

O impacto de um programa de avaliação externa no desenvolvimento organizacional de uma escola*

Helena Libório
Jorge Adelino Costa

Resumo

A avaliação das escolas é uma problemática que pode ser estudada sob várias perspectivas. Vamos aqui apresentá-la numa

dimensão organizacional, colocando-nos numa perspectiva analítico-interpretativa e convocando o neo-institucionalismo como modelo de análise. À luz deste quadro teórico, as organizações escolares são usualmente apresentadas como *sistemas debilmente articulados*, pois que não há articulação entre a estrutura organizacional e a atividade técnica (contemplando esta última as atividades de ensino-aprendizagem). Neste sentido, as organizações escolares legitimam a sua existência através de mecanismos de conformidade com o meio institucional, apelando à *lógica de confiança e de boa fé*, de que é exemplo a ênfase que dão ao profissionalismo docente. Deste

modo, as organizações escolares tendem a evitar a avaliação e a inspeção, uma vez que estas põem em causa a *lógica de confiança e de boa fé* que, na perspectiva em que nos colocamos nesta investigação, constitui o

garante da estabilidade das organizações escolares. Quando não podem evitar a avaliação e a inspeção, estas tendem a incorporar as práticas avaliativas de forma ritualizada e cerimonial, integrando-as isomorficamente com os seus meios institucionais, como forma de se legitimarem e sobreviverem. Com base no estudo de uma escola básica do 2º e 3º ciclos (estabelecimento de ensino frequentado por alunos do 5º ao 9º ano de escolaridade) da região centro do território continental português, procuramos interpretar à luz dos pressupostos subsidiários da teoria neo-institucional, atrás enunciados, o impacto do *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* (programa de avaliação externa da responsabilidade da Inspeção Geral de Educação).

Helena Libório

Mestre em Administração da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal.

Professora de História, Escola Secundária Jaime Magalhães Lima.

Jorge Adelino Costa

Doutor em Ciências da Educação, Universidade da Educação de Aveiro, Portugal. Professor do Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal.

* Este artigo corresponde, com adaptações pontuais, à comunicação apresentada no III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação (Recife, Novembro de 2003). A presente investigação teve apoio financeiro da FCT/MCES.

Palavras-chave: Avaliação das escolas – Neo-Institucionalismo – Gestão escolar – Desenvolvimento organizacional – Estudo de caso.

Introdução

A avaliação das escolas, em Portugal, é um tema que tem vindo a adquirir centralidade ao nível das políticas educativas, da investigação académica e da opinião pública, em geral. Assim, a par de alguma produção normativa por parte da administração central, assistimos nos últimos anos a práticas de avaliação das escolas que se têm traduzido nas *avaliações aferidas*, no ensino básico, e nos "rankings" de escolas (com base nos resultados dos exames nacionais), no caso do ensino secundário. Para além destas, os anos lectivos 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002 foram marcados pela implementação de um programa de avaliação externa da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação (IGE), que, em concreto, temos em consideração no estudo que estamos a realizar, nomeadamente no atinente ao impacto deste programa no desenvolvimento organizacional de uma escola intervencionada.

Sendo esta temática passível de ser abordada em diversas dimensões, desde a política à organizacional, é nesta última que recai o enfoque deste trabalho. Embora saibamos que numa perspectiva organizacional são várias as abordagens possíveis, consoante as teorias organizacionais de que nos queiramos socorrer e que cada uma delas apenas nos dá uma das *imagens* (COSTA, 1996) possíveis acerca da problemática em causa, fizemos recair a nossa escolha no neo-institucionalismo, por duas ordens de razões:

- A teoria neo-institucional constitui uma alternativa aos modelos racionais na abordagem organizacional, que ao valorizar o papel das instituições entendidas sobretudo como regras culturais¹ (*cultural accounts*), dá um contributo importante para a compreensão das organizações escolares;
- Ao considerar a adopção de formas organizacionais como "mitos racionais"² institucionalizados, e ainda a dependência da sobrevivência e legitimidade organizacionais do isomorfismo³ com o meio institucional, a teoria neo-

¹ Scott (2001), para além do pilar cultural-cognitivo (em que as crenças e os modelos culturais assumem particular relevância), considera também os pilares normativo e regulador como definidores das instituições, sendo que a valorização de cada um destes aspectos se traduz em análises institucionais diferentes, o que leva Sá (2003) a considerar a perspectiva neo-institucional "poliédrica". A perspectiva neo-institucional tem privilegiado o pilar cognitivo ao nível da abordagem organizacional de pendor sociológico. No entanto, os outros dois pilares estão, de acordo com Scott (2001, p. 48), também presentes quando pretendemos encontrar uma definição abrangente de instituição.

² Referem-se a ideias, processos e procedimentos, culturalmente definidos e amplamente partilhados, que constituem factos objectivos. Sobre a importância das regras culturais na definição de instituição e nos processos de institucionalização ver Berger e Luckman (1985), Meyer e Rowan (1991), Zucker (1991) e Scott (2001).

³ De uma forma muito sintética e com o objectivo de alertar o leitor para o conceito, *isomorfismo* aplica-se a coisas que assumem a mesma ou idêntica forma que outras. No caso concreto das organizações, e na perspectiva neo-institucional, entende-se por isomorfismo a integração pelas organizações de assunções racionalmente construídas no seu meio institucional, o que as leva a parecer-se com outras, pertencentes ao mesmo meio, assumindo estruturas, procedimentos, categorias de actores e actividades idênticas. Sobre a questão do isomorfismo institucional, que constitui uma das linhas de força que mais caracteriza a teoria neo-institucional, ver DiMaggio e Powell (1991b) e Meyer e Rowan (1991).

institucional constitui um modelo teórico com potencialidades na análise e interpretação da avaliação das escolas, como pretendemos demonstrar com o estudo de caso que estamos a desenvolver.

O novo institucionalismo que aqui designamos por neo-institucionalismo⁴ apresenta-se como uma alternativa aos modelos racionais e começa a desenvolver-se no final da década de 70 com Meyer e Rowan (1991), tendo-se aplicado a vários domínios desde a ciência política, à sociologia, à economia e à análise organizacional. Apesar de não constituir uma teoria homogênea⁵ e de estar ainda em construção, podemos dizer que o neo-institucionalismo enfatiza os sistemas simbólicos, os aspectos cognitivos, não deixando de parte as normas e as regras (SCOTT, 1994, p. 56), sendo as organizações marcadas por rituais, internamente desarticuladas, isomórficas com os modelos e regras que modelam a sua estrutura e actividades, pelo que a mudança se apresenta também isomórfica, sobretudo com o meio institucional (MEYER, 1994, p. 34).

A integração da avaliação pelas organizações escolares como mito, ritual e cerimónia

Uma das ideias veiculadas pelo neo-institucionalismo, sobretudo com Meyer

e Rowan (1991), é a que apresenta a estrutura formal das organizações como mito e cerimónia. Para estes autores, as organizações incorporam os procedimentos definidos por forças institucionais exteriores, tais como a opinião pública, os sistemas educativos, as leis, os tribunais, as profissões, as ideologias, as tecnologias e as estruturas reguladoras. Ao incorporarem os procedimentos provenientes dos vários meios institucionais, as organizações aumentam a sua capacidade de sobrevivência e a sua legitimidade, independentemente da eficácia dos procedimentos adoptados. Assim, a legitimidade organizacional depende não da eficácia dos procedimentos, mas da conformidade com os meios institucionais. Nesta perspectiva, as técnicas, as políticas e programas que se institucionalizam nas organizações funcionam como "mitos racionais", adoptados cerimonialmente, o que permite a conformidade com as regras culturais dominantes. Deste modo, as organizações garantem a sua legitimidade e aceitação social, ou seja, a sua sobrevivência.

Para o neo-institucionalismo, muitos elementos da estrutura formal são altamente institucionalizados funcionando como mitos. No caso da escola, as funções organizacionais que lhe são atribuídas correspondem a classificações preconcebidas para qualquer escola. A avaliação dos alunos, as reuniões de professores, as reuniões de pais e, porque não,

⁴ A expressão neo-institucionalismo advém do facto de a partir da década de 70, com Meyer e Rowan, as abordagens institucionalistas divergirem das anteriores em aspectos como a forma de entenderem o conflito, o meio institucional, a estrutura organizacional, a mudança organizacional, o processo de institucionalização. Sobre estas divergências, ver Scott (2001).

⁵ A diversidade que reina no neo-institucionalismo dificulta as análises abrangidas por esta perspectiva teórica, pelo que alguns postulados dos quais vamos partir neste texto, podem não ser transversais às várias perspectivas neo-institucionais.

também as práticas de avaliação organizacional, institucionalizam-se, transformando-se em rituais ou cerimônias, fazendo das organizações escolares aquilo que se espera que sejam⁶.

Aplicando esta ideia à avaliação das escolas, podemos considerar que, no actual contexto marcado pelo avanço das políticas da livre escolha da escola pelos pais com base no mito da qualidade da escola, pela pressão exercida pela administração central através do enquadramento normativo da avaliação, pela influência exercida pelas produções académicas que vão teorizando modelos de avaliação das escolas, pela influência dos programas de avaliação externos, a escola vai introduzindo práticas de avaliação organizacional como "mitos racionalizados" garantindo, assim, a conformidade com os seus meios institucionais e consequentemente, a sua legitimidade.

Por exemplo, no atinente aos domínios a avaliar, estes podem ser considerados imprescindíveis pela administração, pelos académicos, por um qualquer programa de avaliação que funciona como modelo, pela opinião pública, independentemente do seu valor técnico, sendo esta imprescindibilidade que faz com que as organizações as integrem nas suas actividades. Assim, a escola é o que deve ser, porque integrou elementos legitimados externamente, ou seja, as funções e as actividades preconcebidas para definir a sua identidade enquanto organização escolar, garantindo assim a sua sobrevivência e a sua legitimidade social (MEYER; ROWAN, 1991).

Ao integrar as práticas de avaliação como "mitos racionalizados", os actores organizacionais recebem-nas como factos objectivos, considerando-as a melhor forma de fazer as coisas (*taked for granted*), pois foram legitimadas externamente, pelo que assumem o estatuto de necessárias e imprescindíveis.

De acordo com este isomorfismo institucional, as organizações escolares adoptam critérios externos de excelência, aqueles que são legitimados pelos meios institucionais da escola, como forma de mostrarem que estão em conformidade com esses meios, legitimando-se interna e externamente (FERREIRA *et al.*, 2001, p. 154).

Em conformidade com o exposto, as práticas de avaliação e os próprios indicadores a ter em conta na avaliação, são integrados pelas organizações escolares como regras culturais, pelo que se institucionalizam. São estas regras culturais institucionalizadas que dão identidade às organizações (MEYER; BOLI; THOMAS, 1994, p. 10). Esta característica leva Estêvão (1998, p. 205) a dizer que as instituições se definem como regras culturais, que modelam e dão sentido a entidades e actividades particulares de tal modo que as formas organizacionais assumidas, mais do que decorrerem de respostas a problemas concretos, não passam, afinal, de 'jogos rituais', de ideologias sociais sancionadas socialmente, ou de teorias que assumem compromissos rituais de prescrições culturais mais amplos.

⁶ Sobre os processos através dos quais os "mitos racionalizados" são integrados pelas organizações nas suas estruturas formais, ver Meyer e Rowan (1991 p. 48-49).

Na perspectiva neo-institucional, a questão da legitimidade organizacional surge com particular relevância pois dela depende a sobrevivência das organizações. Daí que seja fundamental que elas integrem actividades culturalmente aceites e que funcionem de acordo com as normas e as regras (SCOTT, 2001, p. 158).

Os processos para a conformidade com o meio institucional no caso da avaliação

A conformidade das organizações com os seus meios institucionais pode ter várias origens e perseguir diferentes caminhos. A partir da tipologia definida por DiMaggio e Powell (1991b) assente no *isomorfismo coercivo*, no *isomorfismo mimético* e no *isomorfismo normativo*, Scott (1992b, p. 209-213) considera que a ligação entre as organizações e o meio institucional se faz através da *conformidade categórica*, da *conformidade estrutural*, da *conformidade processual* e da *conformidade pessoal*. No que respeita à avaliação das escolas, entendemos que os processos que melhor se adequam são a *conformidade categórica* e a *conformidade processual*, pelas razões que passamos a explicar.

Quanto à *conformidade categórica*, as organizações integram directrizes através de processos miméticos, assumindo as práticas de avaliação que outras organizações, consideradas bem sucedidas, aplicam ou que um determi-

nado programa reconhecido externamente (por exemplo, o *Programa de Avaliação Integrada das Escolas*, de que daremos conta mais à frente) veicula. Numa perspectiva neo-institucional que enfatiza os aspectos culturais e cognitivos, quando nos referimos ao processo de institucionalização das práticas de avaliação das escolas, são os processos miméticos subjacentes à *conformidade categórica* que prevalecem, pois estes são os que mais garantias dão para a sobrevivência organizacional, já que desta forma não se desviam daquilo que já foi legitimado externamente. São estes processos miméticos para a conformidade com o meio institucional que fazem com que as organizações escolares tendam para a homogeneidade organizacional. Imitam o que é considerado bem sucedido (*taked for granted*) para dessa forma se manterem legitimadas. Podemos constatar este isomorfismo mimético a vários níveis nas organizações escolares. Por exemplo, era de supor que no âmbito do actual *regime de autonomia, administração e gestão* (regulado pelo Decreto-lei 115-A/98, de 4 de Maio), as escolas públicas portuguesas elaborassem regulamentos internos, projectos educativos e curriculares com características distintas. Todavia, caracteriza-os uma certa homogeneidade, dificilmente se distinguindo uns dos outros. O mesmo isomorfismo mimético conducente à homogeneidade organizacional, está presente noutros aspectos da vida das escolas, como é o caso da avaliação dos alunos em que os critérios e as práticas de avaliação quase não diferem de escola para escola.

Mas as organizações escolares podem integrar práticas de avaliação ou valorizar determinados aspectos na sua organização pedagógica porque estes foram impostos coercivamente, por exemplo, pelo Estado, através de disposições legais, ou pela Inspeção, na sequência de uma acção inspectiva ou da implementação de um programa de avaliação externa. Neste caso, estaremos perante um processo de *conformidade processual* em que o isomorfismo coercivo se apresenta como o principal processo para a conformidade. No caso da escola pública portuguesa, dada a tradição centralizadora do Estado e a acção reguladora que a IGE tem tido, o isomorfismo coercivo assume relevância no processo de institucionalização de práticas, de currículos e de procedimentos, quer a nível administrativo, quer pedagógico. No caso da avaliação das escolas, em concreto, a pressão da IGE como agente de institucionalização, pode ser mais visível no caso do *Programa da Avaliação Integrada das Escolas* que teve a seu cargo durante três anos lectivos consecutivos. Assim, em resultado da pressão dos agentes institucionais protagonizados pelos inspectores, algumas crenças sobre a avaliação das escolas podem ter sido integradas na cultura organizacional como construções sociais e algumas práticas de avaliação podem ter sido integradas na estrutura organizacional por terem sido assumidas como a forma correcta de fazer as coisas, transformando-se em rituais legitimadores da organização.

A legitimidade organizacional – dependência do meio institucional ou do desempenho da escola?

A pressão exercida pelo meio nas organizações escolares é particularmente importante, dada a diversidade de agentes institucionais em presença (pais, alunos, professores, legisladores, políticos, jornalistas, inspectores). As respostas organizacionais a essas pressões, na perspectiva neo-institucional, tendem a ser isomórficas com o meio institucional, pelo que este isomorfismo constitui uma estratégia organizacional de resposta às solicitações do meio (DIMAGGIO; POWELL, 1991b).

Muito embora as escolas sejam consideradas como organizações fortemente institucionalizadas e, como tal, a legitimidade organizacional dependa da sua conformidade com o meio institucional (regras culturais, leis, normas e procedimentos relativamente aos quais as organizações devem agir em conformidade), a introdução da lógica de mercado nas escolas (em que a ênfase é posta nos resultados e na eficácia) poderá conduzir à valorização do meio técnico, pois este assume uma importância relevante nas organizações que se preocupam com a produção e com os resultados (MEYER; SCOTT; DEAL, 1992, p. 63). Nestes casos, a legitimidade organizacional passa a depender não da conformidade com as leis, as normas e as regras culturais, mas da preocupação com o desempenho e com os resultados.

Neste sentido, uma das visões da problemática da avaliação das escolas é a que inscreve as políticas de avaliação das organizações escolares numa lógica de mercado ou *quase-mercado*⁷ (AFONSO, 1998, 2002a, 2002b). Também os movimentos recentes de desenvolvimento da escola, como o *Effective School Improvement*⁸, cujos pressupostos subjazem a alguns modelos de avaliação da escola, retomam a lógica da eficácia centrada nos resultados dos alunos, pelo que nos parece relevante colocar algumas questões relativamente ao efeito da lógica da eficácia nos processos de avaliação da escola:

- Será que a introdução das regras de mercado e da lógica da eficácia conduz à valorização do meio técnico levando as organizações escolares a preocuparem-se com o seu desempenho em função de um plano de acção partilhado pela organização? Ou, em contrapartida, a escola continua a exibir uma articulação débil entre as estruturas e a activi-

dade técnica, entre o nível da política organizacional e o nível da acção, evitando avaliações externas, apelando à *lógica da confiança e da boa-fé*, e institucionalizando práticas de avaliação interna de forma cerimonial e ritualizada, de modo a sobreviver à pressão exercida pelas políticas e movimentos que apelam à eficácia?

- Ou, então, ocorrerão as duas situações, ou seja a coexistência entre os dois meios? Scott (1992b, p. 133-140) refere que, embora as organizações escolares estejam mais sujeitas a pressões do meio institucional, as pressões do meio técnico não são inexistentes⁹, pelo que quando a lógica de mercado se afirma, verificar-se-á a coexistência dos dois meios – institucional e técnico – pois as organizações institucionalizam as tecnologias¹⁰ como forma de garantirem a conformidade organizacional com o meio. Mais ainda, será que, ao definir um plano de acção, a organização escolar não terá implícita uma estratégia própria e não

⁷ Lima (2002, p. 91) integra as políticas da livre escolha da escola pelos pais, o mercado educacional, a avaliação institucional, o controlo da qualidade e a aferição da eficácia e da eficiência nas organizações escolares no “paradigma da *educação contábil*”.

⁸ Já na década de 80 o movimento das *escolas eficazes* (*effective school*) acentuava a importância dos resultados na definição de eficácia. Recentemente, numa combinação entre a melhoria da escola (School Improvement) e as *escolas eficazes*, surgiu o movimento da *melhoria eficaz da escola* (*Effective School Improvement*) que retoma alguns aspectos da eficácia, bem como da teoria da livre escolha, associada à lógica de mercado. Sobre o movimento *Effective School Improvement*, ver Scherrens (2000) e Murillo (2003).

⁹ Outros autores como Powell (1991) têm criticado a visão dicotómica dos meios técnico e institucional. Entre nós, Estêvão (1998, p. 206) tem implícita esta crítica quando, ao referir-se à diversidade de meios, diz que ela “visa fundamentalmente não só ultrapassar orientações demasiado localizadas ou restrin- gidas a um meio singular como também quebrar a linearidade causal das pressões provindas de um meio dicotomicamente concebido ora como técnico ora como institucional”. Também Sá (2003, p. 231) considera que “uma versão ‘expandida’ da teoria institucional obriga a abandonar a visão dicotómica dos factores técnicos e institucionais e a reconceptualizá-los como extremos de um *continuum* no interior do qual cada organização concreta poderá ser localizada”.

¹⁰ Meyer, Scott e Deal (1992, p. 61) consideram que os dois meios, técnico e institucional, não são necessariamente opostos, pelo que nem sempre as pressões do meio institucional geram desarticulação entre a estrutura organizacional e a actividade técnica.

apenas a conformidade com o meio, residindo a legitimidade não só no isomorfismo com o meio institucional, mas também no desempenho da organização?

Parece-nos que a fonte de legitimidade das organizações escolares num contexto marcado quer pelas políticas de *quase-mercado*, quer pelos modelos de desenvolvimento da escola, como é o caso *Effective School Improvement* em que a melhoria e o desenvolvimento se traduzem em processos para obter determinados resultados, se situará entre as duas lógicas: a da conformidade com o meio institucional e a da valorização do meio técnico.

Os processos de avaliação nas escolas entendidas como organizações debilmente articuladas

Outra ideia com relevância no quadro neo-institucional, a que já nos referimos, é a de que as organizações muito institucionalizadas, como são as escolas, apresentam-se como sistemas debilmente articulados, pois a articulação entre a estrutura e a actividade técnica, entre o plano da política e o da acção é muito débil, traduzindo-se na descoordenação entre as várias estruturas e os vários órgãos, entre os objectivos definidos pela direcção da escola e a sua aceitação ou

aplicação pelos professores. A descoordenação que mais caracteriza a escola é a que existe entre as estruturas organizacionais e a actividade técnica (MEYER; SCOTT; DEAL, 1992, p. 49), pois as escolas dão mais importância à conformidade com as regras culturais e as normas do que em controlar as actividades de ensino-aprendizagem, pois controlar estas poderia significar perder a base de legitimidade. Assim, as organizações escolares mantêm esse lado invisível, permanecendo credíveis, desencadeando mecanismos como a *lógica da confiança e da boa-fé* e o mito do profissionalismo docente. Assim, porque todos agem com Em conformidade com o exposto, as organizações escolares evitam a inspecção e a avaliação ou, quando não é possível evitá-la, incorporam-na de forma ritualizada protegendo a actividade técnica, ou seja as actividades de ensino-aprendizagem, de inspecção e de avaliação. Por essa razão, pensamos que as organizações escolares preferem a avaliação interna à avaliação externa, como forma de manter invisível a actividade técnica.

O neo-institucionalismo subjacente a um estudo de caso

Tendo subjacente o quadro teórico neo-institucional, encontramos a desenvolver um estudo empírico onde pro-

¹¹ No sistema educativo português, o ensino regular não superior contempla quatro ciclos, a saber: 1) o 1º ciclo do ensino básico que abrange quatro anos de escolaridade e alunos entre os 6 e os 10 anos de idade; 2) o 2º ciclo do ensino básico que abrange dois anos de escolaridade e alunos entre os 10 e os 12 anos de idade; 3) o 3º ciclo do ensino básico que abrange três anos de escolaridade e alunos entre os 12 e os 15 anos de idade; 4) o ensino secundário que abrange três anos e alunos entre os 15 e os 18 anos de idade. A tipologia das escolas ajusta-se de modo diversificado a esta organização em ciclos, sendo uma das tipologias a *escola básica com 2º e 3º ciclos*.

curamos analisar o impacto de um programa de avaliação externa – o *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* – numa organização escolar. Trata-se de uma Escola Básica do 2º e 3º ciclos¹¹, pertencente à rede pública, situada no litoral centro de Portugal que foi alvo de uma avaliação externa no ano lectivo 2001/2002, pelo que procuramos estudar o impacto deste programa, ao nível das mudanças organizacionais ocorridas, tendo como horizonte temporal os anos lectivos 2001/2002 e 2002/2003.

Tratando-se de um estudo de caso, a metodologia utilizada para a recolha de dados recorre a vários instrumentos, conciliando, numa perspectiva de complementaridade, os métodos quantitativos com os qualitativos. Assim, foram já aplicados inquéritos por questionário aos professores e ao pessoal não docente e feitas entrevistas aos responsáveis pelos órgãos de direcção e gestão¹², aos coordenadores das estruturas de orientação educativa, a professores cujas aulas foram

observadas no âmbito do *Programa da Avaliação Integrada*, a directores de turma, aos responsáveis pelo pessoal não docente, a alunos que integravam turmas em que as aulas foram observadas durante a acção de avaliação e aos presidentes da associação de pais e encarregados de educação em funções no ano em que decorreu a avaliação e no ano seguinte. Procedeu-se ainda à análise das actas dos órgãos de gestão e das estruturas de orientação educativa¹³ no período abrangido por este estudo, bem como dos documentos de orientação estratégica da escola, nomeadamente o projecto educativo e o projecto curricular de escola. Contudo, tratando-se de um estudo ainda não concluído e os dados ainda não completamente tratados, apenas poderemos retirar algumas inferências sobre a problemática em análise.

O *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* é um programa de avaliação externa da responsabilidade da Inspeção-Geral de Educação¹⁴ implementado num número considerável de escolas¹⁵ do

¹² O regime de administração e gestão que rege esta escola, aprovado pelo Decreto-lei 115-A/98, de 4 de Maio, considera órgãos de administração e gestão os seguintes: a) Assembleia de Escola, onde estão representados professores, membros não docentes (alunos e funcionários), pais, autarquia e, por opção da escola, representantes dos interesses económicos, culturais, artísticos, científicos, ambientais e económicos da região; b) Conselho Executivo ou Director, órgão constituído apenas por docentes, sendo exigidos alguns requisitos técnicos; c) Conselho Pedagógico, constituído por docentes, não docentes (alunos e funcionários) e pais; d) Conselho Administrativo constituído pelo presidente do Conselho Executivo e por um dos vice-presidentes e o chefe dos Serviços de Administração Escolar.

¹³ São estruturas de orientação educativa os departamentos curriculares; os conselhos de turma presididos por um director de turma; os conselhos de directores de turma de ano ou curso; outras estruturas que a escola defina no seu Regulamento Interno (exemplo: projectos de desenvolvimento e serviços especializados de apoio educativo).

¹⁴ A Lei de Bases do Sistema Educativo Portuguesa (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) atribui, no seu artigo 53º, à IGE a função de "avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar".

¹⁵ Quando o programa foi lançado, a IGE pretendia abranger a totalidade das escolas (básicas e secundárias, públicas e privadas) do sistema (PORTUGAL, 2000) num horizonte temporal de 5 a 6 anos. Todavia, o programa foi interrompido, sendo o último ano da sua aplicação 2001/2002.

ensino básico e do ensino secundário nos anos lectivos 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002. De acordo com os responsáveis políticos da altura, este programa enquadra-se numa mudança de paradigma inspectivo¹⁶ que, no dizer de Clímaco (2002, p. 36), correspondia a uma "evolução para um papel menos interventivo no sentido da orientação da acção educativa", constituindo-se as inspecções "como agências ou instâncias de avaliação no terreno" que têm como objectivo a monitorização da qualidade educativa e estimular o bom funcionamento das escolas em "termos educativos, organizacionais e de gestão" (CLÍMACO, 2002, P.36). Deste modo, para esta responsável pela IGE, as inspecções "têm vindo a assumir o papel de agência de qualidade" porque "assinala desempenhos, congrega esforços, estimula, disponibilizando referentes para a comparação e auto-avaliação e pressiona para se fazer mais e melhor" educativos, organizacionais e de gestão" (CLÍMACO, 2002, P.37).

Desta forma, a IGE, ao disponibilizar referentes para a comparação e auto-avaliação, assume uma função de agente de institucionalização, conduzindo à integração pelas organizações escolares de procedimentos e formas organizacionais através de processos isomórficos. Por conseguinte, sendo a IGE um agente credível e reconhecido na rede organizacional a que pertence cada escola, as formas e os procedimentos organizacionais veiculados são

aceites como factos objectivos e, como tal, definidores da identidade da organização escolar.

O *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* define quatro dimensões para a avaliação das escolas, a saber: a) os resultados escolares dos alunos; b) a educação, o ensino e as aprendizagens; c) o clima e o ambiente educativo; d) a organização e gestão escolar. Os objectivos são: valorizar as aprendizagens e a qualidade da experiência escolar dos alunos; identificar pontos fortes e fracos no desempenho das escolas; induzir processos de auto-avaliação; contribuir para a regulação do sistema e criar níveis de maior exigência no sistema e na vida das escolas.

Assim, ao tentarmos analisar o impacto deste *Programa* numa organização escolar, à luz da teoria neo-institucional, pretendemos ter em conta os seguintes aspectos:

- Perceber como é que a organização, através dos vários actores organizacionais, valoriza as linhas orientadoras do *Programa*;
- Verificar se a organização escolar aceitou as várias dimensões organizacionais definidas pelo *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* como definidoras da identidade das organizações, integrando-as como forma de garantir a conformidade com o meio institucional e a legitimidade organizacional;

¹⁶ Sobre as mudanças recentes nos modos de actuação da Inspeção Geral da Educação em Portugal, designadamente na sua relação com as tarefas de avaliação das escolas, pode consultar-se Costa e Ventura (2001) e Ventura e Costa (2002).

Averiguar de que modo é que a organização, através dos vários actores organizacionais, valorizou os resultados da avaliação integrada;

- Identificar as mudanças que ocorreram na organização escolar na sequência da implementação do *Programa de Avaliação Integrada* e verificar se essas mudanças se traduzem na procura de soluções para os problemas identificados, visando assim o desenvolvimento organizacional, ou na conformidade com as indicações da IGE (enquanto agente de institucionalização), adquirindo, neste caso, um carácter ritualizado e cerimonial;

- Indagar sobre o modo como é que a organização respondeu à avaliação das actividades de ensino-aprendizagem, pro-

curando confirmar a tese neo-institucional que consiste na ideia que as organizações escolares sendo altamente institucionalizadas são debilmente articuladas, separando a estrutura da acção, protegendo a actividade técnica da avaliação e inspecção e apelando à *lógica da confiança e da boa-fé*, como é o caso do profissionalismo docente.

Enfim, estamos convencidos que a teoria neo-institucional nos permitirá desenvolver um processo de desocultação das intenções e das práticas inerentes a este programa de avaliação externa, bem como das respostas organizacionais que desencadeou e disso pretendemos dar conta, a curto prazo e de modo mais sustentado, com a apresentação das conclusões do estudo de caso em curso.

Recebido em: 16/02/2004

Aceito para publicação: 13/07/2004

ABSTRACT

Evaluation and school organizational development - a new institutional approach on an external evaluation program

School evaluation is a subject that can be approached in a number of different ways. We shall present it here in an organizational dimension by placing ourselves under an analytical-interpretative perspective and using new institutionalism as an analysis model. In light of this theoretical framework, organizations are usually perceived as loosely coupled systems since there is no connection between the organizational structure and the technical activity (this last one including teaching-learning activities). Therefore, school organizations validate their existence through mechanisms of conformity with the institutional milieu, making an appeal to the logics of confidence and good-faith, a good example of which is the emphasis they place in teacher professionalism. Consequently, school organizations tend to avoid evaluation and inspection work seeing that this undermines the logics of confidence and good-faith that, under the view we defend in this paper, are the basis of

the school organizations' stability. When evaluation and inspection cannot be avoided, these tend to incorporate their evaluative practices in a ritualized and ceremonial fashion, integrating them in an isomorphic manner with their institutional means, as a way to be legitimized and to survive. Based on a study undertaken in a basic 2nd and 3rd cycles' school (which has students from the 5th to the 9th year of schooling) in the centre region of Portugal's mainland, we try to interpret – using the assumptions of the new institutional theory we have mentioned above – the impact of the Programa de Avaliação Integrada de Escolas (an external evaluation programme carried out by the Portuguese General Office of School Inspection).

Keywords: *School evaluation – New Institutionalism – School Management – Organizational Development – Case Study*

RESUMEN

Evaluación y desarrollo organizacional de la escuela: una perspectiva neo-institucional sobre un programa de evaluación externa

La evaluación de escuela es una problemática que puede ser estudiada bajo diversas perspectivas. Vamos aquí presentarla en una dimensión organizacional, colocándonos en una perspectiva analítico-interpretativa y convocando el neo-institucionalismo como un modelo de análisis. En este cuadro teórico, las organizaciones educativas son usualmente presentadas como sistemas débilmente acoplados pues que no hay articulación entre la estructura organizacional y la actividad técnica (contemplando esta última las actividades de enseñanza y aprendizaje). Así, las organizaciones educativas legitiman su existencia a través de mecanismos de conformidad con el ambiente institucional, haciendo apelo a la lógica de confianza y de buena fe, de que es ejemplo el énfasis que es dado al profesionalismo docente. Así, las organizaciones educativas tienden a evitar la evaluación y la inspección, ya que estas ponen en causa la lógica de confianza y de buena fe que, en la perspectiva que nos colocamos en esta intervención, es el garantizador de la estabilidad de las organizaciones educativas. Cuando no pueden evitar la evaluación y la inspección, estas tienden a incorporar las prácticas de la evaluación de manera ritualizada y ceremonial, integrándolas de forma isomórfica con sus medios institucionales, para que se legitimen y sobrevivan. Con base en el estudio de un centro de educación básica del 2º y 3º ciclos (frecuentada por alumnos del 5º al 9º año de escolaridad) de la región centro del territorio continental portugués, buscamos interpretar bajo los presupuestos teóricos de la teoría neo-institucional, atrás mencionados, el impacto del Programa de Avaliação Integrada das Escolas (programa de evaluación externa de la responsabilidad de la Inspección General de la Educación).

Palabras clave: *Evaluación escolar – Neo-institucionalismo – Gestión educativa – Desarrollo organizacional – Estudio de caso*

Referências bibliográficas

- AFONSO, A. J. Políticas contemporâneas e avaliação educacional. In: LIMA, L. C.;
- AFONSO, A. J. *Reformas da educação pública*. Porto: Afrontamento, 2002a. p. 111-127.
- _____. Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In: COSTA, J. C.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002b. p. 31-37.
- _____. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- BERGER, P.; LUCKMAN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- CLÍMACO, M. C. A IGE e a avaliação integrada das escolas. In: CONSELHO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. *Qualidade e avaliação da educação*. Lisboa: CNE, 2002.
- COSTA, J. A. *Imagens organizacionais da escola*. Porto: ASA, 1998. (Perspectivas actuais. Educação).
- COSTA, J. A.; VENTURA, A. A inspecção da educação e as escolas em Portugal: as opiniões e as expectativas dos gestores escolares com base num estudo exploratório. *Ensaio: revista da Fundação Cesgranrio*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 383-396, out./dez. 2001.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introdução. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991a. p. 1-38.
- _____. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J.. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991b. p. 63-82.
- ESTÊVÃO, C. A. *Redescobrir a escola privada portuguesa como organização*. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- FERREIRA, J. M. C. et al. Teorias ecológicas e sociocognitivas. In: FERREIRA, J. M. C.;
- NEVES, J.; CAETANO, A. *Manual de psicossociologia das organizações*. Amadora: McGraw Hill, 2001. p.129-166.

- LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In: LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. *Reformas da educação pública*. Porto: Afrontamento, 2002. p. 91-110.
- MEYER, J. W. Rationalized environments. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994. p. 28-54.
- MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, M. Ontology and rationalization. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994. p. 9-26.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 41-62.
- MEYER, J. W.; SCOTT, W. R.; DEAL, T. E. Institutional and technical sources of organizational structure: explaining the structure of educational organizations. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. *Organizational environment: ritual and rationality*. Newbury Park: Sage Publications, 1992. p. 45-67.
- MURILLO TORRECILLA, F. J. El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela: algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/volln2/Murillo.pdf>. Acesso em: 2003.
- PORTUGAL. Inspeção Geral da Educação. *Avaliação integrada das escolas: apresentação e procedimentos*. Lisboa, 2000.
- POWELL, W. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 183-203.
- SÁ, V. M. *A participação dos pais na escola pública portuguesa*. 2003. Tese (Doutorado)- Universidade do Minho, Braga, 2003.
- SCHEERENS, J. *Improving school effectiveness*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning, 2000.
- SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage, 2001.

- _____. Institutions and organizations, toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. *Institutional environments and organization: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 55-80.
- _____. The organization of environments: network, cultural, and historical elements. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. *Organizational environments: ritual and rationality*. Newbury Park: Sage, 1992a. p. 155-175.
- _____. *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992b.
- VENTURA, A.; COSTA, J. A. External evaluation and the organizational development of schools in Portugal: new challenges for General Inspectorate of Education. *The International Journal of Educational Management*, v. 16, n. 4, 2002. p. 169-175.
- ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. In: POWELL, W. W. ; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 83-107.

Correspondência:
liborio@mail.prof2000.pt
jcosta@dce.ua.pt