado, na medida em que a ação das escolas encontra-se dependente das indicações provenientes de poderes externos e habituada a um controlo por via de despachos, regulamentos e outras normas específicas de atuação e a autonomia praticamente tem-se limitado aos aspetos organizativos. Tal parecer está contido nos discursos dos inquiridos:

Estas autonomias que vêm assim.... O Presidente faz a distribuição de serviço como quiser e como entender. Depois surge logo um normativo que diz que esta hora é para ali, esta é para acolá...Ou seja, num sítio diz tem autonomia para, mas logo a seguir vem alguma coisa que restringe a autonomia (E8b: 92).

(...) a distribuição é da minha competência, mas só distribuo aquilo que me dão e dão-me muito pouco, o poder de decisão é limitativo (E8a: 92).

A forte centralização da administração educativa é considerada como um dos principais problemas da escola autónoma. Lembrando que não se pode conceber a autonomia das escolas sem a autonomia dos professores, num contexto de excessiva regulamentação da atividade das escolas, este paradigma de Escola é coerente com o perfil de professor funcionário que o Estatuto da Carreira Docente configura. Para garantir professores obedientes e acrícos é necessário um modelo de gestão de pendor hierárquico e dominador, que permita limitar a autonomia profissional dos docentes, subordinar o seu trabalho a orientações externas e ao controlo central. Limitado na sua atuação e pressionado pelo poder central, a quem está administrativamente subordinado, a profissão docente está cada vez menos autónoma e mais controlada.

A intervenção da administração acaba por ser tão evidente que até interfere na homologação de documentos internos à organização, nomeadamente os regulamentos internos, colocando-os em situação de clara dependência, conforme a afirmação: “Quando o Regulamento Interno tem de ser homologado pela DREN não vale a pena dizer mais nada” (E8a: 92).

No contexto de uma autonomia condicionada pelas decisões políticas e medidas de controlo determinadas a nível central, as escolas precisam de mais autonomia, de poder de decisão para que depois seja feita a avaliação dessas decisões, num contexto de responsabilização, numa perspetiva de prestação de contas. Num quadro de autonomia, a avaliação das escolas está associada à prestação de contas, tendo esta uma função reguladora

da escola. É possível inferir que os atores concordam que a avaliação externa sirva para a prestação de contas. A avaliação externa, à partida, constitui um instrumento de regulação por parte do Estado num contexto de autonomia. Esta centralidade crescente da avaliação, particularmente a autoavaliação enquanto instrumento da autonomia das escolas, como meio de controlo e responsabilização, tem levado à regulação da ação nas escolas:

Em relação aos tempos de escola, podia geri-los como quisesse. Aqui era feita uma distribuição mais próxima e adequada, com critérios, de acordo com os cargos, uns tinham mais horas outros tinham menos. Ao definir, no máximo são duas para cada turma, ou só podem ser três, mexeu com uma série de coisas, limitações.

Depois prestávamos contas. A gente não se importa de prestar contas (E8b: 92).

Neste sentido, a “autonomia das escolas” não foi para além da retórica, na medida em que raramente ultrapassou o discurso político e a sua aplicação esteve sempre longe da concretização efetiva. O discurso oficial defende uma maior autonomia para as escolas, contudo essa autonomia é muito reduzida. A autonomia tem sido uma ficção, assumindo a avaliação mais um sentido burocrático e fiscalizador.

Em função desta situação, admite-se haver contradições e inconsistências entre discurso autonómico dos decisores políticos e respetivas práticas centralizadoras. Ora, enquanto a administração educativa se mantiver fortemente centralizada, a autonomia das escolas não passará de uma intenção recorrentemente anunciada, mas sistematicamente contrariada e adiada.

#### **1.5.4 Valorização da autoavaliação para o conhecimento e melhoria das escolas**

No que respeita à autoavaliação, procurou-se conhecer os seus impulsionadores, a importância e os argumentos da mesma no contexto escolar. Para isso, procurou obter-se resposta nas atas e nas entrevistas. Como as atas consultadas não continham informação a este respeito, resta interpretar esta questão a partir das respostas dos entrevistados.

Analisada a informação registada nas entrevistas, percebe-se que os entrevistados manifestam desconhecimento quanto aos impulsionadores deste procedimento, na medida em que dois deles atribuíram a iniciativa ao Conselho Executivo, dois outros consideraram que a iniciativa veio da Direção da escola e um outro entrevistado mencionou, de forma vaga, os órgãos da escola e o Conselho Pedagógico, conforme a seguinte transcrição.

Foi o Conselho Executivo (E8b: 92).

Foi a escola. A direção da escola (E4a: 68).

Eu penso que foi uma decisão também dos órgãos da escola e do Conselho Pedagógico (E6: 77).



Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

A partir dos dados, percebe-se que os atores consideram que os órgãos da escola dão importância à autoavaliação. Para além disto, também se pretendeu saber como encaravam os atores, em grau de importância, a autoavaliação para a organização. Neste âmbito, onze dos entrevistados destacaram a importância deste procedimento, invocando diversos contributos para a organização, como se confirma pelo seguinte discurso:

Nós tínhamos práticas de autoavaliação, sem termos constituído uma equipa, uma comissão. Mas não se fazia a ligação entre os vários, diferentes práticas de autoavaliação e era só em alguns domínios (E8b: 92, 93).  
Sem dúvida, é imprescindível, porque é quase um termómetro para..., é uma auto-regulação, é um autoconhecimento. Mexe com duas coisas que são muito importantes para o desenvolvimento de uma organização: uma é a motivação, quando há consciência dos aspetos fortes e das coisas boas que há; mexe com outra questão, que é as fragilidades e os pontos fracos por ser uma oportunidade para melhorar (E8a: 93).

Este entrevistado corrobora o reconhecimento do valor da autoavaliação para a organização escolar e aponta para duas das funções desta modalidade mais invocadas ao longo das entrevistas. Enquanto para oito dos entrevistados (50%) uma das funções prende-se com o conhecimento sobre a organização que esta modalidade proporciona nos atores escolares. A outra finalidade referenciada por nove dos entrevistados (56,25%) prende-se com a autoavaliação associada à perspetiva da melhoria. Considerada a dimensão mais importante da avaliação, percebe-se que é fundamental que se parta de processos de autoavaliação para que nas nossas escolas aconteçam as melhorias.

Isto significa que, no âmbito da avaliação, há uma relação entre a autoavaliação, o conhecimento e a melhoria. Se o objetivo da avaliação é conhecer e o conhecimento permite melhorar a qualidade dos sistemas educativos, então, a avaliação pode promover a melhoria das escolas. Para isso, importa que a avaliação seja assumida pelos atores e pelas escolas, porque é na escola que está quem melhor conhece a realidade para poder realizar as melhorias. Então, a autoavaliação, realizada por pessoas que fazem parte da “comunidade educativa”, centra-se no conhecimento de si própria, tendo como horizonte a melhoria da qualidade dos sistemas educativos (Eurydice). Contudo, pelo que se conhece da realidade das organizações escolares, pode dizer-se que este quadro ainda se situa no plano abstrato, como é visível pela ausência de práticas de autoavaliação regulares nas escolas.

Em função deste conjunto de ideias, oito dos atores que participaram nas entrevistas (50%) conceberam a autoavaliação como um contributo importante para o conhecimento da escola, conforme o testemunho:

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

A escola precisava de saber em que posição é que estava para tomar as medidas que pudessem melhorar a escola...É importante, a escola tem que ter conhecimento das vantagens ou das desvantagens destas atividades (E4a: 68).

Por sua vez, outros entrevistados consideraram como principal função da autoavaliação a melhoria da escola, conforme a seguinte afirmação: “Sim, quer dizer se o objetivo da avaliação é melhorar aquilo que não está tão bem” (E4a: 68).

A este propósito, nove dos inquiridos (56,25%) valorizaram a autoavaliação como um instrumento importante para a melhoria da escola, representando a implementação de processos de autoavaliação uma referência de melhoria, nomeadamente a constituição de uma comissão de avaliação.

Apesar da importância atribuída pelos atores ao processo de autoavaliação, não tem a mesma correspondência na prática da organização, quando esta ainda não dispõe de uma equipa de autoavaliação que exerça os seus procedimentos de forma consolidada.

Em virtude da inexistência de práticas de autoavaliação sistemáticas e organizadas na organização escolar, a equipa inspetiva assinalou esta questão, no relatório da avaliação externa, como o seguinte “ponto fraco”: “A reduzida abrangência e a fragilidade de alguns processos auto-avaliativos”. Esta situação reflete uma contradição quando relacionada com um dos objetivos do programa da avaliação externa que consiste na promoção de práticas de autoavaliação na escola, contudo, estas a manifestar-se de fora e não de dentro da instituição passam a constituir um instrumento para responder a uma obrigação imposta do exterior. Assim sendo, a integração da autoavaliação decorre da necessidade da escola dar cumprimento aos requisitos de supervisão da IGE para que esteja em conformidade com as exigências promovida em nome daqueles que dominam o processo e o sistema. Deste modo, os valores da avaliação encerram uma influência hegemónica, pelo que manifestam uma forte regulação por parte da administração central para determinar os procedimentos a adotar pelas escolas. Assim sendo, assiste-se a uma relação vertical, hierárquica, entre os agentes representantes da administração central e os atores das organizações escolares que servem os interesses do poder central, procurando obedecer e corresponder às exigências de quem domina. Mais uma vez, a ação das escolas torna-se dependente de poderes externos, como se assistiu ao longo do processo de avaliação.

Os dados empíricos demonstram que a escola respondeu à exigência do meio ao integrar a autoavaliação nos documentos orientadores da ação organizacional e, ao nível da

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

ação, ter constituído uma comissão/equipa de autoavaliação, como resposta positiva às recomendações da IGE:

Após a avaliação externa, tivemos necessidade de sistematizar o nosso processo de avaliação interna, ...a escola tinha procedimentos de autoavaliação, ...mas não tinha um processo de avaliação interna sistematizado...constituiu-se realmente a equipa (E7: 81).

Embora na escola se implementem procedimentos de avaliação, não se estabelecem práticas sistemáticas e regulares de autoavaliação, não existindo para o efeito uma equipa responsável pelo processo de avaliação interna, como sublinharam sete dos entrevistados (43,75%). Como consequência, os procedimentos de autoavaliação estavam dispersos, desarticulados, sem as consequências convenientes para a ação da organização.

Os dados das entrevistas revelam que a autoavaliação ainda não se tornou uma prática institucionalizada nas escolas, por isso o indicador “Efectividade da auto-avaliação na melhoria do desempenho global” tem obtido uma posição menos positiva na escala de avaliação por parte da IGE e, por esta razão, mereceu o reparo de um entrevistado, tal como demonstra o seguinte testemunho:

Há um dado curioso, se ler os relatórios da inspeção, basta ler um ou dois relatórios,... verifica que a maior parte das escolas estão no pé que nós estamos. Mesmo escolas que alcançaram avaliação... continuam numa fase incipiente (E9c: 101).

Face a tudo o que pudemos observar, a autoavaliação parece constituir mais um poderoso instrumento retórico de legitimação da dominação e não aqueloutro de afirmação emancipatória que deveria ser a sua única fonte de significação. Autoavaliação (ou autoconhecimento) constitui o cerne da modalidade da avaliação democrática proposto por MacDonald (2008), implicando que os avaliadores se confundam com os atores, que a informação recolhida constitua a base da tomada de decisão acerca das questões educativas, ou seja, a base de produção local de políticas educativas. Ora, sem que o quadro legal em que as organizações escolares sempre funcionaram seja alterado, tal exercício de poder só pode ocorrer na condição de epifenómeno.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



A análise do processo de avaliação ocorrido em contexto escolar, enfatizando, sobretudo, alguns dos seus efeitos na organização, obedeceu a um enfoque teórico, sócio-organizacional e a perspectiva interpretativa convocada no sentido de permitir essa análise foi o *neo-institucionalismo*. Isto não quer dizer que as outras tivessem sido descuradas. Pelo contrário, contribuíram para facilitar a compreensão da escola como organização, local onde acontecem processos de avaliação capazes de provocar mudanças. O propósito deste trabalho surge no sentido de compreender e interpretar a relação entre o processo de avaliação externa e os efeitos percebidos na organização. Para isso, foi importante associar a informação prestada pela organização escolar a partir dos documentos e do discurso dos seus atores ao igualmente importante conhecimento resultante da perspectiva neo-institucional convocada.

Desde a tomada de conhecimento de que a escola seria objeto de uma avaliação externa até ao término deste processo, é perceptível a valorização concedida por parte dos atores ao mesmo, por diversas razões que podem traduzir-se positivamente na afirmação e legitimidade da escola. Em função desta questão, os atores procuram obedecer e cumprir as orientações prescritas, por isso, adotaram procedimentos que lhes pareceram responder às exigências superiormente determinadas no sentido da atuação da organização se pautar pela conformidade com o que deve ser e corresponder àquilo que se espera dela. Assim, compreende-se que, ao longo das suas diferentes fases, o processo de avaliação se caracterize por uma lógica que podemos designar de controlo e de dominação, por um lado, e de aceitação e consentimento por outro.

A ser assim, a relação de subordinação dos atores da organização para com o poder instituído corresponde ao intelectual conformista de Giroux e Aronowitz. Como se reconhecem nas relações de dominação, a intervenção dos atores serve os interesses e valores convergentes com o poder hegemónico, conferindo homogeneidade à categoria dominante e contribuindo para assegurar o *statu quo*. Nesta qualidade, os agentes especializados na administração e no controlo, categoria que corresponde ao designado intelectual hegemónico, procuram a centralização do poder, exercendo uma força hegemónica, uma dominação com consentimento dos dominados da organização escolar.

Conforme o quadro apresentado, percebe-se que o processo de avaliação das organizações desencadeia nos atores um clima de preocupação, receio, na medida em que este processo funciona como um instrumento de controlo ao serviço da mensuração, da comparação e da hierarquização das organizações e, a partir de um sistema implementação de avaliação das

organizações, este procedimento permite recompensar/reconhecer as melhores escolas e penalizar as piores. Para isso, são implicados “peritos” ou agentes da inspeção no processo, os designados intelectuais hegemónicos, atribuindo-lhes a responsabilidade de legitimação, dependente dos princípios e valores hegemónicos, e que transportam todo um sistema de dominação.

Este conjunto de ideias remete-nos, de imediato, para a tipologia de avaliação de MacDonald, nomeadamente a avaliação autocrática e avaliação burocrática, pois ambas procuram prestar um serviço importante aos governos, permitindo-lhes exercer maior controlo sobre os recursos educativos. Por um lado, a dominação do tipo autocrático, exercida pela autoridade da ciência, funciona como garantia e desenvolvimento do poder académico proporcionando simultaneamente legitimidade científica à política pública. Ao passo que a dominação do tipo burocrático apresenta como principal propósito servir o poder central. Como se trata de dominar, os valores da avaliação encerram uma influência hegemónica, pelo que manifestam uma forte regulação por parte da Administração Central para determinar os procedimentos a adotar pelas escolas.

Durante o processo de avaliação podemos destacar a fase de preparação do mesmo. Os dados mostram que, para fazer face ao ambiente de preocupação e receios instalados, os atores adotavam procedimentos de preparação para a avaliação externa e, deste modo, responder às solicitações da inspeção pela via da conformidade. Para que assim aconteça, a escola foi informada antecipadamente pela IGE das linhas orientadoras que constituem o processo de avaliação externa. Nesta sequência, os responsáveis pela escola prestam aos atores da organização todas as informações relacionadas com o processo, nomeadamente os aspetos sobre os quais iria incidir a avaliação. Neste sentido, procedeu-se à preparação das informações e dos documentos orientadores da escola, a fim de os enviar à IGE e os apresentar quando confrontados sobre essa matéria, designadamente com a visita dos serviços inspetivos para uma ação de verificação de conformidade da organização com os normativos burocráticos.

Assim, as escolas organizam-se e preparam-se de modo a disporem de um conjunto de informação e de indicadores que funcionem como elementos demonstrativos de conformidade. Desta maneira, a escola responde às pressões como forma de obter a legitimidade organizacional.

Após o processo de avaliação externa, nomeadamente as recomendações prescritas pela IGE, os atores aceitam as fragilidades ou “pontos fracos” assinalados e consentem em

responder às solicitações. Para esse efeito, procuraram adotar medidas de correção na estrutura organizacional que foram objeto de reflexão/discussão e se traduzem, sobretudo, neste âmbito: reajustamento/reformulação do Projeto Educativo, passando este a conter a uniformização das metas quantificáveis; a criação de uma comissão/equipa de autoavaliação; a correção da diferença entre os resultados da avaliação externa no 9º ano e a avaliação interna; reflexão sobre o resultado das Ciências da Natureza e sobre a experimentação a nível das ciências de 2º e 3º ciclos, questão que implicou, na parte prática, o desdobramento das aulas de Ciências Físico-Químicas e ciências para aulas de 90 minutos, um reajustamento nas planificações e alteração dos critérios de avaliação, dando mais importância à avaliação da parte prática; reflexão/discussão e revisão dos critérios de avaliação, sobretudo a nível de uma uniformização da quantificação, dos pesos a atribuir às competências.

As informações empíricas denunciam que as manifestações de mudança da organização resultantes de medidas aplicadas referem-se, principalmente, ao processo de autoavaliação, aos resultados de avaliação dos alunos em alguns domínios e aos documentos orientadores da escola. Por isso, passaram a estar inscritas nesses documentos, modificando-os.

A integração das orientações pela organização em forma de medidas obedece/responde às recomendações da IGE para estar em conformidade com as solicitações determinadas a partir da intervenção inspetiva.

Os “pontos fracos”, entendidos como indicadores de desvios ou de insuficiências, contribuem para a elaboração de um programa de ação. A IGE, como agente da administração, mostra o que deve e como deve ser feito para contrariar a situação, orientando-a no sentido da mudança. Deste modo, podemos considerar que as mudanças organizacionais ocorridas após o processo resultam da pressão exercida pelos agentes da inspeção. Porém, as mudanças anunciadas pelos atores como consequência das medidas induzidas pela avaliação externa, praticamente, não foram percebidas pelos atores no sentido de reconhecer os seus efeitos na prática, em aspetos da ação da organização. Apenas se admitem ligeiros registos de mudanças e/ou melhorias na organização da escola. Por um lado, as mudanças resultantes da avaliação externa foram perspectivadas no sentido da melhoria; por outro lado, a mudança converge no sentido da conformidade com o determinado por pressão dos agentes da IGE.

Como sabemos, a mudança dos documentos (forma e conteúdos) não implica necessariamente a mudança das práticas. Podem manter as divergências entre discurso e ação por uma questão de procura da conformidade com as regras impostas, mesmo que o seja



apenas no plano formal, no propósito de mostrar que os procedimentos adotados se inscrevem no âmbito daquilo que se considera correto, logo a legitimidade da organização fica assegurada perante a comunidade. A conformidade imprime legitimidade à organização. Por outras palavras, esta questão pode caracterizar-se, simplesmente, por uma mudança cosmética, morfológica.

Para além disto, considerou-se importante conhecer o posicionamento dos atores face ao processo de avaliação. Neste âmbito, um dos documentos de referência a destacar, como resultado desse processo, é o relatório da avaliação externa, onde constam informações referentes ao processo em questão.

Da parte de quem emite o relatório, a IGE, aquele funciona como um documento de informação de prestação de contas do serviço educativo, apresentando uma visão da organização, nomeadamente dos pontos a melhorar para a superação das fragilidades identificadas. Nesta perspetiva, constitui o ponto de partida para assegurar medidas de melhoria passíveis de mudanças na escola. A partir dos dados empíricos e pelas informações inscritas no relatório, os resultados agradaram aos atores da escola e mereceram o consentimento dos mesmos por corresponderem à realidade e por serem bons. Nestes termos, os resultados representam um reconhecimento e contribuem para reforçar a confiança dos atores educativos. Desta maneira, o relatório constitui um instrumento de legitimação da organização que resulta do reconhecimento social de que a escola funciona adequadamente. Assim, a divulgação do relatório assume um procedimento fundamental junto da comunidade, pois é a partir dele que a instituição promove a sua imagem junto da mesma quanto ao serviço que oferece.

Ainda em função do conteúdo do relatório da avaliação externa, os dados empíricos evidenciaram que a escola considerou como necessária a correção dos pontos fracos para que a sua ação estivesse em conformidade com as recomendações da IGE. Desta forma, a IGE mostra o que deve e como deve ser feita a ação da escola como forma de superar as fragilidades ocorridas. Caso assim não aconteça, a organização incorre numa questão de desconformidade porque não funciona como deve ser. Esta situação torna-se causadora de ilegitimidade que perturba a *lógica da confiança* e o reconhecimento social da organização. No sentido de evitar ameaças à legitimidade, os atores tentam superar as fragilidades assinaladas para responder às exigências da dominação, ainda que apenas na sua dimensão formal.

A avaliação externa funciona também como um instrumento para a melhoria da organização, na medida em que a partir dela passou a dispor de uma visão dos pontos a melhorar, caso seja acompanhada da ação da inspeção associada à verificação de conformidade

da ação da escola. Assim, a avaliação externa constitui um procedimento de controlo sobre as escolas.

Outro aspeto sublinhado por um dos entrevistados foi a associação da perspetiva da avaliação externa à questão da assinatura de contratos de autonomia. A condição para a celebração desses contratos implica que a escola tenha sido sujeita ao processo de avaliação externa. Apesar de a administração recorrer ao discurso da autonomia escolar, na prática, interfere fortemente na ação da organização, na medida em que a ação da escola continua a depender de medidas de controlo determinadas a nível central. Por isso, a escola precisa de ter poder de decisão para que *a posteriori* seja feita a avaliação dessas decisões. Como tal situação não ocorreu, a “autonomia das escolas” não foi para além da retórica, provocando contradições entre discurso autonómico dos decisores políticos e práticas centralizadoras dos mesmos.

No que respeita à autoavaliação, os atores da organização destacaram a sua importância, invocando diversos contributos para a organização. Das duas funções mais invocadas que emergem dos dados empíricos, uma prende-se com o conhecimento que esta dimensão da avaliação proporciona nos atores escolares sobre a organização; enquanto a outra função da autoavaliação surge associada à perspetiva da melhoria das escolas. A valorização da autoavaliação como um instrumento importante para a melhoria da escola, representando a implementação de processos de autoavaliação uma referência de melhoria, nomeadamente a constituição de uma comissão de avaliação.

Apesar da importância atribuída ao processo de autoavaliação pelos atores no seu discurso, não tem a mesma correspondência na prática da organização, quando esta ainda não dispõe de uma equipa de autoavaliação que exerça os seus procedimentos de forma sistemática e organizada. Assim sendo, a integração da autoavaliação nos documentos orientadores da ação organizacional, ao nível da ação, na constituição de uma comissão/equipa de autoavaliação, decorre da necessidade da escola dar cumprimento às solicitações da IGE para que esteja em conformidade com os valores promovidos em nome daqueles que dominam o processo e o sistema.

Os atores da organização escolar reconhecem-se nas relações dominantes em consequência da confiança e segurança que depositam no poder central, por isso, servem os seus interesses, procurando, assim, obedecer e corresponder às exigências de quem domina. Ao agir desta maneira, os atores da organização escolar manifestam consentimento em relação aos procedimentos propostos e impostos por agentes superiores. Dado que a dominação destes

depende do consentimento concedido pelos subordinados aos superiores, estes procuram dominar com o consentimento daqueles. Temos uma maioria que é dominada de uma forma consentida na medida em que denuncia a existência de um grupo que fundamentalmente executa as decisões tomadas por outros e para as quais exerceu pouca ou nenhuma influência. Esta dominação consentida resulta, em grande parte, de uma tradição continuada de práticas centralistas da administração, mesmo que a retórica oficial proclame uma gestão centrada na escola.

Neste âmbito inscreve-se a avaliação das escolas que omite, de uma forma ostensiva, uma dimensão central: o papel dos agentes responsáveis pela conceção do sistema educativo e de toda a arquitetura que o sustenta. A ação das escolas, como se sabe, não é concebida por elas, que se limitam a executar planos e currículos externamente concebidos. Daí que seja uma impossibilidade a conceção local de ações orientada para a melhoria, pois não depende das periferias a esse processo.

Nestes termos, pode dizer-se que se assiste a uma relação vertical, de subordinação, entre dominados e dominadores, ou seja, entre os atores da organização e os agentes representantes da Administração Central que exercem uma força hegemónica, dominam com consentimento dos dominados, tornando a ação das escolas dependente das indicações emanadas de poderes externos, como se assistiu ao longo de todo o processo de avaliação.

Por toda a parte, nomeadamente na escola, assiste-se a uma valorização das práticas de dominação burocrática e de dominação legal, que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático. Neste enquadramento inscreve-se a condição de funcionário público à qual se associa o dever de obediência ao cumprimento das ordens emanadas dos legítimos superiores hierárquicos, na medida em que o agente constitui um elemento da “máquina” administrativa que encerra uma hierarquia, por isso, a sua relação com a administração confina-se a uma relação de dependência hierárquica. Encarado como um servidor dos interesses do Estado, a ação do agente deve contribuir para assegurar/manter o *statu quo*, funcionando como o garante do domínio estatal. Caso assim não aconteça, incorre em incumprimento e desobediência às ordens dos superiores hierárquicos.

Apesar da reflexão sobre a avaliação ter sofrido um grande desenvolvimento, as práticas de avaliação continuam “presas” a um quadro rígido, prevalecendo os procedimentos administrativos.

Avaliação Externa de Um Agrupamento de Escolas:  
um estudo de caso acerca dos seus efeitos organizacionais

A avaliação dos projectos de cooperação técnica continua a ser uma actividade relativamente marginal. Apesar de se admitir a sua importância, é forçoso reconhecer que apenas um número limitado de projectos comporta uma dinâmica de avaliação. A reflexão sobre esta questão conheceu um grande incremento nos últimos anos; mas as práticas de avaliação permanecem encerradas num quadro rígido, verificando-se o predomínio dos processos administrativos em detrimento da experimentação de novas abordagens e técnicas (Castro-Almeida, C. *et al.*, 1993: 118).

A própria lei orgânica do Ministério da Educação e legislação complementar continuam a conceber a avaliação e a autonomia das escolas sob o paradigma de centralização burocrática, contrariando a ideia de autonomia.

Em função deste contexto, em que o Estado é o principal agente da conformidade e da mudança, a capacidade dos atores das escolas para modificar e desafiar aqueles que dominam, para mudar as escolas no sentido de desafiar a hegemonia, fica comprometida. Pois, continua a dominar um quadro político-institucional contrário às propostas de reforma quanto à democratização e à autonomia das escolas, representando o poder central o principal opositor da autonomia das escolas. Não é possível uma escola e uma avaliação mais democrática e mais autónoma se a legislação contraria a prática desses valores. A autonomia da escola fica confinada a um papel de retórica por parte da Administração Central, na medida em que não se vislumbra a perspectiva de emergir uma escola autónoma capaz de produzir os procedimentos legais e não se limite apenas a cumprir os que são determinados a nível central. Este sistema de clara dominação não pode ser confundido com um outro que se designe por democrático. Para que este quadro se possa concretizar e tornar uma realidade, na perspectiva da melhoria e da mudança, a lógica normativa, hierárquica e centralizadora deve dar lugar a uma lógica mais horizontal de controlo social, enquanto expressão de uma visão democrática, pois constituem dois regimes concetual e empiricamente opostos. Neste sentido, os dominados, neste caso, os atores das escolas, precisam de mudar de atitude passiva, de consentimento de dominação, por outras palavras, superar a posição de subordinação em relação aos normativos e execução dos mesmos, e passar a assumir uma ação interventiva, uma postura de emancipação, ou seja, precisam de desenvolver uma contra-hegemonia de maneira a superar a relação vertical entre dominantes e dominados, superar a conceção de poder como dominação e criar uma nova conceção de política/avaliação construída *in loco*, baseada nos conceitos de democracia e de contra-hegemonia social.

Neste âmbito assume importância a ação dos atores/professores intelectuais, segundo a conceção de Gramsci, indivíduos esclarecidos que questionam a situação existente para a compreender e transformar, falam e atuam em nome dos valores da democracia como

emancipação contra os poderes instituídos. Para exercer esse papel, o professor necessita de conhecimento, formação “que lhe permita pensar e agir” e, também, dominar a situação. Trata-se, na verdade, de desafiar e perceber a sua situação efetiva.

As conclusões acabadas de apresentar devem ser encaradas como um produto necessariamente inacabado, uma "leitura" possível, entre muitas outras. Pensamos, no entanto, ter prestado um contributo para a compreensão do desafio complexo que caracteriza o processo de avaliação, mesmo que acompanhado de um conjunto de dúvidas e de interrogações constantes ao longo do percurso efetuado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e avaliação Educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Centro de estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.

AFONSO, Almerindo Janela (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: Esboço para uma rearticulação crítica. *Educação e Sociedade*. Campinas, 69, pp.139-164.

AFONSO, Almerindo Janela (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 22 (75), pp.15-32.

AFONSO, Almerindo Janela (2002). Políticas Educativas e Avaliação de Escolas: por uma Prática Avaliativa menos Regulatória. In J. A. Costa, A. N. Mendes e A. Ventura (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

AFONSO, Almerindo Janela (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, pp.11-29.

AFONSO, Natércio (2002). Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. In Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 51-68.

AFONSO, Natércio (2003). A Regulação da Educação na Europa: do Estado Educador ao Controlo Social da Escola Pública. In João Barroso (orgs.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Porto: Edições ASA, pp. 49-78.

AFONSO, Natércio (2007). A Avaliação das Escolas no Quadro de uma Política de Mudança da Administração da Educação. *Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (Actas de um Seminário realizado em 13 de Dezembro de 2005). Lisboa: CNE.

ARONOWITZ, Stanley e GIROUX, Henry (1992). Educação Radical e Intelectuais Transformadores. In J. Esteves e S. Stoer (Orgs.), *A Sociologia na Escola*. Porto: Edições Afrontamento, pp.145-166.

AZEVEDO, José M. (2007). Avaliação das Escolas: Fundamental modelos e operacionalizar processos. *Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (Actas de um Seminário realizado em 13 de Dezembro de 2005). Lisboa: CNE.

BARATA, Óscar Soares (2001). Prefácio à obra de J. A. F. BILHIM, *Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp.15-16.

BARDIN, Laurence (2000). *A Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BARROSO, João (n. d.). *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa: Cadernos de Organização e Gestão Curricular, Instituto de Inovação Educacional. (area.dgicd.min-edu.pt)



BARROSO, João (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação e Sociedade*, 24 (82), Campinas, pp.63-92.

BARROSO, João (2004). Autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de educação*, 17 (2), pp.67-83.

BARROSO, João (2005a). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação e Sociedade*, 26 (92). Campinas, pp.725-751.

BARROSO, João (2005b). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, João; CARVALHO, Luís Miguel; FONTOURA, Madalena e AFONSO, Natércio (2007). As Políticas Educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 4, pp.5-20. Consultado em <http://sisifo.fpce.ul.pt>.

BELL, Judith (1997). *Como realizar um projecto de investigação: um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Lisboa: Gradiva.

BERGER, Peter e LUCKMAN, Thomas (1999). *A Construção Social da Realidade*. Lisboa: Dinalivro.

BLAU, M. Peter e SCOTT, W. Richard (1979). *Organizações Formais (Uma abordagem Comparativa)*. Brasil: Editora Atlas S. A.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.

BOLMAN, Lee G. e DEAL, Terence E. (1989). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

BRUNSSON, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester, John Wiley e Sons Ltd.

CASTRO-ALMEIDA, Carlos, LE BOTERF, Guy e NÓVOA, António (1993). A avaliação participativa no decurso dos projectos: reflexões a partir de uma experiência de terreno (Programa Jade), in ESTRELA, A. e NÓVOA, A. (Orgs.), *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora.

CLEGG, Stewart R. (1998). *As Organizações Modernas*. Oeiras: Celta Editora.

COSTA, Jorge A. (1997). *O Projecto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

COSTA, Jorge A. (1998). *Imagens Organizacionais da Escola*. Porto: Asa.

COSTA, Jorge (2004). *Construção de projectos educativos nas escolas: traços de um percurso debilmente articulado*. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), pp.85-104.

COSTA, Jorge A. (2007). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei... *Avaliação das Escolas – Modelos e Processos* (Actas de um Seminário realizado em 13 de Dezembro de 2005). Lisboa: CNE.

COSTA, Jorge A. e Ventura, Alexandre (2002). Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*, Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.105-124.

COUTINHO, C. (2005). *Percursos de investigação em tecnologias educativas em Portugal – uma abordagem temática e metodológica a publicações científicas (1985-2000)*. Braga: Universidade do Minho, Série “Monografias em Educação”, CIED.

CROZIER, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.

DELORS, J. (coord.) (1996). *Educação, um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. Porto: Edições ASA.

DEMAILLY, Lise, GADREY, Nicole, DEUBEL, Philippe et VERDIÈRE, Juliette (1998). *Évaluer les établissements scolaires enjeux, expériences, débats*. Paris: L'Harmattan.

DIMAGGIO, Paul J. (1991). Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, 1920-1940. In Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp.267-292.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (1991a). Introdução. In Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. (1991b). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp.63-82.

ELLSTRÖM, Per-Erik (1992). Understanding Educational Organizations: An Institutional Perspective. *Revista Portuguesa de Educação*, 5 (3), pp.9-22.

ESTÊVÃO, Carlos Alberto V. (1995). Uma Abordagem Neo-institucional da Escola como Organização. A propósito do Novo Modelo de Direcção e Gestão das Escolas Portuguesas. In A. Estrela, J. Barroso e J. Ferreira (Eds.). *A Escola: Um Objecto de Estudo*. Lisboa: AFIRSE/Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, pp. 435.445.

ESTÊVÃO, Carlos V. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.

ESTÊVÃO, Carlos V. (2001). Políticas educativas, autonomia e avaliação: reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, CIED, pp.155-178.

ESTÊVÃO, Carlos Vilar, AFONSO, Almerindo Janela e CASTRO, Rui Vieira (1996). Práticas de Construção da Autonomia da Escola: uma análise de projectos educativos, planos de actividades e regulamentos internos, *in Revista Portuguesa de Educação*, 9 (1), 23-571, I.E.P. - Universidade do Minho.

ESTRELA, Albano, NÓVOA, António (orgs.) (1993). *Avaliações em Educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora.

ETZIONI, Amitai (1974). *Análise Comparativa das Organizações Complexas*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

EURYDICE (2004). *A avaliação dos Estabelecimentos de Ensino à Lupa*. Disponível em <http://www.eurydice.org/Documentos/EvalS/fr/FrameSet.htm>

FERREIRA J. M. Carvalho, CASACA, Sara F. e JERÓNIMO, Helena Mateus (2001). Teorias Ecológicas e Sociocognitivas. In J. M. Carvalho Ferreira, José Neves e António Caetano. *Manual de Psicossociologia das Organizações* (orgs.). Amadora: McGrawHill, pp.129-166.

FIGARI, Gérard (1993). Para uma referencialização das práticas de avaliação dos estabelecimentos de ensino. In A. Estrela e A. Nóvoa (Orgs.), *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora, pp.139-154.

FIGARI, Gérard (1996). *Avaliar: que referencial?* Porto: Porto Editora.

FORMOSINHO, João; FERNANDES, António S. e LIMA, Licínio C. (1988). Comissão de Reforma do Sistema Educativo, Documentos Preparatórios II. Lisboa: Ministério da Educação, Gabinete de Estudos e Planeamento, pp. 137-263.

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

GASPARETTO, Agenor (n.d.). *Avaliação Institucional: Processo doloroso de mudança; a experiência da UESC, Ilhéus, Bahia*. Recuperado em 4 de Julho, 2008, do <http://www.socioestatistica.com.br/avalia.htm>

GIDDENS, Anthony (2007). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

GHIGLIONE, Rodolphe e MATALON, Benjamin (1992). *O Inquérito: Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.

GÓMEZ, A. I. Pérez (2008). Modelos Contemporáneos de Evaluación. In J. Gimeno Sacristán y A. Pérez Gómez. (orgs.), *La enseñanza, su teoría y su práctica*, pp.426-449. Madrid: Akal.

GONZÁLEZ, Maria Teresa (1989). La Perspectiva Interpretativa y la Perspectiva Crítica en la Organización Escolar. Q. M-M. CERRILLO (Coord.). *Organizaciones Educativas*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp.105-127.

GRAMSCI, António (1971). The Intellectuals. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.

GUBA, E. G. e LINCOLN, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Londres: Sage Publications.

GUERRA, Isabel C. (2002). *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*. Cascais: Principia.

LIBÓRIO, Helena (2004). *A Avaliação das Escolas*. Aveiro: Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado; policop.).

LIMA, Licínio C. (1998a). A Administração do Sistema Educativo e das Escolas (1986/1996). A Evolução do sistema Educativo e o PRODEP: Estudos Temáticos vol 1, Ministério da Educação.

LIMA, Licínio, C. (1998b). *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar – Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho.

Lima, Licínio C. (2000). *Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação Democrática da Escola Pública*. São Paulo: Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (2002). Avaliação e concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.17-29.

LIMA, Licínio C. (2003a). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez Editora.

LIMA, Licínio C. (2003b). Escolarizando para uma Educação Crítica: a Reinvenção das Escolas como Organizações Democráticas. Comunicação apresentada no Midterm Conference Europe 2003, RC 04 of the International Sociological Association, Lisboa, 18 a 20 de Setembro.

LIMA, Licínio C. (2004). Agrupamentos de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de educação*, 17 (2), pp.7-47.

LIMA Licínio C. (2007). A Deliberação democrática nas escolas: os procedimentos gerenciais e as decisões políticas. In *Cidadania e Liderança Escolar*, Sanches, Maria Fátima Chorão, Veiga, Feliciano, Sousa, Florbela e Pintasilgo, Joaquim. (Orgs.) Porto: Porto Editora e Centro de Investigação em Educação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (CIEFCUL).

MacDONALD, B (2008). La Evaluación y el Control de la Educación. In J. Gimeno Sacristán y A. Pérez Gómez (Comp.), *La enseñanza, su teoría y su práctica*, pp.467-477 Madrid: Akal.

MEURET, Denis (2002). O papel da auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino na regulação dos sistemas educativos. In Costa, Jorge Adelino, Neto-Mendes, António e Ventura, Alexandre (orgs.), *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp.39-50.

MEYER, John W. e ROWAN, Brian (1988). The Structure of Educational Organizations. In A. WESTOBY (Edit.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Milton Keynes: Open University Press, pp.87-112.

MEYER, John W. e ROWAN Brian (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp.41-62.

MEYER, John e ROWAN, Brian (1992). The Structure of Educational Organizations. In J. Meyer e W. R. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage Publications.

MEYER, John W., BOLI, John e THOMAS George (1994). Ontology and Rationalization. In W. Richard Scott e John W. Meyer, *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 9-26.

MEYER, J., SCOTT, W. e DEAL, T. (1992). Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations. In MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard, *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage Publications, pp. 45-67.

MEYER, John W. e SCOTT, Richard W. (1992). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage Publications.

NISBETT, J. e WATT, J. (1984). Case Study. In Bell, Judith (eds.), *Conducting Small-scale Investigations in Educational Management*. London: Harper e Row, 76.

NÓVOA, António (1992). Para uma Análise das Instituições Escolares. A. NÓVOA (Org.) *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional.

ORTON, J. Douglas e WEICK, Karl E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15 (2), pp. 203-223.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, LucVan (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

ROBERTSON, Susan e DALE, Roger (2001). Regulação e risco na governação da educação: Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados competitivos. *Educação, Sociedade e Culturas*, nº15. Porto,

ROCHA, A. (1999). *Avaliação de Escolas*. Porto: Edições ASA.

ROWAN, Brian (1982). Organizational Structure and the Institutional Environment: the case of public schools. *Administrative Science Quarterly*, 27 (2), pp. 259-279.

RUQUOY, Danielle (1997). Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In Albarello, Luc, Digneffe, Françoise, Hiernaux, Jean-Pierre, Maroy Christian, Ruquoy, Danielle, e Saint-Georges, Pierre de (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa. Uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

SACRISTÁN, J. Gimeno y GÓMEZ A. Perez (2008). *La Enseñanza: su teoría y su práctica*. Madrid: Akal-Universitaria. 6ª edición.

SANTOMÉ, Jurjo Torres (2004). Novas Políticas de Vigilância e Recentralização do Poder e Controlo em Educação. *Currículo sem fronteiras*, 4 (1), pp. 22-34.  
([www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org).)

SCOTT, W. Richard (1992). *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

SCOTT, W. Richard (1994). Institutions and Organizations, Toward a Theoretical Synthesis. In W. Richard Scott e John W. Meyer. *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp. 55-80.

SCOTT, W. Richard (1995). Introduction: Institutional Theory and Organizations. In W. Richard Scott e Soren Christensen, *The Institutional Construction of Organizations. International and Longitudinal Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications, xi-xxiii.

SCOTT, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.

SCOTT, Richard W. e MEYER, J. W. (1992). The Organization of Societal Sectors. In John W. Meyer e W. Richard Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage Publications, pp. 129-153.

SEMERARO, Giovanni (2006). Intelectuais “Orgânicos” em Tempos de Pós-modernidade. *Cad. Cedes*. Campinas, 26 (70), 373-391. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

SILVA, Eugénio A. (2004). *O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na Gestão de Recursos Humanos Docentes na Universidade de Agostinho Neto (Angola)*. Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.

SIMONS Helen (1993). Avaliação e reforma das escolas. In Estrela, A. e Nóvoa, A. (Orgs.), *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Porto: Porto Editora.

SIMONS, Helen (1999). *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Ediciones Morata.

SOBRINHO, José Dias (2002). *Avaliação democrática*. Florianópolis: Insular.

SOBRINHO, José Dias (2004). Avaliação Ética e Política em função da Educação como Direito Público ou como Mercadoria? *Educação e Sociedade*, 25 (88), pp. 703-725.

VALA, Jorge. (1986). A Análise de Conteúdo. In SILVA, Augusto Santos e PINTO, José Madureira (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

ZUCKER, Lynne G. (1991). The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In Walter W. Powell e Paul J. DiMaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 83-107.

YIN, Robert K. (2005). *Estudo de caso: Planejamento e Métodos*. Cidade: Editora.

WEBER, Max (1971). Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção de Tipo Ideal, CAMPOS, Edmundo (org.), *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

WEBER, Max. (1993). *Economia y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Documentos da Escola consultados e referidos no texto:**

Projeto Curricular da Escola E.B. / Agrupamento 2007/2010.

Projeto Educativo da Escola E.B. / Agrupamento 2007/2010.

Regulamento Interno da Escola E.B. / Agrupamento 2007/2010.

Plano Anual de Atividades e Formação 2007/2008.