

A avaliação das organizações educativas e a regulação pelo discurso gestor

Evaluation of educational organizations and regulation by management discourse

Evaluación de organizaciones educativas y regulación por discurso de gestión

Dora Maria Ramos Fonseca*

Resumo

Os documentos orientadores para a gestão educacional produzidos pelas entidades supranacionais espelham a adoção de um discurso de natureza gestonária com a tónica na comparabilidade e na competitividade e refletem, ainda, a assunção da educação como instrumento ao serviço do mundo económico. Regista-se uma propagação do ideário neoliberal no campo educativo traduzido na expansão das ideias de *mercado* ou *quase-mercado educacional* introduzindo na *esfera educativa* uma mudança discursiva que se traduz em um certo afastamento do *discurso democratizante* e em uma aproximação ao *discurso gestor*. Este artigo tem como centro de análise os processos de avaliação das organizações educativas enquanto mecanismos reguladores da gestão educacional. Importa perceber, a partir dos estudos que temos vindo a desenvolver sobre a temática, de como as construções discursivas presentes nos documentos normativos e nos instrumentos de avaliação contribuem para a forte regulação no sentido da mercantilização da educação.

Palavras-chave: Avaliação organizacional. Discursos. Regulações. Mercado educacional.

Abstract

The guidance documents for educational management produced by supranational entities mirror the adoption of a management discourse with a focus on comparability and competitiveness, and also reflect the assumption of education as an instrument at the service of the economic world. There is a propagation of neoliberal ideas in the educational field translated into the expansion of educational market or quasi-market ideas, introducing in the educational sphere a discursive change that translates into a certain departure from the democratizing discourse and an approach to the gestational discourse. This article focuses on the evaluation processes of educational organizations as regulatory mechanisms of educational management. It is important to understand, from the studies we have been developing on the theme, how the discursive constructions present in normative documents and evaluation instruments contribute to the strong regulation towards the commodification of education.

Keywords: Organizational evaluation. Speeches. Regulations. Educational market.

Recebido em 02/07/2019 – Aprovado em 01/10/2019

<http://dx.doi.org/10.5335/rep.v27i1.10574>

* Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Aveiro (UA, Portugal) e pós-doutora em Administração Educacional pela mesma universidade. É docente, com a categoria de Professor-Auxiliar, no Departamento de Educação e Psicologia e investigadora do Centro de Investigação em Didática e Tecnologia na Formação de Formadores (CIDTFF) da Universidade de Aveiro (UA, Portugal). ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4408-9716>. E-mail: dorafonseca@ua.pt

Resumen

Los documentos de orientación para la gestión educativa producidos por entidades supranacionales reflejan la adopción de un discurso de gestión centrado en la comparabilidad y la competitividad, y también reflejan el supuesto de la educación como un instrumento al servicio del mundo económico. Existe una propagación de ideas neoliberales en el campo educativo que se traduce en la expansión del mercado educativo o ideas cuasi-mercado, introduciendo en la esfera educativa un cambio discursivo que se traduce en una cierta desviación del discurso democratizador y un enfoque del discurso gestacional. Este artículo se centra en los procesos de evaluación de las organizaciones educativas como mecanismos reguladores de la gestión educativa. Es importante comprender, a partir de los estudios que hemos estado desarrollando sobre el tema, cómo las construcciones discursivas se presentan en documentos normativos e instrumentos de evaluación contribuir a la fuerte regulación hacia la mercantilización de la educación

Palabras-clave: Evaluación organizacional. Discursos. Regulaciones. Mercado educativo.

Introdução

O processo da globalização, enquanto fenómeno homogeneizante, tem vindo a marcar, nestes últimos tempos, o campo das políticas educacionais nos diferentes países do mundo e, também, em Portugal. As políticas educativas nacionais estão, assim, dependentes das “produções” e decisões de entidades supranacionais que, hoje, influenciam, claramente, os processos de gestão educativa interna. Os múltiplos instrumentos/documentos produzidos por entidades transnacionais e as respetivas recomendações determinam a agenda global da educação. Os processos e instrumentos de avaliação dominantes no panorama educacional são exemplo de mecanismos que induzem a competição e “alimentam” lógicas de ação de natureza economicista – o designado “comparativismo globalizador” caracterizado pelo papel central de especialistas que se dedicam e hipervalorizam os processos de avaliação comparativa com a tónica em processos/registos de natureza quantitativa.

Contudo, esta tendência não nos parece que contribua, francamente, para o conhecimento e melhoria dos processos educacionais nem para estudar os diferentes processos educativos (na sua complexidade e especificidades) no sentido de operar transformações ou melhorias de forma contextualizada. Como têm vindo a mostrar várias vozes da investigação em educação, os estudos de avaliação têm servido, especialmente, para legitimar determinadas políticas educativas reforçando uma “agenda globalmente estruturada” para a educação numa perspetiva económica da educação e não numa lógica emancipatória e de natureza sociocomunitária. A obsessão pela comparação, pelos resultados comprováveis, pela eficácia e eficiência, pela excelência e pela performatividade é um problema atual na educação pois, em prol do mito da objetividade e do rigor, são feitas leituras globais, muitas vezes de

forma fragmentada e descontextualizada. Reforçamos, ainda, a ideia de que os estudos de avaliação em larga escala têm vindo a contribuir para o desenvolvimento de processos hegemónicos e homogeneizantes conduzindo a que em cada país se implementem medidas “avulsas” e, muitas vezes, incongruentes entre si e descontextualizadas. Tal como entendem Sudbrack e Fonseca (2019), a avaliação em larga escala, revela uma forte característica estandardizada e traduz uma matriz económica ao gosto mercadológico.

Este artigo tem como centro de análise os processos de avaliação das organizações educativas enquanto mecanismos reguladores da gestão educacional numa perspectiva *gerencialista*. Importa perceber, a partir dos estudos que temos vindo a desenvolver sobre a temática, de como as construções discursivas presentes nos instrumentos de avaliação contribuem para a forte regulação no sentido da mercantilização da educação. É pois central, no nosso trabalho: perceber como é que a avaliação se constitui como um instrumento regulatório e, de certa forma, indutor de discursos, no campo da gestão, de natureza gestora sob a esfera da mercantilização educacional. Para isso, invocamos um estudo recente, e já apresentado de forma estendida em publicação anterior¹, onde destacamos a regulação educacional através do discurso refletindo de como os atores se apropriam e/ou transformam as orientações presentes no discurso político-normativo.

Regulação educacional e reconfiguração do papel do Estado

A regulação educativa sob o signo da modernização é, especialmente, reforçada pela integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, aspeto que acabara por desencadear uma crescente influência de organizações internacionais, com particular destaque para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A partir deste marco há uma intensificação de processos regulatórios sobre a educação e que, crescentemente, se tem vindo a revelar a uma escala transnacional. Para que fosse possível modernizar a educação passou a ser dada grande centralidade aos processos de avaliação com reforço pelos processos de mensuração, comparação numa lógica mais competitiva.

Os processos de avaliação, quer aqueles considerados de larga escala, quer aqueles que se desenvolvem a nível meso e/ou micro, são os principais mecanismos de regulação da educação. Como proposto em outros trabalhos (CASTRO, 2011; CASTRO, 2015), entendemos que as políticas de educação refletem o cruzamento de várias pressões que emergem de centros de decisão transnacional. O entendi-

mento do que se entende por regulação requer a revisão do conceito, em particular aquele tratado no âmbito das políticas educativas e administração educacional (NETO-MENDES, 2004; BARROSO, 2006; LIMA, 2006; AFONSO, 2006; PINHAL, 2006; AZEVEDO, 2008). Segundo BARROSO (2006, p. 11-12), falar de regulação é entender duas dimensões da problemática, ou seja, “descrever dois tipos de fenómenos diferenciados, mas interdependentes. Os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos atores e os modos como esses mesmos atores se apropriam delas e as transformam”.

São vários os organismos que contribuem formal ou informalmente para a regulação (transnacional) da educação nos diferentes países (AZEVEDO, 2000; SEIXAS, 2001; TEODORO, 2001; NETO-MENDES, 2004; DIAS, 2004; BARROSO, 2006; NÓVOA, 2009; CASTRO, 2011). Considerando os vários estudos realizados, instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a União Europeia e o Conselho da Europa, entre outras, têm marcado a direção das políticas educativas nos diferentes países.

Na esteira de Teodoro (2001), dizemos que o *gerencialismo global* faz deslocar, progressivamente, o poder dos vários Estados-Nação para organizações supranacionais, as quais, aos poucos, assumem o controlo das agendas políticas em educação. Tal como entende Pacheco (2011), as questões do currículo ilustram bem a homogeneização, nos diversos países e em diferentes níveis, das estruturas e percursos curriculares. A seleção e organização de conteúdos e áreas curriculares, a valorização de determinadas áreas curriculares em detrimento de outras, as formas de avaliação de escolas e alunos e as formas de regulação e controlo externo como é o caso dos vários mecanismos de avaliação em larga escala revelam a tendência para processos uniformizantes e, inclusive, hegemónicos (FONSECA; COSTA, 2018).

O discurso da modernização, no campo da educação, tem vindo a ser associado, nestes últimos tempos e em vários países, ao discurso da descentralização da educação e da autonomia pela “via da contratualização e da privatização da escola pública focada na satisfação do *cliente*” e, ainda, através da valorização da “cultura de gestão da qualidade e de uma gestão racionalizadora com prestação de contas à comunidade, em uma lógica de eficácia e eficiência” (FONSECA; COSTA, 2018, p. 214). A obsessão da avaliação na sua faceta quantitativa domina o panorama das organizações em geral e, também, das organizações educacionais que têm

vindo a ser analisadas com a lente dominante: a comparabilidade. Como aponta Nóvoa (2009, p. 29), temos assistido a uma “série de classificações internacionais que não se limitaram a descrever uma situação, mas que constituíram categorias de pensamento, que definiram modalidades de ação”. Tal como referem (FONSECA; COSTA, 2018, p. 216), são vários os estudos que “revelam que se regista uma propagação do ideário neoliberal no campo educativo traduzido na expansão das ideias de *mercado* ou *quase-mercado educacional*”. Os documentos orientadores produzidos pelas entidades supranacionais espelham a adoção de um discurso de natureza gestora com a tónica na comparabilidade e competitividade e refletem a assunção da educação como instrumento ao serviço do mundo económico.

A gestão educacional, em Portugal, tem sido marcada pela centralização, pela burocratização e hierarquização. Apesar de nos últimos tempos as regulações do espaço supranacional exercerem grande impacto nas políticas e práticas educacionais nacionais, o Estado português nunca abandonou o seu papel determinante na gestão dos processos educacionais. Não obstante defender em termos discursivos a descentralização e a autonomia das escolas e dos profissionais da educação continua a desenvolver ações que inibem, efetivamente, processos emancipatórios. O poder central (Ministério de Educação) continua a exercer uma regulação do tipo *verticalista* direta ou indiretamente através da forma como impõe a estrutura e gestão organizacional, do tipo de dispositivos de controlo que coloca em ação e, ainda, através do discurso político-legal.

Temos vindo a identificar várias formas de controlo externo das escolas no domínio da avaliação, dentre as quais destacamos as provas externas e os exames dos alunos nos diferentes níveis educativos e a avaliação externa das escolas. O controlo dos resultados educativos e da atuação dos profissionais da educação têm sido focos importantes no processo de monitorização que o Estado tem assumido. O Estado não abdicando do seu papel de figura central na gestão do sistema educativo alia-se à força mercantil, revelando alguma subordinação às regras do mundo económico (CASTRO, 2011). Relembramos Estevão (2008, p. 506) quando refere que o “Estado acaba por entrar “na lógica dominante, a mercantil, “desmonumentalizando-se” e deixando o seu antigo poder imperial, mas assegurando a difusão das ideias da eficiência e eficácia, dando assim o seu contributo para o funcionamento do mercado”, reforçando a sua faceta de Estado-avaliador. Neto-Mendes (2004, p. 26) entende que os profissionais de educação estão sob duas lógicas de certa forma antagónicas e que como o autor sublinha trata-se de “uma lógica de regulação estatal e uma lógica de regulação de mercado”. O discurso político – normativo (no seu conteúdo e

formas de disseminação) tem vindo a contribuir para a implementação dessas duas lógicas distintas. Esta posição do Estado que tenta manter as lógicas burocrático-rationais e defender os princípios de liberdade subjugados ao mercado contribuem para um discurso ambíguo e contraditório na sua essência. Esta ambiguidade é percebida quando comparamos as intenções políticas (presentes nos preâmbulos dos normativos) com as ações concretas propostas para atuação.

Registamos, ainda, incongruências discursivas quando comparamos normativos ou outros documentos produzidos pelas diferentes estruturas do Ministério da Educação, ou mesmo quando estudamos a coerência interna de cada documento (FONSECA; COSTA, 2018). A ressignificação de termos como “autonomia” e “descentralização” bem como “participação” e “colaboração” são exemplos importantes nas construções discursivas do poder político. A este respeito Fontoura (2008, p. 20-21) entende que as medidas utilizadas “despojam a «descentralização e a autonomia de sentido político democrático-participativo” revelando-se, sobretudo, as “suas concepções instrumentais de tipo gerencial, técnico-implmentativo ou desregulador”. Existe, como entende Lima (1999) uma interseção entre os ideais da democracia e as lógicas gerencialistas. Na perspectiva de Seixas (2001, p. 220), o discurso do Estado-avaliador, “associado aos discursos da modernidade tecnocrática, é essencialmente um discurso de mercado”.

Ora, a mudança de papel do Estado e as pressões que recebe do espaço supranacional leva ao que consideramos uma mudança discursiva e que se evidencia nas produções legislativas. A preocupação exacerbada com a avaliação pela parte do poder central, revelada em muitos dos normativos, anuncia que o Estado passou a atuar, efetivamente, como avaliador e como monitorizador do sistema educativo (Fonseca; Costa, 2018).

Discursos e instrumentos de avaliação

Embora a terminologia de natureza democrática não tenha sido completamente abandonada nos normativos legais que têm sido produzidos pelo poder central no âmbito educacional, a *faceta gestonária* está cada vez mais reforçada. São vários os investigadores (SEIXAS, 2001; SÁ, 2002; BARROSO; VISEU, 2003; LIMA, 2011) que nos alertam para essa forte orientação nas políticas educativas em Portugal, o que, aliás, tem acontecido também em outros países (FONSECA; COSTA, 2018). As alterações registadas nas produções discursivas presentes nos documentos normativos e legais remetem para novas categorias de pensamento e que se mostram

em sintonia com as tendências globais e que, em síntese, consistem no deslocar de um discurso marcadamente de natureza democrática para um *gerencialista*.

A necessidade de gerir a educação com base nos princípios da qualidade e de uma forma mais racionalizadora e rigorosa são aspetos hipervalorizados nos tempos atuais. Dias (2004, p. 255) explica que temos assistido ao privilegiar de novas posições como “a abertura às regras do mercado, a redefinição das competências entre a administração central e as escolas, a diluição entre as fronteiras dos setores público e privado, a diversificação das formas de prestação de contas e de controlo”. Também Seixas (2001) já explorava a questão do reforço da ideologia tecnocrática como base das ideologias modernas da maioria dos países que se consideravam desenvolvidos, referindo que esta tendência acentua a importância da educação para a competitividade económica nacional, num mercado cada vez mais global (SEIXAS, 2001) e, ainda, que essa situação coloca a política educativa subalternizada às políticas económicas. Sabemos que o discurso que justifica a realização de processos de avaliação organizacional se centra nos objetivos de melhoria de funcionamento das escolas e na prestação de contas à comunidade. Nesta perspetiva, a avaliação assume-se como um instrumento ao serviço de processos de melhoria de qualidade organizacional promovendo processos de competição entre as escolas com a intenção de favorecer lógicas de desenvolvimento de eficácia e eficiência educativas.

Neste artigo, em um primeiro momento, procuramos assinalar o fato de as regulações transnacionais influenciarem as políticas educativas dos vários países revelando o abandono progressivo de um discurso democrático, que era dominante no plano das orientações normativo-legais, avançando para novas formas discursivas que combinam discursos de natureza democrática e *gerencialista*, com o domínio deste em relação ao anterior (LIMA, 1994; LIMA, 2011; CASTRO, 2016; CASTRO, 2017). Registámos depois, que o discurso político-normativo sobre as questões de avaliação organizacional, em Portugal, assume a mesma feição tecnocrática revelando a forte regulação que as entidades supranacionais exercem sobre as agendas educativas nacionais. Em seguida, com base na análise dos documentos de avaliação das escolas, exploramos a ideia de que as construções discursivas produzidas pelos atores (profissionais de educação), em seus contextos, revelam essa mesma tendência, podendo ser entendidas como resultado das pressões/regulações externas a que os indivíduos e as organizações se encontram sujeitos. A análise que efetuámos a relatórios de avaliação externa de escolas descobre a mesma tendência gestora com uma visível reprodução discursiva do discurso político-normativo e

das recomendações veiculadas nos documentos produzidos a nível transnacional. A análise dos relatórios de avaliação interna das escolas produzidos pelos profissionais de educação procura mostrar que os processos de avaliação não se constituem como efetivos mecanismos de emancipação e de desenvolvimento organizacional, mas como reproduções dos múltiplos discursos político-legais produzidos externamente à escola (FONSECA; COSTA, 2018). Este controle/poder, pela via do discurso, poderá constituir um inibidor do desenvolvimento de processos autonómicos dos atores, em contexto local, alimentando, em simultâneo, a “manutenção” de um discurso educacional marcado por tendências mercantilizadas de educação.

Tendo em conta os nossos estudos, a partir da análise discursiva sobre a construção de instrumentos de gestão educacional nomeadamente projetos de intervenção dos diretores, projetos educativos e cartas educativas, podemos assinalar que o discurso político-normativo influencia a construção discursiva dos atores em âmbito local (COSTA, 2007; CASTRO, 2011; CASTRO, FIGUEIREDO; DIOGO, 2015). Como assinalam Fonseca e Costa (2018), a relação do poder central e o poder local “continua a ser de natureza hierárquica e *verticalista*, encontrando-se regulados os processos e os resultados pela via do discurso político-normativo difundido pelos diferentes canais de comunicação entre o Ministério da Educação e as escolas” (p. 219).

A avaliação das escolas: o discurso dominante

O conceito de avaliação organizacional não pode ser explorado de forma linear pois a sua exploração dependerá do posicionamento teórico a partir do qual nos colocamos. Para Moreira (2005, p. b18), as diferentes dimensões da avaliação educacional perspetivam-se “num quadro político-pedagógico e organizacional de avaliação”, conduzindo a fins distintos conforme os próprios interesses dos atores e das organizações. É, portanto, em um quadro político específico que determinadas ações avaliativas têm sido levadas a cabo. Seguindo, ainda, na esteira de Moreira (2005), consideramos que a avaliação não se constitui como um ato neutro pois tal como entende o autor a “avaliação coloca-se como uma questão eminentemente política, como uma amálgama de valores políticos, técnico-científicos, atitudinais, éticos e pedagógicos” (MOREIRA, 2005, P.19)

Tendo por base o estudo sobre os mecanismos de avaliação externa, Afonso (2001) alerta para a necessidade de perceber que:

[...] a adoção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável face sobretudo, aos progressos científicos e epistemológicos que vinham conduzindo a avaliação para perspectivas anti-positivistas mais complexas e plurais (AFONSO, 2001, p. 24).

Nesta linha, reforçando a tendência para a hipervalorização dos resultados educacionais com referência a padrões instituídos, também Formosinho e Machado (2007, p. 101) afirmam que a “garantia de uma excelência máxima” se apoia no “controlo direto e tanto possível objetivo dos resultados” e que “corresponde à verificação industrial do produto, no que diz respeito à quantidade e qualidade”. Estas lógicas de verificação e controlo de resultados levam à introdução, como bem entende Barroso (2005) de “processos «racionais» de gestão, com a formulação explícita de metas, elaboração de planos estratégicos para identificar prioridades de desenvolvimento, avaliação de resultados, «controlo de qualidade»” (BARROSO, 2005, p. 97). Assim, estamos perante um quadro avaliativo de controlo e de monitorização da ação, tendo como referentes padrões pré-determinados e que constituem aspetos fundamentais para conferir a excelência da escola. Fonseca e Costa (2018) lembram que a “qualidade organizacional é associada à verificação da eficácia e da eficiência da organização traduzida em resultados que se «medem» através de indicadores e evidências” (P.NNN). Por sua vez, Rufino (2007, p. 33) entende que a “matriz de indicadores de qualidade de um instrumento de avaliação exprime valores subjacentes a objetivos políticos, reveladores do sentido pretendido da modelação do objeto onde são aplicados”. Ainda sobre os processos de avaliação das escolas. Simões (2007, p. 399) alega que existem novos referenciais associados a conceitos como eficácia, eficiência e qualidade e, tal como entende Lima (2011), são termos que estão “naturalizados e associados a dimensões positivas” (LIMA, 2011, p. 39). São vários os conceitos-chave que são veiculados nas orientações de vários organismos e em diversos níveis de atuação. Pacheco (2011, p.17) entende que os efeitos económicos e políticos estão bem presentes através de “conceitos-chave, tais como «qualidade», «prestação de contas», «aprendizagem ao longo da vida», «economia do conhecimento», «competência», «excelência»”. Com base nestes termos dominantes nos discursos políticos e que se transformam em lentes de análise organizacional e, também, em princípios de orientação e atuação na avaliação organizacional, as escolas confrontam-se com a necessidade de produzir instrumentos, de considerar indicadores e taxas, de determinar metas e de revelar evidências para desenvolverem processos de monitorização do(s) processo(s) educativo(s). Como temos vindo

a demonstrar nos nossos trabalhos, os processos avaliativos externos (hipervalorizados) acabam por determinar como serão desenvolvidas as formas de avaliação interna das organizações educativas.

Nos contextos educativos os próprios atores ao reproduzirem o discurso dominante e ao analisarem os seus processos internos através das lentes impostas pelos mecanismos e instrumentos de avaliação externa acabam por intensificar uma certa subordinação a *centros instituídos* e, ao mesmo tempo, alimentar as lógicas de mercado educacional que se têm afirmado (FONSECA; COSTA, 2018).

Os documentos de avaliação das escolas em investigação exploratória: alguns dados

Apresentamos neste ponto, de forma sucinta, algumas conclusões a partir da análise das construções discursivas presentes em diferentes documentos de avaliação organizacional e a distintos níveis de gestão. O estudo a que nos reportamos diz respeito ao contexto educacional português e, em um primeiro momento, integra a análise do discurso político-normativo presente na lei que orienta os processos de avaliação das escolas em Portugal (Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro), bem como em outros documentos produzidos pela Inspeção da Educação, nomeadamente o *Quadro de referência para a avaliação externa das escolas*. Posteriormente, procedemos à análise de dez relatórios de avaliação externa de escolas produzidos por equipas da responsabilidade da Inspeção da Educação e outros dez relatórios de avaliação interna de escolas desenvolvidos pelas equipas de avaliação destas. Todos os relatórios de avaliação foram recolhidos na *internet* aleatoriamente. Neste artigo apenas passamos a apresentar textos globais sobre as diferentes análises efetuadas com o objetivo de revelar a regulação, através do discurso, existente nos processos de avaliação das organizações educativas. Os textos, aqui apresentados, foram retirados do nosso trabalho de investigação e apresentados em publicação anterior referente ao estudo desenvolvido (FONSECA; COSTA, 2018).

A análise feita ao normativo legal e ao documento orientador da Inspeção incidiu nas questões estruturais e de conteúdo e na contagem de termos/conceitos presentes que consideramos pertencerem a uma *gramática gerencialista* ou a uma *gramática democrática* (socorremo-nos, nesse caso, ao quadro teórico que desenvolvemos anteriormente sobre o tema (CASTRO, 2011). Posteriormente, analisamos os relatórios de avaliação das escolas, tendo em conta as seguintes categorias: i) a

estrutura; ii) orientações gerais dos processos, iii) domínios e campos de análise; iv) referentes e/ou indicadores explícitos; v) enquadramento legal do relatório; vi) construção e aprovação do documento; vii) vinculações a outros documentos. Nesse caso dos relatórios, também procedemos à contagem dos termos/conceitos aí presentes na sua ligação à *gramática gerencialista* ou à *democrática*.

A Lei da avaliação da educação e do ensino não superior

Na Lei n.º 31/2002, a avaliação aparece como um instrumento importante de definição de políticas educativas. Conseguimos inferir o seu efeito de forte regulação sobre os processos avaliativos das organizações educativas atendendo a que revela uma lógica de imposição do *centro* para as *periferias*. Os objetivos expressos no documento legal remetem-nos para a valorização das funções de garantia da qualidade (associada à eficácia e à eficiência) e para a prestação de contas como forma de garantir a credibilidade, bem como para a sua importante função na recolha de informação que permita desenvolver estudos comparados internacionais. Trata-se portanto de um normativo que assume um forte carácter prescritivo, sendo ainda notória a sua dimensão técnico-reguladora de feição gestionária (FONSECA; COSTA, 2018, p. 229).

Documentos orientadores da avaliação produzidos pela Inspeção

O *Quadro de referência* para a avaliação externa das escolas define os objetivos, os domínios, os campos de análise e referentes, a metodologia de intervenção da equipa de avaliação externa e os descritores dos níveis de classificação utilizados (escala de avaliação). Integra ainda as indicações para a construção do documento de apresentação da escola a fazer pela respetiva Direção, aquando da visita da equipa de avaliação externa. Salientamos, ainda, que os domínios campos de análise e referentes encontram-se em sintonia com o expresso na Lei n.º 31/2002. A apresentação da metodologia de trabalho e da escala de avaliação, que a equipa de avaliação pretende utilizar, favorece o desenvolvimento de processos hegemónicos da avaliação externa sobre a interna, na medida em que é imposta uma agenda de trabalho e de discurso com caminhos e referenciais bem determinados. As imposições apresentadas nos documentos relativamente aos processos a desenvolver no âmbito avaliativo, bem como a centralidade que a escala de avaliação assume nos documentos faz com que se percecionem regulações fortes das equipas de avaliação externa sobre as de avaliação interna e docentes em geral (FONSECA; COSTA, 2018, p. 229).

Relatórios de avaliação externa das escolas

Numa nota conclusiva sobre esta matéria podemos afirmar que os relatórios de avaliação externa das escolas, tendo em conta as nossas categorias, revelam: i) *estrutura* – ela é a mesma em todos os relatórios observados e o número de páginas varia entre doze e catorze; ii) *orientação geral dos processos* – é feita em todos os relatórios uma apresentação clara dos processos que vão ser desenvolvidos no relatório, registando-se uma homogeneização discursiva; iii) *domínios e campos de análise* – são exatamente os mesmos em todos os relatórios; iv) *referentes e/ou indicadores explícitos* – os pontos destacados para análise e avaliação são os mesmos em todos os relatórios, digamos que a “lente” de observação está focada em aspetos tidos e *naturalizados* como certos e positivos ou seja “boas práticas”; v) *enquadramento legal do relatório* – em todos os relatórios é visível a importância da legislação como forma de legitimação da ação avaliativa externa; vi) *construção e aprovação do relatório* – o documento tem a mesma estrutura e conteúdo semelhante em todos os relatórios e foi aprovado pela tutela central; vii) *vinculações a outros documentos* – em todos os relatórios é visível a vinculação expressa aos normativos legais definidos centralmente (FONSECA; COSTA, 2018, p. 231).

Relatórios de avaliação interna das escolas

Em jeito conclusivo sobre os relatórios de avaliação interna das escolas e tendo em conta as nossas categorias podemos referir: i) *estrutura* – é diferente em todos os relatórios, embora possamos indicar que, nos três em que foi utilizada a metodologia CAF, as estruturas sejam próximas; são documentos muito extensos com uma média de 60 páginas; integram muitos gráficos e quadros de dados; ii) *orientação geral dos processos* – é feita em todos os relatórios uma apresentação dos processos que vão ser desenvolvidos no relatório, com destaque para a metodologia, para as fases do processo avaliativo, para os domínios de análise e indicadores ou descritores e para as estratégias de ação para a melhoria com base no levantamento de pontos fracos e constrangimentos; iii) *domínios e campos de análise* – estão muito próximos daqueles que estão presentes nos relatórios de avaliação externa desenvolvidos pelas equipas da Inspeção (em alguns casos são exatamente os mesmos); iv) *referentes e/ou indicadores explícitos* – os pontos destacados para análise e avaliação são os mesmos em todos os relatórios, digamos que a “lente” de observação está focada em aspetos tidos e *naturalizados* como certos e positivos ou seja

“boas práticas”; também aqui é a medição e a comparação que imperam em todos os relatórios; v) *enquadramento legal do relatório* – em quase todos os relatórios se invoca a legislação e é apresentada, tal como nos relatórios de avaliação externa, como uma resposta às demandas legais; vi) *construção e aprovação do documento* – é feita referência aos participantes, sendo, na maioria dos casos, equipas que integram vários elementos da comunidade educativa, incluindo muitas vezes alunos e encarregados de educação; alguns relatórios (cerca de metade) indicam a aprovação nos órgãos de gestão da escola; vii) *vinculações a outros documentos* – em todos os relatórios é visível a vinculação aos normativos legais e, em alguns, é feita referência aos relatórios de avaliação externa (FONSECA; COSTA, 2018, p. 234).

Considerações finais

Este artigo procurou revelar que o discurso veiculado pelas entidades supranacionais e pelos Estados via normativos pode induzir, de certa forma, a manutenção e/ou reforço da faceta gestonária e mercantilizada da educação. Socorremo-nos de um estudo por nós realizado recentemente sobre as construções discursivas presentes nos documentos orientadores dos processos de avaliação das escolas e sobre as construções discursivas presentes em documentos produzidos, pelos próprios atores, nos contextos educativos. Percebemos que o discurso político-normativo referente aos processos de avaliação das escolas assumem a perspetiva gerencialista, em consonância com as diretrizes e recomendações supranacionais. Por sua vez, os discursos desenvolvidos pelos atores nas organizações educativas, no registo escrito, seguem de perto aqueles que são veiculados nos relatórios de avaliação externa das escolas (da responsabilidade da Inspeção da Educação) e os que são difundidos nos normativos legais.

Tendo em conta a análise efetuada de natureza exploratória, entendemos que os próprios atores acabam por facilitar ou mesmo intensificar uma certa subordinação a *centros instituídos* e, ao mesmo tempo, alimentam as lógicas de mercado educacional que se afirma. Assim as equipas de avaliação externa reproduzem e executam um trabalho subordinado ao poder central e os docentes, nas escolas, reproduzem, ao nível discursivo, essas mesmas lógicas. Nesse sentido, os referenciais que suportam essa realidade são criados de cima para baixo por entidades externas às organizações educativas e que ditam as regras do *jogo avaliativo*, impondo de forma muitas vezes oculta – ou menos explícita – os caminhos que deverão ser seguidos, no próprio processo avaliativo ou nas metas a atingir.

Nota

¹ O estudo foi publicado, em 2018, na *Movimento -Revista de Educação*, n. 8, Niterói.

Referências

- AFONSO, A. Políticas educativas e avaliação das escolas: por uma prática avaliativa menos regulatória. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 31-37.
- AFONSO, A. Políticas educativas e auto-avaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos Avaliação Educacional*. São Paulo, 2010, v. 21, n. 46, p. 343-362.
- AFONSO, N. Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 51-68.
- AFONSO, N. A Direcção Regional de Educação: um espaço de regulação intermédia. In J.BARROSO (org.). *A Regulação das políticas públicas da educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006, p. 71-96.
- AZEVEDO, J. (coord.). *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências*. Porto: Asa, 2002.
- AZEVEDO, J. *A educação de todos e ao longo de toda a vida e a regulação sociocomunitária da educação*. Comunicação ao 2º Encontro de Pedagogia social. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 2008 (documento não publicado).
- BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. *Educação, Sociedade, Campinas*, 2003, v. 24, n. 84, p. 897-921.
- BARROSO, J. *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- BARROSO, J. *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas actores*. Lisboa: Educa, 2006.
- CASTRO, D. Os Projetos de Intervenção dos Diretores de Escola: uma construção discursiva a partir das regulações do discurso político-normativo. *Sensos*, Porto, 2011, v. I, p. 9-28.
- CASTRO, D.; FIGUEIREDO, I.; DIOGO, F. A regulação do poder central no processo de construção das Cartas Educativas e a homogeneização dos discursos. In: *Atas do II Colóquio Internacional de Ciências Sociais de Educação “O Governo das Escolas, Atores, Políticas e Práticas”*. Braga: Universidade do Minho, 2015, p. 1278-1285.
- CASTRO, D. Reconfiguração do discurso político-normativo: da lógica democrática à lógica gerencialista. *Exitus*, 2016, v. 6, n. 2, p. 180-193.
- CASTRO, D. A Avaliação das Organizações Educativas como instrumento indutor de lógicas de mercado educacional. In: FERREIRA, N.; FONTANA, M.; SALOMÉ, J. *Políticas Públicas e gestão democrática: desafios e compromissos*. Curitiba: Editora CRV, 2017, p. 41-63.

- DIAS, M. As políticas “locais” de educação e a profissão de professor: novos contextos de trabalho, novas identidades profissionais. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A. VENTURA, A. (org.). *Políticas e gestão local da educação*: Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 225-265.
- ESTÊVÃO, C. Educação, conflito e convivência democrática. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, 2008, v. 16, out.-dez, p. 503-512.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A Modernidade, Burocracia e Pedagogia. In: SOUSA, J.; FINO, C. (org.). *A Escola Sob Suspeita*. Porto: ASA, 2007, p. 97-119.
- FONTOURA, M. Política e acção pública: entre uma regulação centralizada e uma regulação multipolar. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, 2008, v. 21, n. 2, p. 5-31.
- FONSECA, D.; COSTA, J.A. Avaliação das escolas e regulação político- normativa: uma análise de discursos. *Movimento-Revista de Educação*, Niterói, 2018, ano 5, n. 8, p. 210-243.
- LIMA, L. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, 1994, n. 14, p. 119-139.
- LIMA, L. Avaliação e concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A. VENTURA, A. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 17-29.
- LIMA, L. Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional. In: LIMA L. (org.) *Comprender a Escola. Perspectivas de análise organizacional*. Porto: ASA, 2006, p. 17-69.
- LIMA, L. Concepções de Escola: para uma hermenêutica organizacional. In: LIMA L. et al. (Org.). *Perspectivas de Análise Organizacional das Escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011, p.15-57.
- MOREIRA, M. *Avaliação institucional escolar: um estudo exploratório de uma experiência*. Dissertação de Mestrado. Braga, Universidade do Minho, 2005.
- NETO-MENDES, A. Regulação estatal, auto-regulação e regulação de mercado: subsídios para o estudo da profissão docente. In: COSTA, J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. (org.). *Políticas e Gestão Local da Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004, p. 23-33.
- NÓVOA, A. Modelos de Análise de Educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA D.; MARTÍNEZ S. (org.). *Educação Comparada. Rotas de Além-Mar*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 22-62.
- PACHECO, J. *Discursos e lugares das competências em contextos de educação e formação*. Porto: Porto Editora, 2011.
- PINHAL, J. A intervenção do município na regulação local da educação. In: BARROSO J. (org.) *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa, 2006, p. 99-128.
- RUFINO, C. Avaliação interna das escolas e circulação de políticas públicas num espaço educacional europeu. *Sísifo, Revista Ciências da Educação*, 2007, n. 4, p. 29-38.
- SÁ, V. As políticas de escolha da escola pelos pais: da bondade das intenções à desilusão das realizações, ou talvez não! In: COSTA J.; NETO-MENDES, A.; VENTURA, A. *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002, p. 69-92.

SEIXAS, A. Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In: STOER, S.; CORTEZÃO, L.; CORREIA, J. (org.). *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento, 2001, p. 209-238.

SIMÕES, G. A auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo, Revista Ciências da Educação*, 2007, n. 4, p. 39-48.

SUDBRACK, E.; FONSECA, D. O PISA: uma reflexão sobre o papel da avaliação de larga escala In J. F. OLIVEIRA; D.C. B. LIMA (org.). Política e gestão da educação superior. *Anais do XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação Anpae*, 2019, p. 156-159.

TEODORO, A. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: A emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S.; CORTEZÃO, L.; CORREIA, J. (org.). *Transnacionalização da Educação. Da crise da educação à “educação” da crise*. Porto: Afrontamento, 2001, p. 125-161.