

A Educação é porventura o problema mais importante das sociedades humanas, ainda que estas revelem uma escassa consciência do facto. É, em primeiro lugar, dessa consciência que deriva o sucesso educativo. Cabe à ciência da educação investigar sobre as respectivas condições e, sob estas, os respectivos fundamentos e finalidades. Fenómeno indiscutivelmente social, cultural e político e, nos nossos dias, cada vez mais poderosamente económico - na sua raíz está o ser humano - na singularidade de cada qual e na universalidade do humano propriamente dito. O direito à educação é, pura e simplesmente, o direito de cada qual - e dever de todos - a realizar-se como pessoa. A exclusão é, no mínimo, a limitação material desse direito sendo no máximo a sua negação. A este polo oposto-outro, a excelência que exprime o direito a ser quem é, com as potencialidades que tem. É entre os dois que se joga a aventura humana da realização de si, tão próxima da plenitude do potencial humano quanto possível. Determinam-se nesse jogo os caminhos (e descaminhos...) organizacionais para a qualidade da Educação.

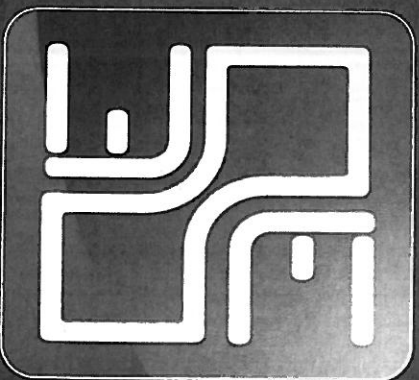
Manuel Ferreira Patrício

Foi para pensar com cientificidade e profundidade este nuclear problema humano que se reuniu em congresso na Universidade de Évora uma assembleia de investigadores. A presente publicação apresenta um quadro amplo das suas análises, conclusões e posições.

Manuel Ferreira Patrício, Luís Sebastião, José Manuel Mala Justo, Jorge Bonito
(Orgs.)

Da Exclusão à Excelência

Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação



Da Exclusão à Excelência

Caminhos Organizacionais para a Qualidade da Educação

AEPEC

AEPEC

ASSOCIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PLURIDIMENSIONAL
L. DAS ESCOLAS GERAIS

com vista à excelência no processo de ensino e aprendizagem. Isto implica desenvolver investigação sobre a utilização concreta dos manuais que foram objecto de certificação. Considera-se também que é necessário desenvolver investigação acerca da adequação da validade dos manuais ao prazo de vigência legalmente determinado, tendo em conta os critérios científicos, económicos, políticos e sociais, mas também as características da sociedade actual: rápida mudança e incerteza.

Referências bibliográficas

- American Association for the Advancement of Science (1993). *Benchmarks for Science Literacy*. New York: Oxford University Press.
- Brulliard, E. (2005). Les manuels scolaires questionnés par la recherche. In Éric Brulliard (dir.), *Manuels scolaires, regards croisés*. CRDP de Basse-Normandie. Documents, actes et rapports sur l'éducation, pp. 13-36. Caen - France.
- Carvalho, A. D., & Fadigas, N. (2007). *O manual escolar no século XXI. Estudo comparado do realidade portuguesa no contexto de alguns países europeus*. Porto: Observatório dos Recursos Educativos.
- Carvalho, A. D., & Fadigas, N. (2009). *Os manuais escolares na relação escola-família*. Porto: Observatório dos Recursos Educativos.
- Castro, R. V. (1999). Já agora, não se pode externalizá-los? Sobre a representação dos professores em manuais escolares de Português. In R. V. Castro, A. Rodrigues, J. L. Silva, & M. L. D. Sousa (Eds.), *Manuais escolares: estatuto, função, história (I Encontro Internacional sobre Manuais Escolares)* (pp. 189-196). Braga: Universidade do Minho, Instituto de Educação e Psicologia.
- Choppin, A. (1992). *Les manuels scolaires. Histoire et actualité*. Paris: Hachette.
- Choppin, A. (2002). L'histoire du livre et de l'édition scolaires. *Paedagogica Historica*, 38: 1, 20-49.
- El Real Decreto 1744/1998*, de 31 de julio (BOE 4:9:98).
- Lebrun, J., Lenoir, Y., & Desjardins, J. (2004). Le manuel scolaire "réformé" ou le danger de l'illusion du changement: analyse de l'évolution des critères d'évaluation des manuels scolaires de l'enseignement primaire entre 1979 et 2001. *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 30, n° 3, 2004, 509-533.
- Ministère de l'Éducation du Québec (2001). Évaluation des aspects pédagogiques du matériel didactique. *Enseignement primaire*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Moreira, D., Ponte, J. P., Pires, M. V., & Teixeira, P. (s.d). *Manuais escolares: um ponto da situação*.
- Neves, A. L., Varela, A. P., Pereira, J. S., Baptista, J. M. F., & Alves, V. M. C. (2005). Relatório do grupo de trabalho manuais escolares. In http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MEd/Relatorio_Manuais_Esc-lares.pdf (Consultado em 28-07-2010).
- Nogova, M., & Hutterova, J. (2005). Process of Development and Testing of Textbook Evaluation Criteria in Slovakia. *Eight International Conference on Learning and Educational Media - Caught in the Web or Lost in the Text-book*. (pp. 333-340). Caen - France.
- Puelles Bentz, M., & Tiana Ferrer, A. (1998). Les manuels scolaires dans l'Espagne contemporaine. *Histoire de l'éducation* - n.º 78, mai 1998, 109-132.
- Santo, E. M. (2006). Os manuais escolares, a construção de saberes e a autonomia do aluno. Auscultação a alunos e professores. *Revista Lusófona de Educação*, 8, 103-115.
- Tedesco, J. C. (2000). *O novo pacto educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Textbook Adoption Process - Department of Public Instruction - Public Schools of North Carolina*. In <http://www.ncpublicschools.org/textbook/process/> (Consultado em 28-07-2010).

A comunicação ao serviço da 'qualidade' – uma meta-ideia

Susana Faria¹

Resumo: O reforço e a diversificação do investimento na comunicação por parte das instituições educativas serão discutidos neste artigo como uma das consequências da *nova gestão pública*. Tendo em vista a 'qualidade' e a 'eficácia' das suas prestações, as escolas têm procurado tornar-se mais dialógicas, assumindo a aposta na comunicação organizacional como parte integrante de uma estratégia empreendedora, que lhes tem vindo a conferir uma nova identidade colectiva, unificada em torno dos valores neo-liberais.

Não obstante, os sistemas de comunicação criados são mais complexos do que se poderia supor. Revelando a influência de pressões híbridas, estes sistemas transformaram-se num contexto mediador da mudança, embutido em novas concepções de escola e nos novos mandatos para a educação (assim legitimadas interna e externamente), surgindo, ao mesmo tempo, como o locus de produção de novas identidades. Tal acontece porque a comunicação parece constituir o ponto de convergência entre as diferentes políticas educativas e as práticas localmente adoptadas na sequência de um processo de interpretação criativa das diferentes pressões. É este o sentido com que afirmamos que a comunicação se constitui numa meta-ideia ao serviço da 'qualidade', ainda que, como argumenta Stensaker (2004) esta possa ser perspectivada a partir do *ideal burocrático* da organização (como sinónimo de eficiência administrativa), do *ideal profissional* (centrada no processo de ensino-aprendizagem) ou do *ideal empreendedor* (valorizando a capacidade de resposta às solicitações do mercado).

Os dados empíricos que sustentaram o nosso estudo, recolhidos no âmbito de um projecto de doutoramento, resultaram da observação do quotidiano de um agrupamento de escolas do ensino básico e dos testemunhos recolhidos, ao longo de três anos, na respectiva comunidade educativa.

Os resultados obtidos apontam para a centralidade dos processos de comunicação na transformação induzida pela *nova gestão pública* e para o desenvolvimento de uma matriz discursiva *bilinguista*, que procura harmonizar os imperativos de 'mercado' com o discurso pedagógico e com modelos burocrático-profissionais de organização.

Palavras-chave: Comunicação organizacional, identidade colectiva, mudança, nova gestão pública e ensino básico.

Abstract: The strengthening and diversification of investment in communication by educational institutions will be discussed as a consequence of the *new public management*. Regarding the 'quality' and 'effectiveness' of their performance, schools have sought to become more dialoguing, assuming the commitment to organizational communication as part of an entrepreneurial strategy, that has been giving a new unified collective identity around the neo-liberal values.

However, created communication systems are more complex than one might suppose. Revealing the influence of hybrid pressure, these systems have become a mediator context of change embedded in new school conceptions and new mandates for education (thus, internally and externally legitimated), arising at the same time, as the locus of production of new identities. Such is because communication seems to be the point of convergence between the different educational policies and practices locally adopted following a process of creative interpretation of the different pressures. That is why we affirm that communication is a meta-idea to reach 'quality', although 'quality', as argue Stensaker (2004) can be seen from the organization *bureaucratic ideal* (as a synonym of administrative efficiency), the

organization *professional ideal* (focusing on the teaching-learning process) or the organization *entrepreneur ideal* (enhancing the ability to respond to market requests). Collected as part of a PhD project, the empirical data supporting this study are the result of observation of everyday life of a group of basic education schools and from the testimonies gathered over three years in this educational community. The results from this case study point to the centrality of communication processes in the transformation induced by the *new public management* and to the development of a *bilingual* discursive matrix, which seeks to harmonize the requirements of the 'market' with the pedagogical discourse and with bureaucratic-professional models of organization.

Introdução

A escola, enquanto espaço organizacional (Lima, 1992) tem vindo a ser pressionada, nos últimos 30 anos, para a adopção de novas concepções sobre a educação escolar e sobre as estruturas e processos de decisão, considerados política e institucionalmente necessários para a sua aplicação no terreno. De acordo com diversos autores (Sarmiento & Formosinho, 1999; Correia & Matos, 2001; Magalhães & Stoer, 2002) parece ser claro que, ao nível das políticas públicas da educação, emergiu um novo mandato para escola e para a educação escolar. Neste sentido, as instituições educativas estão a confrontar-se com complexos processos de redefinição da sua própria identidade, inspirados em ideais organizacionais híbridos e marcados por uma apropriação específica das políticas educativas que reflectem a história e as tradições vividas localmente (Stensaker, 2004). Se, ao nível político, assistimos à progressiva institucionalização de uma 'ecologia do mercado' no campo educativo (Santago, Magalhães e Carvalho, 2005), o discurso pedagógico continua a proclamar os ideais da escola construtiva, ainda que, na prática, o paradigma burocrático de organização e o modelo transmissivo estejam ainda muito enraizados nas práticas educativas (Santago, 1996).

Por força da nova gestão pública e em nome da autonomia das escolas, a retórica e as práticas *managerialistas* (Fertle, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996; Reed, 2002; Fulton, 2003; Polit, 2003) têm vindo a impor uma visão homogénea das instituições educativas e da forma de as gerir, que procura a sua legitimação nas noções hegemónicas de 'qualidade', de 'excelência' e de 'responsabilização' face a resultados (Santago, Sarrico, Leite, Polidori e Leite, 2003). Estes ideais, com forte inspiração nos princípios neo-liberais, têm constituído o mote para a modernização e reestruturação das instituições educativas, pressionando-as no sentido da assunção do ideal empreendedor de organização. Porém, tais noções, em especial a da 'qualidade' (Stensaker, 2004), têm vindo a constituir-se como *meta-ideias*. O que significa que, embora fundada sobre o ideal empreendedor de organização e sobre os mecanismos de regulação do mercado, a orientação para a 'qualidade' tem sido integrada no discurso político e nas práticas educativas a partir de outros ideais organizacionais. Estes reflectem outros modos de regulação, nomeadamente a norma burocrática e a estrutura profissional (Reed, 2002), que estão na origem do ideal burocrático e do ideal profissional de organização. Assim se compreende que, contrariando a tese da convergência, presente no novo institucionalismo (DiMaggio e Powell, 1983; Zucker, 1983) a transformação identitária das instituições educativas resulte em configurações únicas e originais. Conforme demonstra a abordagem neo-institucional da mudança (Oliver, 1991; Selznick, 1996), o isomorfismo não gera, necessariamente, inércia porque há factores que, num determinado campo ou numa determinada instituição, favorecem a resistência ou a conformidade com esta tendência. Ou seja, as pressões externas não eliminam a tentativa de a organização assumir a autonomia e o controlo sobre as condições ambientais, visando atingir os seus objectivos e a manutenção dos seus interesses, nem anulam os conflitos internos que daqui podem decorrer, fruto de diferentes lógicas de acção.

A importância estratégica que vem sendo reconhecida à comunicação organizacional (Kunsch, 2006) levou-nos a eleger como questão geral de investigação o papel da comunicação na reconstrução identitária das instituições educativas, assumindo que ela encerra processos

de interacção formal e informal, tão centrais à estruturação da identidade colectiva como a estrutura do poder (Gomes, Meireles, Peixoto e Pimentel, 1996). Com ela quisemos demonstrar que, mais do que uma variável dependente, a comunicação constitui um elemento estruturante da mudança (Reis, 2002), porque é indispensável aos processos de institucionalização, desinstitucionalização e reinstitucionalização (Scott & Meyer, 1994).

Nos processos de transformação identitária, os sistemas de comunicação não só são essenciais ao estabelecimento de padrões sistémicos de produção de significados, como possibilitam a partilha de significados nas sucessivas interacções que marcam as práticas quotidianas (Giddens, 1984). Por isso, a teoria da estruturação afirma que é pela comunicação que se realizam as acções individuais, através das quais se criam e recriam as estruturas e os sistemas sociais. O nosso argumento é o de que, ao nível das instituições educativas, os processos de comunicação constituem elementos centrais da recepção, interpretação e formulação de respostas às políticas educativas, assegurando não só a mediação entre os factores que interagem no campo educativo, mas, também, a mediação entre as pressões para a mudança e a construção de uma dada identidade colectiva. Nesta perspectiva, a comunicação pode constituir-se num poderoso instrumento de gestão, capaz de promover uma identidade colectiva unificada. Esta visão unificada da instituição, reclamada pela nova gestão pública, desempenha, de resto, um papel fundamental na promoção da sua notoriedade e na legitimação, externa e interna, da mudança.

Enquadramento metodológico

No sentido de encontrar elementos de resposta para a questão de investigação que formulámos baseámos a nossa estratégia metodológica de recolha de dados num estudo de caso centrado num agrupamento de escolas. Um agrupamento que, sendo especialmente disperso e heterogéneo, assegura a existência de uma grande diversidade de experiências individuais e colectivas nas vivências educativas, o que permitiu um certo número de inferências e conceptualizações a partir do contraste estabelecido entre as regularidades e as especificidades observadas nas situações e nos discursos dos actores.

Privilegiando o método etnográfico, enquadrado pelo paradigma interpretativo, como modo singular de acesso à informação empírica, este estudo de caso visa descrever e compreender em profundidade um determinado contexto local, fornecendo um campo de investigação que foi assumido como, necessariamente, aberto, pouco construído e, portanto, pouco controlado pelo investigador. Procurámos, por isso, guiados por uma lógica de descoberta, reunir informações tão numerosas e por menorizadas quanto possível sobre o desenvolvimento dos processos e dos conteúdos da comunicação no Agrupamento. Neste sentido, recorremos a técnicas de recolha de informação diversificadas e à sua triangulação constante, tentando tirar o máximo partido do cruzamento entre os elementos obtidos por observação indirecta e os que resultaram da observação directa dos fenómenos. Entre Setembro de 2006 e Março de 2009 recorremos, nessa recolha, à observação directa (desarmada e 'natural'), procedimentos à realização de entrevistas e à administração de questionários aos diversos actores que integram a comunidade educativa. Ao longo destes três anos lectivos, recolhemos, também, um conjunto de documentos institucionais de carácter público, nomeadamente aqueles que foram disponibilizados on-line. Dada a natureza da informação recolhida, o tratamento dos dados envolveu, simultaneamente, processos de estatística descritiva, típicos da análise quantitativa, e processos indutivos e interpretativos, adaptados à análise qualitativa.

Apresentação e discussão de resultados

Da análise e discussão dos dados empíricos, podemos retirar um conjunto de conclusões que, em termos gerais, apontam para a centralidade dos processos de comunicação na

transformação induzida pela nova gestão pública, nomeadamente no que respeita à reconstrução da identidade colectiva dos agrupamentos de escolas.

Uma primeira conclusão, sustentada nos nossos resultados, relaciona-se com o facto de os sistemas de comunicação ocuparem um espaço cada vez mais central nas instituições educativas. No quadro do novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, o investimento na comunicação começa a ser representado como um instrumento crucial de gestão, orientado para a produção de eficiência no funcionamento quotidiano dos agrupamentos. Este investimento é significado como sendo susceptível de favorecer a transição de informação, a discussão e a tomada de decisão, mas, também, parece surgir aos olhos dos actores como uma estratégia capaz de, por um lado, promover a adesão a determinadas práticas e políticas organizacionais, e, por outro lado, instigar a cooperação e o sentimento de pertença por parte da comunidade educativa. A monitorização das práticas (implicando a institucionalização de múltiplos processos de auto e hetero avaliação) e a consulta participada aos diferentes actores (mediante a diversificação dos canais de diálogo com a comunidade educativa) são, também, reconhecidas como estratégias de comunicação que visam a auditoria e o controlo sobre o trabalho desenvolvido. Neste sentido, podemos afirmar que a ideologia *managerialista* está bem presente nas práticas comunicacionais dos agrupamentos de escolas, que enfatizam a orientação para os resultados e para a prestação de contas aos diferentes actores envolvidos no processo educativo, tanto a nível local como a nível central. Reflectindo a pressão das políticas impregnadas pelos princípios da nova gestão pública, a arquitectura global da comunicação destas instituições educativas é pensada para favorecer a inovação e a adaptação às exigências e necessidades do 'mercado', uma flexibilização que requer a multiplicação de estruturas de comunicação e de articulação inter e intra organizacionais.

Uma segunda conclusão do estudo prende-se com os processos de construção de uma dada identidade colectiva, que decorre do sentido que os actores atribuem aos seus traços distintivos. Esta construção é, simultaneamente, expressiva e instrumental, podendo constituir-se como uma plataforma de entendimento a partir da qual se desencadeiam mudanças reais. A consistência do processo de atribuição de sentido, da qual resulta uma visão unificada da instituição, tem vindo a ser favorecida por processos de comunicação que procuram gerir subjectividades, orientando-as para a identificação com um colectivo, estruturado em torno de um conjunto de ideias, nas quais, supostamente, todos os actores são forçados a reconhecer-se e a projectar-se. Situando-se o locus da iniciativa, ou da facilitação destes processos, na liderança formal de topo dos agrupamentos, o seu desenvolvimento parece constituir um ingrediente central na aceitação da retórica e das práticas de mudança, ligadas à legitimação da missão da escola, da sua morfologia e da sua estrutura de poder. Ao promoverem a coerência discursiva da instituição – sobre si e sobre o outro – os processos de comunicação organizacional estabelecem-se como uma instância mediadora entre os objectivos educativos, de tipo gestor, externamente impostos – 'qualidade', 'excelência' e 'responsabilização' – e os traços distintivos do Agrupamento. É neste jogo de mediação que se fundam as tentativas de procura de uma dupla legitimação da mudança: a interna, para obter a adesão dos actores à construção de uma identidade organizacional unificada, e a externa, no reconhecimento pela comunidade local do prestígio social do Agrupamento.

A terceira conclusão liga-se à importância que o ideal empreendedor confere às noções de comunicação e de articulação. O modo de comunicar tende a constituir-se como traço distintivo das instituições educativas e, portanto, a estar na génese dos rótulos identitários que elas atribuem a si próprias, e com as quais procuram legitimar-se externamente. As mais-valias esperadas como resultado do investimento na comunicação, tendem a ser inscritas nos projectos educativos como metas a alcançar pelo Agrupamento. Uma vez que o projecto educativo procura comprometer os diferentes actores com os objectivos por ele preconizados, o modo de comunicar transforma-se, muitas vezes, num rótulo identitário que dá sentido à acção colectiva e que promove a própria visibilidade do Agrupamento – descrito como flexível, democrático, humano ou tecnológico.

por último, uma quarta conclusão incide sobre a centralidade que a comunicação tem vindo a assumir nos discursos político e organizacional. Os processos comunicacionais constituem a face mais visível das transformações ocorridas nas instituições educativas a partir dos anos 90. Neste sentido, estes processos, parecem constituir o ponto de convergência entre as diferentes ideologias educativas e entre estas e a sua implementação no terreno. Não obstante, a 'comunicação' tem vindo a constituir-se como uma *meta-ideia* que, invocada a propósito de diferentes ideais organizacionais, dá sentido a práticas diferenciadas. É, por isso, que uma escola que aposta na comunicação é sempre apresentada como uma escola de 'qualidade', independentemente do significado que esta noção possa transportar. Tal vai ao encontro da ideia de que a progressiva assimilação do ideal empreendedor, por força da nova gestão pública, tem sido favorável ao desenvolvimento de um *bilinguismo* que procura harmonizar os imperativos de 'mercado' com o discurso pedagógico e com modelos burocrático-profissionais de organização (Clarke e Newman, 1997).

Conclusão

Relativamente aos pressupostos que enunciámos como modelo conceptual para a análise da transformação identitária nas instituições educativas, os dados empíricos parecem confirmar que, reflectindo a pressão do ideal empreendedor de organização, os agrupamentos de escolas estão a desenvolver estratégias de comunicação que, na lógica da nova gestão pública, procuram promover a eficácia organizacional com base na agilização e flexibilização de processos e procedimentos, no estreitamento do diálogo com os diferentes actores, na promoção de um espírito corporativo e na diversificação de estratégias que visam avaliar o serviço prestado em função das necessidades e das expectativas do 'mercado'. Não obstante, os sistemas de comunicação produzidos, na sua dimensão estratégica, operacional e simbólica, dão resposta a outro tipo de pressões que podem ser compreendidas à luz de outros ideais organizacionais, mas dependem também da natureza histórica e cultural das instituições. O carácter híbrido das pressões a que estão sujeitas as instituições educativas confere à arquitectura global da comunicação desenvolvida uma natureza híbrida, assente em diferentes interpretações das noções de 'qualidade' e de 'excelência'. Sendo o processo de construção identitária fortemente influenciado pelo sentido que os actores atribuem à comunicação, e pela forma como a estruturam internamente, os agrupamentos tendem a buscar nestes complexos sistemas de comunicação os traços distintivos a partir dos quais constroem uma identidade organizacional unificada, sobre a qual se funda a sua imagem distintiva e a própria identidade colectiva.

Pensamos que esta investigação sugere um novo olhar sobre as instituições educativas e sobre a forma como a nova gestão pública tem vindo a ser assimilada no campo educativo. A discussão sobre o impacto da ideologia neo-conservadora na administração e na gestão pública que, entre nós, tem vindo a ser abordada no quadro dos estabelecimentos de ensino superior e não superior (Lima, 1997; Lima & Afonso, 2002; Barroso, 2003; Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005) e do sistema público de saúde (Carvalho, 2009), é com este estudo empiricamente enriquecida no âmbito do ensino básico, o qual, dada a sua tradicional submissão ao Estado Central, nos parece constituir uma realidade *sui generis*. Enquanto no ensino superior a autonomia académica e a colegialidade dos órgãos constituíram, desde sempre, os alicerces de uma gestão próxima do ideal profissional, as escolas de ensino básico e secundário foram, durante muitos anos, apresentadas como meras extensões locais de um sistema educativo nacional, sem uma identidade específica e desprovidas de autoridade local, seguindo um modelo de gestão predominantemente burocrático. Não surpreende, por isso, que as novas práticas de gestão sejam sentidas nas universidades como um ataque à autonomia institucional e à liberdade individual e profissional dos docentes, que condicionam as suas subjectividades e conformam as suas novas lógicas de acção (Carvalho & Santiago, 2007; Santiago & Carvalho, 2008). No ensino básico e secundário, porém, a nova forma de gerir e administrar as

escolas é imposta como um regime que, paradoxalmente, visa desenvolver a autonomia das instituições educativas, tornando-as aparentemente mais flexíveis, porque menos sujeitas à regulação central. O carácter coercivo da regulação pelo 'mercado' é, assim, menos sentido por estes profissionais docentes que vêm no discurso 'empresarial' a possibilidade de desburocratizar a gestão das escolas, e na retórica da qualidade uma oportunidade para a afirmação da autonomia local. Ao reflectir sobre esta outra realidade organizacional, este estudo poderá introduzir um novo tópico na discussão sobre a intrusão da lógica e modelos da gestão privada no sistema educativo, sugerindo que o ensino básico poderá ser particularmente permeável às influências estruturantes da nova gestão pública.

Por outro lado, consideramos que o nosso olhar sobre as instituições educativas parte de um aspecto pouco problematizado nas reflexões sobre a gestão educativa, ainda que largamente discutido no âmbito da gestão empresarial – a comunicação organizacional (Lendrewie, Lindon, Dionísio & Rodrigues, 1993). Amplamente reconhecidos como elementos indispensáveis à interacção humana, os processos de comunicação são, frequentemente, apontados como condição de existência e de eficácia organizacional (Freixo, 2006), mas raramente são alvo de uma reflexão sistematizada fora do contexto empresarial, o que explica as dificuldades que enfrentamos no desafio do que entendemos como uma transgressão metodológica, isto é, a migração de conceitos e teorias entre diferentes contextos de investigação (Santos, 1988). Se no mundo empresarial a comunicação tende a ser pensada como elemento estruturante da dinâmica organizacional, sendo-lhe reconhecida uma função integrativa e mais ou menos estratégica, consome-se a adoptar uma perspectiva funcional, interpretativa ou crítica, não podemos deixar de reflectir sobre a forma como o conceito de comunicação organizacional integra o discurso e as práticas *managerialistas*. A crença numa relação de causalidade entre a efectividade da comunicação e a performance organizacional (Kunsh, 2006) pareceu-nos um terreno bastante fértil para a nova gestão pública, cujos reflexos ao nível das instituições educativas estava ainda por problematizar.

Resta dizer que o facto de um novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas ter sido implementado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril, já depois de termos realizado o nosso trabalho de campo, nos levantou pistas de investigação que deixámos por explorar, dada a fase adiantada do estudo em que nos encontrávamos. Entendemos, porém, que se trata de uma medida que em nada parece alterar a tendência que vem sendo desenhada. Pelo contrário, parece enquadrar-se no conjunto de medidas que visa concretizar no ensino básico e secundário o que há já alguns anos vem sendo diagnosticado ao nível do ensino superior. A centralização do poder de decisão no Director de Escola, em detrimento dos órgãos colegiais, o reforço da participação das famílias e de entidades externas na direcção estratégica das escolas, a disseminação de mecanismos de avaliação e de estruturas intermédias de controlo e de regulação, bem como a hierarquização do corpo docente com a criação da figura de professor titular, são alguns dos exemplos de como a autonomia das escolas está a ser arquitectada segundo uma matriz inspirada na cultura 'empresarial/empresendeira'. Neste sentido, pensamos que seria pertinente analisar a forma como o Agrupamento por nos estudado assimilou as novas directrizes, comparando a estrutura organizacional e o sistema de comunicação que conhecemos com as estruturas entretanto criadas. É nossa convicção que as transformações ocorridas se inscrevem num contínuo, no qual a comunicação tem vindo a reforçar a sua centralidade estratégica, aproximando-se do cenário descrito por Gawritz, Ball e Bowe (1995), não só porque o Agrupamento manteve a liderança. O que aqui fica por explorar é o impacto que as novas estruturas e o novo léxico poderão ter tido sobre o seu discurso e, portanto, sobre a identidade colectiva.

Por outro lado, julgamos que seria interessante analisar um agrupamento que tenha conhecido diferentes lideranças ao longo dos últimos anos, a fim de identificar diferentes formas de

gerir as pressões externas e de proceder à mediação entre os novos objectivos educativos e os traços distintivos de um agrupamento. Ao longo do nosso estudo, sublinhámos a forma como a liderança do Agrupamento analisado se assumia como locus de produção de significados, procedendo a uma gestão de subjectividades favorável ao ideal empreendedor de organização. Mas sublinhámos, também, algumas particularidades: o facto de a presidente do Órgão de gestão assumir a liderança há mais de 15 anos sem que nunca lhe tenha sido feita oposição em actos eleitorais, bem como os traços carismáticos da sua personalidade. Sabemos que noutros agrupamentos a adesão aos novos modelos de gestão tem sido menos pacífica, tendo a resistência à nova gestão pública resultado em conflitos internos e em rupturas que puseram em causa as lideranças instituídas. Nestes casos, parece ter emergido uma crise de legitimidade que não é abordada no âmbito desta investigação, mas que consideramos indispensável analisar no quadro da discussão sobre o impacto da nova gestão pública no campo educativo, em geral, e no quadro do ensino básico, em particular.

Referências bibliográficas

- Barroso, J. (Org.) (2003). *A escola pública: Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa.
- Carvalho, T. e Santago, R. (2007). NPM and 'middle management': How do deans influence institutional policies? In V. L. Meek, L. Goedegebuure, R. Santago and T. Carvalho. *The changing dynamics of higher education middle management*. London: Springer [no prelo].
- Carvalho, M. T. (2009). *Nova gestão pública e reformas da saúde: O profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Sílabo.
- Clarke, J. and Newman J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage Publications.
- Correia, J. A. e Matos, M. (2001). *Solidões e solidariades nos quotidianos dos professores*. Porto: ASA.
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-160.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Freixo, M. J. V. (2006). *Teorias e modelos de comunicação*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Fulton, O. (2003). Managerialism in UK universities: Unstable hybridity and the complications of implementation. In A. Amaral, L. Meek and I. Larsen (eds). *The higher education managerial Revolution?* (pp. 155-178). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Gawritz, S.; Ball, S. and Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gomes, J.; Meireles, R.; Peixoto, J. e Pimentel, D. (1996). Identidades culturais e dinâmicas comunicacionais: Uma simbiose quase perfeita. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 20, 185-207.
- Kunsh, M. M. (2006). Comunicação organizacional: Conceitos e dimensões dos estudos e das práticas. In M. Marichori, *Fazes da cultura e da comunicação organizacional* (pp. 167-190). São Caetano do Sul: Difusão Editora.
- Lendrewie, J.; Lindon, D.; Dionísio, P. e Rodrigues, V. (1993). *Mercator: Teoria e prática de marketing*. Lisboa: Dom Quixote.
- Lima, L. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.
- Lima, L. (1997). O paradigma da educação contabil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. *Revista Brasileira de Educação*, 4, 43-59.
- Lima, L. e Afonso, A. J. (2002). *Reformas da educação pública: Democracia, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Magalhães, A. e Storer, S. (2002). *A escola para todos e a excelência académica*. Porto: Profedições.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Politt, C. (2003). *The essential public manager*. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Reed, M. (2002). New managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: A review and assessment. In A. Amaral, G. A. Jones and B. Karseth (eds.). *Governing higher education: national perspectives on institutional Governance* (pp. 163-186). Dordrecht: Kluwer Academic-Publishers.
- Reis, M. C. (2002). Sobre o inter-relacionamento entre comunicação e mudança organizacional. Comunicação apresentada no XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação: Comunicação para a cidadania. Salvador/BA. *Anais do XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. São Paulo: INTERCOM.

- Santiago, R.A. (1996). *A escola representada pelos alunos, pais e professores*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Santiago, R.A.; Sarrico, C.; Leite, D.; Polidori, M. e Leite, M.C.L. (2003). Modelos de governo, gerencialismo e ligação institucional nas universidades. *Revista Portuguesa de Educação*, 16(1), 75-99.
- Santiago, R. A.; Magalhães, A. e Carvalho, T. (2005). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Coimbra: CPEPES.
- Santiago, R.A. e Carvalho, T. (2008). Academics in a new Works environment: The impact of public management on work conditions. *Higher Education Quarterly*, 62, 204-223.
- Santos, B. S. (1988). *Um discurso sobre as ciências*. Porto: Afrontamento.
- Sarmiento, M. J. e Formosinho, J. (1999). A dimensão sócio-organizacional da escola-comunidade educativa. In J. Formosinho, A. S. Fernandes, M. J. Sarmiento e F.L. Ferreira. *Comunidades educativas: Novos desafios à educação básica* (pp. 71-87). Braga: Livraria Minho.
- Scott, W. R. and Meyer, J. W. - Eds. (1994) *Institutional environments and organizations: Structural Complexity and Individualism*. London: Sage.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism 'Old' and 'new'. *Administrative Science Quarterly*, 41, 270-277.
- Silva, P. (2003b). *Etnografia e educação: Reflexões a propósito de um pesquisa sociológica*. Porto: Profedições.
- Stensaker, B. (2004). *The transformation of organizational identities: Interpretations of policies concerning the quality of teaching and learning in Norwegian higher education*. Twente: CHEPS/UT.
- Zucker, L. G. (1983). Organizations as institutions. In Samuel B. Bacharach. *Research in the Sociology of Organizations* (pp. 1-47). Greenwich: Jai Press.

A escola actual: qualidade em (re)construção?

João Manuel Banha Correia¹

Resumo: A tendência actual das escolas públicas, não só em Portugal, mas um pouco por vários países europeus, asiáticos e do espaço iberoamericano, em particular, no espaço de (re)construção europeu, integrado numa nova sociedade global emergente e, simultaneamente, sociedade do conhecimento, procura fazer face aos desafios quer de uma nova (re)organização social quer de uma (re)organização de práticas gestionárias e administrativas. Tais práticas coadunam-se com práticas pedagógicas, onde a crescente diversidade da oferta educativa e a mobilidade nos espaços físicos e virtuais da cultura e da educação chamam por afeirir a qualidade dos processos de ensino ministrados.

Este artigo surge na sequência da investigação em curso, que abrange o domínio da avaliação das escolas, tratando-se de uma reflexão, ainda que em construção, com base empírica, sobre a avaliação (interna e externa/institucional) das escolas do Ensino Básico e Secundário, bem como o processo de avaliação de acordo com os documentos e referências dos domínios e indicadores previamente estabelecidos, com especial incidência nos relatórios e contraditórios da Inspeção Geral da Educação (IGE) numa fase posterior.

A reflexão que se pretende fazer agora, parte da abordagem da "qualidade" em educação, a importância de estudos recentes para o desenvolvimento de "boas práticas" e da "melhoria da escola", no sentido de analisar a oferta de um serviço público educativo onde se verifique efectiva melhoria, recorrendo aos mecanismos de auto-avaliação ou avaliação interna das escolas, com o apoio da avaliação externa, procurando compreender os impactos e/ou as transformações que estas estratégias e estes métodos causam, ainda como ponto de partida para um estudo mais aprofundado que se seguirá.

Palavras-chave: Qualidade, avaliação, equidade, democracia, práticas, autonomia.

Introdução

A necessidade de definir orientações normativas flexíveis e comuns a uma vasta área geográfica, como é o espaço europeu, levou a que diversas organizações internacionais ligadas ao domínio da educação, promovessem, nas últimas décadas, uma avaliação maioritariamente centrada nos resultados, nos países da União Europeia.

A globalização e a rápida e crescente divulgação da informação, tem vindo a acentuar comparações dos sistemas de ensino e a recorrente e imperativa avaliação da qualidade dos serviços oferecidos nas escolas públicas e particulares.

Este artigo procurará reflectir sobre as tendências actuais e universais da mudança de um paradigma de um Estado-Providenciador e de quase-mercado, no que diz respeito à escola pública, porque mudou o papel de todos os actores sociais envolvidos no complexo processo que é a educação e, consequentemente, a própria avaliação.

A declaração de Lisboa (2000) definiu metas para o ano de 2010 e todas as orientações das políticas educativas têm procurado convergir na forma de contributo para escolas de qualidade (e até de excelência), onde a equidade, a eficácia, a eficiência e a inclusão são alguns dos valores prioritários.