

AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS E ACTORES LOCAIS: RESPONDER OU MELHORAR?

Vasco Grilo
Vasco.grilo@netcabo.pt

Joaquim Machado
machado@iec.uminho.pt

Universidade Católica Portuguesa

Resumo

O debate sobre a qualidade do sistema educativo ganhou nova dimensão com a aplicação às escolas de modelos de avaliação institucional. Estes modelos afirmam a autonomia dos serviços públicos e pressupõem a responsabilização e a prestação de contas. A escola, a autonomia e a avaliação são as entidades analíticas de base para o estudo da avaliação das escolas.

Nesta comunicação, apresentamos os dados de um estudo de natureza qualitativa sobre o processo de auto-avaliação de uma escola secundária do norte de Portugal, com recurso à observação; à pesquisa documental e a entrevistas semi-estruturadas. Esta investigação permitiu identificar o tempo como uma variável essencial para a regulação de um jogo de interesses posto em marcha com a avaliação, num jogo centrado principalmente nos professores e na procura do modo certo de fazer as coisas (reacção) em detrimento de uma vontade própria de as fazer de uma determinada forma (acção). A investigação dá conta de um processo em que a escola move-se devagar e num registo defensivo, procurando mais a legitimação (responder) do que a transformação (melhorar). Identificam-se igualmente dimensões críticas e de desconforto, como os “resultados”, por comparação com outras áreas de mais fácil acolhimento, como as lideranças.

Introdução

A crise de governabilidade do sistema de ensino (Barroso, 1996: 9), com origem no fracasso das reformas educativas impostas centralmente, e os contributos da investigação desenvolvida em torno do denominado *movimento das escolas eficazes* (Rutter *et al.*, 1979; Mortimore, 1988; Reynolds *et al.*, 1997; Scheerens, 2003) vieram colocar a escola no centro das preocupações dos decisores políticos, no pressuposto de que o problema se resolveria com maior eficácia através da melhoria global dos processos organizacionais da escola. A ideia geral é a de que a escola enquanto organização pode, com vantagem, dada a sua menor dimensão e proximidade, substituir o sistema, enquanto meio privilegiado de acção e decisão política. De facto, a descoberta do “factor escola” (Coleman *et al.*, 1966), isto é, a possibilidade de haver escolas que perante as mesmas condições ambientais podem fazer a diferença no que se refere aos resultados dos seus alunos, permitiu olhar de uma outra forma a escola, através da valorização do seu papel e da sua importância para a melhoria dos resultados educacionais do sistema.

Uma das respostas encontradas foi a da afirmação da autonomia (Formosinho e Machado, 2000: 117-121; Machado, 2001: 53; Lafond, 1999: 12). A ideia passa por encontrar um novo paradigma de regulação que possa fazer sobressair melhor a especificidade dessa organização particular, que é a escola, quer no que se refere aos seus aspectos organizacionais, quer, acima de tudo, quanto aos seus aspectos institucionais. A partir de meados dos anos oitenta do século passado, são ensaiadas um pouco por todo o lado, nos chamados países desenvolvidos, reformas que pretendem no essencial dotar as escolas de maior autonomia de gestão e administração, movimento este que em Portugal começa a ganhar conteúdo em 1998, através da consagração em forma de lei do regime jurídico da autonomia, administração e gestão das escolas do ensino e educação não superior.

Uma outra linha de respostas começa a ser desenhada a partir da implementação de programas de avaliação institucional, que, no caso de Portugal, foram sendo experimentados mesmo antes de o novo regime jurídico da autonomia ter sido aprovado. Para os decisores políticos, o princípio da autonomia é indissociável do princípio da responsabilização e da transparência da acção dos agentes locais, sendo necessário portanto encontrar-se formas de regulação que pudessem acautelar o primado do interesse público. A avaliação institucional irá emergir neste contexto como um instrumento essencial de regulação das relações centro-local, se bem que ancorada em outras virtualidades como a sua utilidade para a definição de planos de melhoria das organizações.

O movimento em torno da melhoria da escola (Bolívar, 2003; Guerra, 2003) faz da avaliação institucional, na sua vertente de auto-avaliação, um vector de mudança e de melhoria. Para os seus defensores, o acento na eficácia pode ser substituído com vantagem pelo acento na melhoria, no sentido em que ao agir para melhorar se incorpora não só a eficácia como a qualidade da acção educativa, isto é, não se trata só de fazer melhor por comparação com outras escolas mas de fazer melhor por comparação consigo mesma. Por isso, a melhoria da qualidade educacional começa progressivamente a ser inscrita nos objectivos centrais dos programas de avaliação das escolas.

Em Portugal, as coisas começam a mexer apenas nos inícios dos anos noventa, com a multiplicação de projectos/programas de avaliação institucional, a maioria dos quais de origem na tutela e com o objectivo de apoiar as escolas para o desenvolvimento de modelos de auto-avaliação. No terreno, contudo, é possível identificar situações muito diversas: a maioria das escolas permanece indiferente; algumas continuam a prestar atenção a rotinas antigas; outras aplicam instrumentos e procedimentos disponíveis em várias publicações ou ensaiam os seus próprios modelos de auto-avaliação; há ainda, o que é raro, quem aplique de forma sistemática modelos de auto-avaliação (Alaiz, 2007: 1).

Apesar da Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro, determinar o princípio da obrigatoriedade da auto-avaliação, enquanto instrumento de melhoria da qualidade da acção educativa das escolas, a avaliação institucional do sistema de ensino e educação não superior apenas ganhou dimensão crítica em 2006, ano que marca a entrada em cena da avaliação externa das escolas.

O ambiente institucional externo começa a partir daí a ser muito mais consistente na ideia da obrigatoriedade da auto-avaliação, sendo interessante talvez tentar perceber até que ponto essa disposição externa irá influenciar o modo de agir dos actores locais, num contexto interno que até então se tinha revelado muito conservador.

A investigação que realizámos, tendo por palco uma escola secundária do norte do país, teve em conta essa aparente dissenção entre o ambiente externo e o ambiente interno em torno da ideia da avaliação das escolas e visou compreender de que modo os actores locais percebem essa intenção normativa e de que modo a operacionalizam no conjunto dos seus procedimentos institucionais.

Objectivos

A perspectiva de partida para o estudo procurou conciliar uma dimensão de âmbito mais teórico, tentando compreender o ponto de vista dos actores, e uma dimensão de carácter mais pragmático, tentando perceber de que modo se harmonizam/conflituam os diversos interesses que estão em jogo na avaliação institucional das escolas.

A avaliação das escolas é perspectivada como uma medida política estrutural de promoção da melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficácia e eficiência, através da implementação de uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade a todos os níveis, tendo em vista a melhoria contínua das organizações, do seu funcionamento e dos seus resultados e criando as condições necessárias para o aprofundamento da autonomia. O despacho nº 370/2006, de 3 de Maio, fez aprovar o modelo de avaliação, com cinco domínios-chave: 1) resultados; 2) prestação do serviço educativo; 3) organização e gestão escolar; 4) liderança; 5) capacidade de auto-regulação e progresso da escola. A responsabilidade da avaliação está a cargo da Inspeção-Geral da Educação (IGE), contando a equipa com dois inspectores e um especialista convidado. O processo consta de quatro fases, iniciando-se com a candidatura das escolas, seguindo-se a sua preparação documental, a visita às escolas, em média com a duração de dois dias, e o relatório de apresentação das menções classificativas nos cinco domínios e a sua fundamentação. Às escolas é dada a possibilidade de apresentar um contraditório, embora sem influência nos resultados apresentados.

Neste contexto, elegemos dois grandes objectivos para a nossa investigação: 1) compreender o modo como se harmonizam/conflituam os interesses em jogo na avaliação institucional das

escolas; e 2) identificar qual o papel desempenhado pelos actores locais nesse processo de convergência/divergência da escola face à intenção avaliativa prescrita.

A nossa investigação enquadra-se numa perspectiva política das organizações e valoriza o papel dos actores, enquanto sujeitos portadores de interesses, conflitos e jogos de poder. O quadro institucional obtido a partir desta leitura caracteriza-se pela incerteza e pelos jogos de interesses, sendo essencial que a observação se centre mais nas relações de poder existentes entre os diversos actores do que nas estruturas ou processos formais. A ambiguidade é entendida como uma marca intrínseca à organização e não como um factor de menor eficácia, sendo de afastar até qualquer tentativa de se definir a eficácia a partir de modelos apriorísticos. O poder é a variável mais relevante a ter em conta, por ser o poder a forma de regulação de comportamentos e de institucionalização de procedimentos. Os discursos dos actores ganham, nesta imagem, uma importância decisiva, pelo que podem revelar sobre o sentido último da acção, permitindo tornar a ambiguidade que é observada a partir da análise dos objectivos, processos ou tecnologias. A avaliação, neste contexto, pode tornar-se uma fonte de conflito ou de incerteza, ou transformar-se numa operação essencialmente simbólica, por necessidade de legitimação, e sem uma ligação directa aos objectivos da melhoria da acção educativa (Machado, 2001: 59).

A perspectiva da legitimação (responder) é muito acentuada pelos institucionalistas, os quais chamam a atenção para a natureza essencialmente conservadora dos rituais, das normas e dos discursos dominantes nas organizações, dada a tendência isomórfica das respostas institucionais face às pressões ambientais. A consistência do ambiente externo no que se refere à avaliação das escolas, nomeadamente a partir de 2006, pode originar que o processo avaliativo se constitua apenas como um ritual de legitimação, em que se procura mais a resposta do que a mudança. Para lidarem com a natureza muitas vezes contraditória dessas exigências, as organizações respondem em dois planos: o plano da acção, onde a questão central é a eficácia, e o plano dos discursos, onde a questão central é a adequação. Neste sentido, a organização pode, em dado momento, dizer algo (plano do discurso) e fazer outra coisa em sentido diferente (plano da acção), sendo essa dissidência, entre o que é o discurso institucional e a acção organizacional, uma estratégia necessária para lidar com a ambiguidade e inconsistência das pressões ambientais (Brunsson, 2006).

Metodologia e contextualização do estudo

Quisemos estudar a avaliação das escolas a partir da perspectiva dos actores: como a percebem e relacionam com a sua prática educativa; que significados lhe atribuem; que atitudes e comportamentos assumem; em suma, como agem ou reagem perante a nova realidade organizacional que lhes é colocada normativamente. Na esteira de Erhard Friedberg (1993: 199-

200), consideramos que a análise das organizações não pode eliminar os actores, porquanto os espaços de acção compõem-se de actores que pensam (mesmo que não tenham todos os dados), que têm intenções (mesmo que não atinjam sempre os seus fins), que são capazes de escolher (nem que seja intuitivamente) e que podem ajustar-se inteligentemente a uma situação e desenvolver a sua acção em consequência.

Esta opção ditou o carácter qualitativo e naturalista da investigação, centrada nos testemunhos subjectivos que se obtêm estando por dentro das situações e participando nos processos sociais que são objecto de análise (Afonso, 2005: 28-29), num registo ideográfico e antipositivista, que parte do pressuposto de que o mundo social, dada a sua natureza essencialmente relativista, só pode ser compreendido a partir da análise do ponto de vista dos indivíduos que estão directamente envolvidos nas actividades a ser estudadas. O olhar exterior, dito objectivo, deve ser substituído com vantagem por um olhar a partir de dentro, subjectivo, contextualizado e centrado na perspectiva dos actores. Os dados a recolher, neste contexto, devem ser ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas. O que está em causa é a compreensão da temática da avaliação das escolas, a partir do que pensam, percebem e agem/reagem aqueles actores concretos, naquele lugar específico, que é a organização em que trabalham.

A preocupação naturalista da investigação encontrou uma adequada concretização na opção pelo estudo de caso, constituindo a escola a estudar um ambiente propício para a compreensão das dinâmicas postas em jogo pela interacção dos actores em torno da avaliação da escola. O campo de estudo foi uma escola secundária do distrito de Braga, com uma forte tradição no ensino orientado para o prosseguimento de estudos, embora a atravessar um processo de diversificação da sua oferta formativa, quer por força de pressões da tutela, quer pela necessidade de angariar mais alunos.

A entrevista constituiu o meio privilegiado de recolha de dados, complementada, sempre que oportuno, pela observação participante. A presença do investigador no campo em análise é tão mais necessária quanto maior for a preocupação naturalista da investigação, sendo mesmo uma condição necessária para a produção de “verbalizações descritivas e narrativas, articuladas numa lógica explicativa e argumentativa” (Afonso, 2005: 65). Daí a opção pelas entrevistas semi-estruturadas e a valorização das percepções dos actores. A pesquisa e análise documental fecha o triângulo, permitindo-nos validar as ilações tiradas ao longo do tratamento dos dados recolhidos nas entrevistas e na observação participante, permitindo-nos ainda situar a problemática no tempo, ou seja, identificando quando começou, como começou e se desenvolveu e onde se está, quais as lógicas de acção que se revelaram determinantes para o sentido último da acção organizacional.

Resultados

A análise documental realizada permitiu verificar que a escola em estudo se manteve praticamente imóvel relativamente à problemática da avaliação das escolas até 2006, pese embora a inscrição normativa de 2002 e a experiência acumulada em torno dos projectos/programas de avaliação institucional iniciados na década de noventa do século passado. A entrada em cena da obrigatoriedade da avaliação externa das escolas, em 2006, forçou a escola a mover-se, ainda que de um modo muito mais centrado nos discursos sobre o que havia a fazer do que na acção propriamente dita. Até 2008, o “real” ainda é significativamente o mesmo, de tal forma que prevalece muito a ideia de que se está no ponto zero, muito embora se multipliquem os discursos e os debates sobre a urgência da avaliação interna.

No plano do discurso, a escola move-se num registo de adequação à lógica de prestação de contas que baliza o processo de tomada de decisão no plano externo, em torno do novo quadro ideológico e estratégico de regulação do sistema, assumido pela tutela. Embora retoricamente todos os actores apontem vantagens ao processo de auto-avaliação, percebe-se, pelo teor das suas intervenções, que vêem o processo mais numa perspectiva defensiva (preparar a escola para a avaliação externa, reunir argumentos para prestar contas, conhecer o tipo de alunos que a escola recebe, que condições oferece...) do que proactiva (avaliar para melhorar). Um aspecto que é referido com maior preocupação centra-se no modo de fazer as coisas: como deve ser feita a avaliação interna? Como medir o sucesso escolar? Que dimensões se deve ter em conta? Como integrar a origem sócio-económica dos alunos? Como olhar para os resultados escolares dos alunos?

No plano da acção, percebe-se que a escola procura ganhar tempo, até encontrar “a sua forma de fazer as coisas”, isolando as dimensões mais críticas (os resultados escolares, a organização pedagógica) das dimensões mais consensuais (as lideranças, o funcionamento das estruturas de orientação educativa, a organização e funcionamento dos serviços, o grau de satisfação dos utentes, entre outras). A dimensão dos resultados é a mais sensível, muito por força da sua correlação com a avaliação do desempenho docente. Os receios são múltiplos: facilitismo, trabalho para a estatística, sucesso artificial, fraude, desigualdade e injustiça.

Os actores, que se reduzem na prática aos professores, sentem que a avaliação da escola pode pôr em causa a imagem pública da instituição onde trabalham e consideram discutível que alguém possa atribuir um rótulo classificativo à sua escola através de um processo que se reduz na prática a uma visita de dois dias de uma equipa de três avaliadores. Receiam que a classificação da escola não venha a ter em conta a especificidade dos contextos locais em que cada instituição se insere, sendo certo para muitos que a complexidade da instituição não cabe

em nenhuma grelha ou metodologia mensurável. Preocupa-os o modelo: como avaliar com justiça o trabalho numa escola? Que quantificação é possível estabelecer em termos de metas de sucesso? Como medir o sucesso numa escola? E o que é o sucesso numa escola? Preocupam-se ainda com as consequências que o processo pode ter para o seu estatuto profissional. Sentem que a autonomia do professor poderá ser posta em causa e que o seu território – a sala de aula – será mais ou menos “devassado”, por um processo que vê no professor mais um *funcionário* – alguém que presta um serviço e que presta contas dos seus resultados – do que um *profissional* – alguém que orienta a sua acção pelos princípios da competência e da autonomia do seu saber especializado. À lógica da prestação de contas e da responsabilização da escola associam uma política de responsabilização individual que pode cercear a sua autonomia profissional.

O tempo, neste contexto, é no plano interno uma variável de enorme significado, sendo possível identificar duas fases distintas no processo de acção: a fase de sensibilização/negociação, que ocupa todo o ano lectivo de 2006/2007, e a fase de implementação, a partir de 2007/2008. A decisão sobre a entrada da escola no processo de avaliação externa é adiada sucessivamente, com o argumento de que a escola ainda não estava preparada, no âmbito da avaliação interna. Esta dilatação no tempo, no que se refere à execução da tarefa, traduz de alguma forma o carácter defensivo que o contexto interno assumiu face à ideia da avaliação da escola. A tática encontrada passou por aquilo a que Nils Brunsson apelidou de “desarticulação cronológica”, isto é, pela separação no tempo entre aquilo que é de ordem mais política (o processo de decisão) e aquilo que é de ordem da acção (o processo de implementação). Esta desarticulação cronológica é ainda acompanhada por uma “desarticulação estrutural”, centrando a tarefa num grupo restrito de actores, os professores (2006: 56-60).

Na primeira fase, a política (sensibilizar e negociar) conjuga-se com a burocracia (designação da equipa de avaliação interna) para fazer avançar o processo, sendo perceptível que os actores não dominam toda a informação necessária para uma tomada de decisão racional sobre o que há a fazer relativamente à avaliação interna. A definição dos meios e objectivos para sair do problema torna-se assim uma fonte de actividade política dentro da escola (Bacharad e Mundell, 2000: 126-127), consubstanciada no debate em torno da selecção desses objectivos (que dimensões avaliar) e meios (como avaliar) e da lógica cognitiva que os une (que modelo adoptar).

Na segunda fase, percebe-se que a burocracia acaba por ser o meio privilegiado de resolução do conflito aberto pela indefinição sobre o que havia a fazer. Todo o processo de decisão e execução segue, no essencial, um ritual de legitimação (fazer o que é suposto fazer-se) face às exigências normativas externas. O conselho pedagógico assume o lugar central do debate e toma as decisões, embora a iniciativa seja do presidente do conselho executivo, a quem os outros

actores reconhecem autoridade para fazer avançar o processo, dada a sua inevitabilidade. Há avanços e recuos, mais de ordem metodológica, sendo decisiva a nomeação de uma equipa de missão para se fazer avançar o processo. Esta equipa, independente dos vários órgãos da escola, assume um papel de descompressão das tensões internas, jogando com aquilo que um dos seus elementos refere como sendo “o jogo das influências”, isto é, o prestígio interno que possuem os seus elementos e que acabam por permitir fazer passar a mensagem junto dos professores. O local torna-se assim um novo “locus de produção normativa e de reprodução do modo burocrático” (Formosinho e Machado, 2007: 98), procurando mais a conformidade do que a transformação.

A adjudicação da tarefa (auto-avaliação) a uma equipa restrita de professores, com fortes posições de liderança informal e de demarcação ideológica diferenciada, pode ser entendido à luz daquilo que Nils Brunsson apelida de “orientação política”, mais centrada na produção de discursos e ideias do que na acção propriamente dita, visando simultaneamente a legitimação (face ao ambiente externo) e a adequação (do ambiente interno). O debate interno da equipa, se por um lado diminuiu a sua eficácia, permitiu, por outro, que a mensagem passasse melhor junto dos professores, percebendo-se que a ideia da avaliação interna ia ganhando cada vez mais força à medida que os argumentos para a sua defesa iam sendo esgrimidos na sala dos professores. A sua constituição e o discurso em torno do seu trabalho satisfaziam assim uma coisa (a avaliação externa da escola) e o seu contrário (a auto-regulação), correspondendo desta forma às exigências contraditórias do ambiente externo e do ambiente interno.

Se atendermos à distinção proposta por Scheerens (2003: 102) entre *avaliação interna* e *avaliação externa*, poderíamos ser tentados a classificar a iniciativa da escola como sendo de avaliação interna, na medida em que todos os actores envolvidos na sua implementação pertencem à organização. Mas se o critério for o da *origem* (Guerra, 2002: 16-17), é condição da avaliação interna que seja a comunidade a ter a iniciativa. Ora, os dados recolhidos permitem perceber que o motor para a acção é mais de ordem externa (a obrigatoriedade da auto-avaliação) do que interna (por valorização das suas virtualidades para a instituição). A conformidade com a norma parece ser assim a origem do processo, pelo que será talvez mais apropriado falar-se numa avaliação interna com origem externa. Esta natureza externa do processo explica em grande parte a atitude hostil dos professores perante o processo, pese embora todo o esforço dos actores envolvidos na sua implementação em fazer passar a mensagem da sua utilidade.

Parece existir “uma realidade que existe para lá da acção dos professores”, uma forma oficial de fazer as coisas que “estrutura e condiciona o pensamento e a acção” de quem trabalha na escola (Formosinho e Machado, 2007: 101). O *interno* subordina-se ao *externo*, por *mimetismo*, numa

lógica de adequação que é em si mesma burocrática, transpondo para a ordem interna o instituído na ordem externa, sob a aparência duma nova forma de fazer as coisas (auto-regulação da escola).

Se o critério para a caracterização da avaliação for o *relevo dado à melhoria da escola*, proposto por West e Hopkins (1997), ou seja, se é mais cumulativa (avalia-se a melhoria da escola), ou formativa (avalia-se com vista à melhoria da escola) ou mais reflexiva (avalia-se enquanto meio de melhoria da escola), o traço mais significativo é que o processo encontrado não se encaixa verdadeiramente em nenhuma das categorias, embora se lhe possa reconhecer uma tendência cumulativa, dada a ênfase na melhoria dos serviços e estruturas da escola. O fim último, contudo, está mais subordinado à resposta que é preciso dar à ideia da obrigatoriedade da auto-avaliação e à avaliação externa do que servir de instrumento de melhoria da acção educativa da organização. Percebe-se que a escola procura encontrar o “modo correcto de fazer as coisas”, numa lógica mais de imitação (replica o que se vai fazendo noutros lados) do que de convicção (por adesão a valores internalizados). Neste sentido, o que a faz mover é mais a conformidade do que a infidelidade, pese embora toda a dissidência encontrada no plano dos discursos.

A prestação de contas não é percebida pelos actores como um “correlato natural da autonomia” (Santos, 1994) mas como um processo de controlo burocrático, demasiado centrado nos resultados e nas estatísticas. Para muitos, o conceito de autonomia liga-se mais à situação profissional do professor do que à gestão do serviço público prestado pela escola. Ideologicamente, a autonomia das escolas parece não ter para os professores o mesmo significado que tem para a tutela. Enquanto esta vê a autonomia como uma transferência de competências e a avaliação como uma forma de prestação de contas, os professores traduzem a autonomia como “autonomia profissional” e, em consequência, traduzem a avaliação como uma forma de pressão e de cerceamento dessa autonomia profissional. Para um dos entrevistados, os termos “avaliação externa” ou “avaliação interna” são ainda e só palavras (designações), que não correspondem a um conteúdo com significado para os actores. A mudança decretada tem essa dificuldade: acaba por se impor à força de se repetirem os seus termos e finalidades, mas é débil na persuasão e na adesão das pessoas.

O jogo reduz-se na prática a dois grandes grupos de interesses: a tutela, no plano externo, e os professores, no plano interno. Os pais, alunos, funcionários e outros grupos da comunidade ou não se manifestam ou são postos de lado. Retoricamente fala-se da participação da comunidade mas a verdade é que apenas os professores contam no processo de decisão.

Conclusão

No plano externo, a avaliação institucional é vista como uma condição prévia ao aprofundamento da autonomia das escolas, por se entender ser essa a forma mais eficaz de promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, num quadro político global marcado pela descentralização enquanto meio privilegiado de resolução dos problemas de funcionamento do sistema.

A delegação de poder pressupõe a responsabilização dos actores locais e a transparência da sua acção, segundo o princípio da prestação de contas, que é correlativo da autonomia. A regulação, de tipo burocrático e centralizada, assume agora o conceito de contrato, aceite entre as partes e assente numa definição prévia de metas e objectivos, com predominância para a melhoria dos resultados escolares.

No plano interno, porém, a avaliação institucional é vista com desconforto, especialmente por parte dos professores, num contexto marcado pela suspeita em torno dos fins últimos da iniciativa, receando que a mesma acabe por cercear a sua, já reduzida, autonomia profissional.

O desconforto é ainda maior quando a dimensão a avaliar é a dos resultados escolares, entendendo os professores essa orientação como uma tentativa de “melhoria a qualquer preço”, com consequências perniciosas para a sua liberdade de ensinar e avaliar.

Este clima geral de suspeição imprime ao processo de implementação da auto-avaliação da escola um carácter dilatatório no tempo, de tal forma que a escola, passados que estão seis anos sobre a publicação na lei da sua obrigatoriedade, continua, por assim dizer, no “ponto zero”.

O processo é ainda marcado por um conflito de interesses entre os órgãos de gestão e administração da escola e os professores, conflito esse que é resolvido pelo exercício de autoridade do presidente do conselho executivo, num quadro de orientação para a acção que, articulando a política com a burocracia, procura adequar a organização às pressões externas em torno da avaliação externa.

Há assim uma *não-inscrição* (Gil, 2004) da auto-avaliação na escola, numa lógica de acção predominantemente defensiva, procurando mais a legitimação (*responder*) do que a transformação (*melhorar*). Os actores (*re*)agem mais em função de objectivos externos do que internos, pese embora toda a retórica desenvolvida em torno da utilidade da iniciativa. Nesse sentido, o processo é de orientação externa e visa apenas a conformidade com as exigências normativas.

O conflito de interesses é secundarizado por esta preocupação com a conformidade e a legitimação. A instituição procura uma outra forma de fazer as coisas que a resguarde de eventuais imagens negativas, oriundas da avaliação externa. Move-se, devagar, devagarinho, esperando talvez que a *não-inscrição* sirva para um duplo propósito: *responder e permanecer*.

A “hipocrisia institucional” (Brunsson, 2006) é, neste contexto, o modo que se revela mais eficaz para lidar com as dissidências induzidas, no plano interno, pelas pressões do ambiente externo.

Emergem na escola dois tipos de lógica de acção: a *lógica da responsabilidade burocrática*, relacionada directamente com as pressões do ambiente externo, e a *lógica da autonomia profissional*, com origem nas “concepções do preferível” do ambiente interno. Os actores internos dividem-se na valorização a dar a cada uma destas concepções do agir, prevalecendo no final a ideia da “conformidade” à norma, porque “tem de ser”, porque “não há alternativa” face à eventualidade da avaliação externa. Apesar dos elementos de natureza política que se podem identificar no processo, parece discutível a ideia de estarmos em presença daquilo a que Fiedberg (1993: 200) designa de “actor estratégico”, no sentido de que a acção é o “produto de escolhas, motivações ou propósitos autónomos e pessoais”. Ao invés, os actores são convocados a assumir uma “representação de guiões institucionais gerais”, definidos como “padrões e sequências de condutas” (Sá, 2006: 208) adequados aos papéis e situações específicas que desempenham na escola. Os actores procuram mais a adequação (a forma “correcta” de fazer as coisas) do que a transformação (a forma como “querem” fazer as coisas). A *não-inscrição*, neste sentido, não é uma *não-resposta*, um *não-fazer*, mas um fazer que nos indica a existência de uma “realidade que existe para lá da acção dos professores”, produzindo, no plano interno, formas de intervenção burocrática que, no essencial, replicam o que é suposto fazer face à orientação normativa externa (Formosinho e Machado, 2007: 97-98).

Podemos distinguir no processo duas fases: na primeira, que designámos de *sensibilização/negociação*, prevaleciam os mecanismos de natureza política, centrando-se a acção dos actores locais na discussão e negociação sobre o que havia a fazer. Na segunda, de *implementação*, opera-se uma reorganização dos procedimentos institucionais, adjudicando-se a tarefa a uma equipa de missão, com o auxílio de um facilitador externo. Os mecanismos institucionais em jogo têm, contudo, uma raiz essencialmente burocrática e de procura da conformidade com a norma (a avaliação externa). O que é feito obedece mais a uma lógica de *imitação* (replicando o que se julga ser o modo correcto de fazer as coisas) do que *convicção* (por adesão a valores internalizados).

A escola, a autonomia e a avaliação constituem os pilares essenciais da mudança política protagonizada pela entrada em cena da avaliação institucional. A escola parece ser o elo mais frágil dessa relação, dada a dificuldade que os actores locais manifestam em aceitar as “regras do jogo”. Se o condicionamento externo for frágil (como foi o caso no período de 2002 a 2006), a regra parece ser a da infidelidade institucional, traduzida na posição de “esperar para ver”. A mudança só acontece quando a escola “percebe” que não tem outra alternativa, por força da

consistência das pressões ambientais externas. A atitude, neste contexto, é mais reactiva do que pró-activa. Neste sentido, é talvez de esperar que o percurso para a mudança tenha ainda muito caminho para andar, sendo decisiva para a aceleração do processo a implicação dos actores locais. A institucionalização do processo de avaliação da escola é, desta forma, uma aprendizagem que requer tempo e vontade, sendo o local o lugar onde quase tudo se resolverá. O eixo da autonomia da escola requer igualmente uma outra aprendizagem, centrada nos valores da responsabilidade e da transparência, para os quais há que encontrar uma adequada tradução face a outros valores, tidos como concorrentes, como a autonomia profissional e a liberdade de ensinar e avaliar. O contexto de suspeição leva à não-inscrição, sendo talvez por isso necessário trabalhar mais os conceitos em jogo (o lado cognitivo) do que o jogo em si mesmo (o lado instrumental).

A construção da autonomia requer assim vontade (para a acção), tempo (para a inscrição) e aprendizagem (para a mudança). Como condição inicial, a vontade nada significa enquanto o tempo não produzir a aprendizagem necessária para um outro sentido da acção (mudança). E é a partir da mudança (aprendizagem) que a inscrição acontece (significa), formando-se assim uma espécie de círculo hermenêutico criador de novos significados (autonomia). O local onde tal acontece é a escola. O meio regulador de tal actividade é a avaliação institucional. Esta interacção entre a escola, a autonomia e a avaliação pode ser, em consequência, um caminho de mudança (de aprendizagem), a potenciar e desenvolver.

Bibliografia

- Afonso, Natércio (2003). A Regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In João Barroso (Org.) (2003). *A Escola Pública. Regulação, Desregulação e Privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições ASA.
- Afonso, Natércio (2005). *Investigação Naturalista em Educação*, 1ª edição. Porto: Edições ASA.
- Alaíz, Vítor (2007). Auto-avaliação das escolas? Há um modelo recomendável? *Correio da Educação*, nº 301. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim. (Ed.) (2002). *Avaliação das Escolas. Divergências e Consensos*. Porto: Edições ASA.
- Barroso, João (1996). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Bacharach, Samuel e Mundell, Byran (2000). Políticas Organizacionais nas Escolas: Micro, Macro e Lógicas de Acção. In Manuel Sarmento (org.). *Autonomia da Escola. Políticas e Práticas* (pp. 123-156). Porto: Edições ASA.

- Bolívar, António (2003). *Como melhorar as Escolas. Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Edições ASA.
- Bogdan, Robert e Biklen, Sari (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Brunsson, Nils (2006). *A Organização da Hipocrisia – os grupos em acção: dialogar, decidi e agir*. Porto: Edições ASA.
- Coleman, J. S. et al. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Conselho Nacional de Educação (2005). *Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos*. Lisboa: CNE.
- Formosinho, João e Machado, Joaquim (1999). A administração das escolas no Portugal democrático. In In André C. Lafond, Elena M. Ortega, Gérard Marieu, Jørn Skvosgaard, João Formosinho e Joaquim Machado. *Autonomia: Gestão e avaliação das escolas* (pp. 99-124). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, João e Machado, Joaquim (2000). Vontade por Decreto. Projecto por Contrato. Reflexões sobre os contratos de autonomia. In João Formosinho, Fernando I. Ferreira e Joaquim Machado (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 91-110). Porto: Edições ASA.
- Formosinho, João e Ferreira, Fernando I. (2000). Autonomia, Projecto e Liderança. In João Formosinho, Fernando I. Ferreira e Joaquim Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas* (pp. 117-138). Porto: Edições Asa.
- Formosinho, João, Fernandes, António e Machado, Joaquim (2007). Contrato de Autonomia para o Desenvolvimento das Escolas Portuguesas. In A. Barca, M. Peralbo, A. Porto, B. Duarte Silva e L. Almeida (Eds.). *Libro de Actas do IX Congreso Internacional Galego-Português de Psicopedagogía* (pp. 3350-3358), A Coruña, Universidade da Coruña, 19, 20 e 21 de Setembro de 2007
- Formosinho, João e Machado, Joaquim (2007). Modernidade, burocracia e pedagogia. In Jesus Maria Sousa e Carlos Fino (org.). *A Escola sob suspeita* (pp. 97-119). Porto: Edições ASA.
- Friedberg, Erhard (1993). *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Gil, José (2004). *Portugal, Hoje. O medo de existir*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Guerra, Miguel A. (2002). Como num espelho – avaliação qualitativa das escolas. In Joaquim Azevedo (Ed.). *Avaliação das escolas. Consensos e divergências* (pp. 11-31). Porto: Edições ASA.

- Guerra, Miguel A. (2003). *Tornar visível o quotidiano. Teoria e prática da avaliação qualitativa das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Hoyle, Eric (1986). *The politics of school management*. London: Hodder and Stoughton.
- Inspecção-Geral da Educação (2001). *Avaliação Integrada das Escolas: Relatório Nacional. Ano Lectivo 1999-2000*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Inspecção-Geral da Educação (2002). *Avaliação Integrada das Escolas: Relatório Nacional. Ano Lectivo 2000-2001*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Lafond, André M. (1999). A Avaliação dos estabelecimentos de ensino: novas práticas, novos desafios para as escolas e para a administração. In André C. Lafond, Elena M. Ortega, Gérard Marieu, Jørn Skvosgaard, João Formosinho e Joaquim Machado. *Autonomia: Gestão e avaliação das escolas* (pp. 9-24). Porto: Edições ASA.
- Lima, Licínio C. (1998). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*, 2ª edição. Braga: Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho.
- Lima, Licínio C. (2005). Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In Licínio Lima (org.). *Compreender a escola. Perspectivas de análise organizacional* (pp. 17-69). Porto: Edições ASA.
- MacBeath, John, Schatz, Michael, Meuret, Denis & Jakobsen, Lars B. (2005). *A História de Serena. Viajando rumo a uma Escola melhor*. Porto: Edições ASA.
- Machado, Joaquim (2001). Escola e Avaliação Interna. In *Formação e Avaliação Institucional* (pp. 53-66). Cadernos Escola e Formação. Braga: Centro de Formação de Associação de Escolas Braga-Sul.
- Morgan, Gareth (2006). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.
- Morin, Edgar (1996). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.
- Mortimore, P. et al (1988). *School Matters*. Wells: Open Books.
- Nóvoa, António (coord.) (1992). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações D. Quixote.
- Portugal, Ministério da Educação. *Avaliação e autonomia das escolas*. In <http://www.min-edu.pt/np3/1013.html> (acesso em 20 de Junho de 2008).
- Rutter, M. et al. (1979). *Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. Sommerset: Open Books.
- Sá, Virgínio (2005). A Abordagem (Neo)Institucional: Ambiente(s), processos, estruturas e poder. In Licínio Lima (org.). *Compreender a Escola: Perspectivas de análise organizacional* (pp. 197- 248). Porto: Edições ASA.

Santos, Boaventura (1994). *Pela Mão da Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Scheerens, Jaap (2003). *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto: Edições ASA.

West, M. e Hopkins, D. (1997). *Using evaluation data to improve them quality of schooling*. Frankfurt: Conferência de ECER.

Legislação consultada

Despacho Conjunto nº 370/2006, de 3 de Maio (cria um grupo de trabalho que tem por objectivo estudar e propor os modelos de auto-avaliação e de avaliação externa dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário)

Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro (aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior)