

Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões

Helena de Fátima Gonçalves de Castro*

José Matias Alves**

Resumo

O presente artigo tem a finalidade de divulgar os principais resultados de um estudo multicaso desenvolvido no âmbito do doutoramento em Ciências da Educação pela Universidade Católica Portuguesa. O objetivo da investigação foi encontrar os impactos da avaliação externa e da autoavaliação das escolas, tendo em conta a sua melhoria. Escolheram-se três escolas muito diferentes, apesar da proximidade geográfica, nomeadamente no que toca à existência de equipas de autoavaliação e à experiência de autoavaliação e autorregulação. Os resultados da investigação mostram que os impactos produzidos pela avaliação externa e pela autoavaliação se limitam ao plano formal, assegurando objetivos que não se referem à melhoria das escolas, mas à necessidade de legitimação do *statu quo*. Estas avaliações foram interpretadas e vividas pelos atores entrevistados como oportunidade de gerenciamento de impressões face às pressões internas e externas de que as escolas eram alvo.

Palavras-chave: Avaliação de escolas, respostas estratégicas, hipocrisia, isomorfismo, entropia, inércia, encenação.

Abstract

*This paper aims to disseminate the main results of a multiple case study developed within the PhD in Educational Sciences from Portuguese Catholic University. The goal of the investigation was to find the impact of self-evaluation and external evaluation of schools, taking into account their improvement. We chose three very different schools, despite their geographical proximity, particularly with regard to the existence of self-assessment teams and the experience of self-assessment and self-regulation. Research results show that the impacts produced by the external evaluation and self-assessment reduced to a formal plan. They ensure goals that are not about improving schools, but to the need of legitimize the *statu quo*. These evaluations were interpreted and experienced by actors interviewed as an opportunity to manage impressions due to internal and external pressures that schools were targeted.*

Keywords: school assessment, strategic responses, hypocrisy, isomorphism, entropy, inertia, staging.

*. Agrupamento de Escolas de Sátão.

**.. Universidade Católica Portuguesa (Porto).

1. A problemática

A educação pública tem perdido o sentido estratégico para o desenvolvimento humano e social e é olhada criticamente no campo social, num contexto de políticas públicas submetidas à *accountability* (Afonso, 2009) e de percepção social e política de uma “crise” na educação¹. Neste mesmo contexto, a performance e a eficácia instituíram-se como prioridades das políticas públicas de educação (Normand, 2008).

A avaliação de escolas, quer externa, quer interna, apresenta-se como uma face desta rotação de estratégia política que supostamente permite o alcance de objetivos direcionados para a eficácia dos resultados do investimento público em educação (Murillo, 2008; Roman 2011). Se a avaliação educativa é apresentada como um direito humano (Murillo e Román, 2008), a autoavaliação é considerada um instrumento fundamental de mudança e melhoria da escola (Román, 2008).

Ainda que existam diferentes propósitos para as avaliações escolares – acreditação, ordenamento, prestação de contas, tomada de decisões sobre incentivos e sanções e melhoria (Ruíz, 2009:5) – terão as avaliações produzido melhorias efetivas nas escolas?

Não podendo abranger todas as escolas do país desenvolvemos um estudo multicaso em três diferentes estabelecimentos escolares, procurando recolher evidências de melhoria produzidas nas escolas a partir, quer dos procedimentos de avaliação externa, quer dos procedimentos de autoavaliação.

Tendo em conta que este foi um estudo de caráter qualitativo, as metodologias de triangulação da informação recolhida através de entrevistas, análise de documentos e observação naturalista e uma abordagem multiparadigmática foram a estratégia de investigação que permitiu garantir a credibilidade, auditabilidade e confirmabilidade (Mendizábal, 2006) das interpretações produzidas e das conclusões apresentadas, bem como atingir o objetivo de uma hermenêutica aprofundada da realidade complexa das escolas.

O quadro normativo nacional tem evoluído no sentido de instituir a autoavaliação como instrumento determinante da organização e gestão escolar². No plano da retórica oficial, o objetivo principal desta mudança paradigmática das políticas públicas é alargar o regime de avaliação e prestação de contas a todos os serviços da administração pública, tendo em vista instalar práticas consentâneas com o princípio ético da transparência na administração dos bens e serviços públicos (Soares, 2008). Esta política que, aparentemente, visa a descentralização, o aumento da autonomia das escolas e sua responsabilização na prestação do serviço educativo, tem uma outra face. Do contexto internacional, chegam as pressões geradas pela construção de *standards* homogeneizantes, normalizadores e uniformizadores das aprendizagens, que contradizem o aparente processo de descentralização do poder do Estado, reduzindo, no terreno da ação educativa, o direito à diferença e fazendo objeção à criatividade. É neste contexto que o Estado adquire um papel não só normalizador, mas regulador e avaliador (Cabrito, 2009:181). Por este motivo se pode afirmar que

“a distância entre os objetivos e os resultados é uma característica endêmica das reformas educativas e a desproporção entre os ideais perseguidos e os meios que lhes são destinados assegura o seu fracasso” (Maroto, 2011:44).

1. Tem crucial importância a publicação do Relatório Coleman, em 1966 (Coleman *et al.*, 1966)

2. Decreto-Lei n° 137/2012 de 2 de julho; Decreto-Lei n° 75/2008, de 22 de abril; Lei n° 31/2002, de 20 de dezembro

Surge, então, a questão de saber qual o sentido e a eficácia dos procedimentos de avaliação externa e de autoavaliação que paulatinamente se vão instalando no sistema educativo.

Foram definidas as seguintes questões de investigação:

1. Qual o impacto da avaliação externa nos processos de melhoria das escolas?
2. Qual o impacto da autoavaliação nos processos de melhoria das escolas?
3. Que relação existe entre estes dois tipos de avaliação no contexto escolar?
4. Quais os constrangimentos e as oportunidades dos modelos de autoavaliação?

2. As escolas como organizações educativas

A complexidade do objeto de estudo (as escolas e o impacto dos procedimentos de avaliação externa e de autoavaliação) e a diversidade da informação recolhida e triangulada exigiu o recurso a um quadro multiparadigmático que possibilitasse uma interpretação aprofundada. As abordagens teóricas³ selecionadas procuraram responder à exigência de uma hermenêutica direcionada a diferentes níveis de análise:

- o nível societal, inter-organizacional, externo e macro-político (Teoria dos Sistemas, Teoria Contingencial, Teoria Neo-Institucional);
- o nível intra-organizacional, interno e micro-político (Teoria Burocrática, Teoria Política e Teoria Neo-Institucional);
- o nível meso-organizacional entre o plano macro e o plano micro (Teoria Neo-institucional).

A Figura 1 procura ilustrar a relação entre essas teorias e o funcionamento da escola nos diferentes níveis.



Figura 1 – Teorias Organizacionais numa perspectiva multiparadigmática (Fonte: Autoria própria)

3. Segundo Licínio Lima (2011:15), “o recurso à pluralidade de modelos teóricos de análise das organizações torna-se imprescindível para uma compreensão crítica da escola como organização educativa e do seu processo de institucionalização”.

2.1. A escola como organização: o nível intra-organizacional

O nível intra-organizacional possibilita-nos perceber a escola a partir de três perspectivas: a burocrática, a política e a anárquica (Figura 1). As organizações configuram-se e pensam-se, desde logo, a partir da complexidade e dos resultados das relações que, no interior das mesmas, as pessoas desenvolvem entre si. Por isso, ao mesmo tempo que se concebe as organizações como “sistemas racionalizados” (Scott 2004:5), é necessário considerar que as pessoas atuam apoiadas em representações e modelos que interpretam a realidade de forma codificada (Senge, 2004).

A dimensão burocrática destaca a existência de uma lógica formal e de uma programação racional das atividades organizacionais, centrada na relação entre *inputs* e *outputs*. Refere-se a um dos vértices do comportamento da organização escolar cuja função é o controlo dos procedimentos organizacionais formais. Esta dimensão teórica deu origem às seguintes categorias interpretativas: formalização, monitorização, imposição, penalização e burocracia. Ao mesmo tempo, permitiu realizar a ponte entre os processos de formalização e os processos de uniformização/padronização, devido à importância que assume a introdução das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) no contexto organizacional escolar. Este fator de complexidade permitiu o desenvolvimento de formas de controlo (coerção) indireto, em que as máquinas substituem as pessoas no que respeita à monitorização das evidências, e determina padrões de produção documental alargados a toda a organização (institucionalização). Mas o aumento do poder coercitivo e uniformizador, aumenta o *stress* e a violência no interior das organizações escolares (Chanlat, 2010), fazendo destas espaços eminentemente conflituais.

A abordagem política permite acrescentar à perspectiva burocrática e mecânica do funcionamento das escolas, com a toda a sua carga documental e formal, o caráter informal e de incerteza que a conflitualidade instala entre diferentes interesses e poderes. Além disso, as escolas podem ser vistas como sistemas políticos, quer numa vertente micropolítica (Costa, 2003), quer macropolítica, em que estas se apresentam como “um aparato do Estado” (Ruiz, 1997.18) que, atualizando o projeto político do Estado, estabelecem diferentes relações de poder em interação com as diversas instituições do seu ambiente próximo. Assim, a par da hierarquia, relações de autoridade e tipo de governo formal, existem também as ideologias, objetivos, projetos e estratégias próprias dos diferentes atores organizacionais, que influenciam informalmente o funcionamento da organização, gerando disfunções, desarticulações, zonas de ambiguidade e incerteza (Crozier e Friedberg, 1990; Friedberg, 1995) e complexidades de natureza e geometrias variáveis. A partir da conceção da escola como “arena política” (Costa, 2003) construímos categorias de análise que destacam a dimensão conflitual e informal da ação dos atores escolares e das escolas enquanto sistemas políticos: comparação, parcialidade, resistências, mudança, conflitualidade, manutenção do *statu quo* e clima. Esta perspectiva permite pensar as escolas como sistemas simultaneamente articulados e desarticulados, revelando que a existência de zonas de incerteza (Crozier e Friedberg, 1990) são utilizadas quer como recursos de poder (Morgan, 1986; Ferreira et al., 2003), quer como espaços de improvisação (Hatch, 2002).

A existência desta dupla vertente formal e informal permite-nos integrar na leitura do funcionamento organizacional a perspectiva da escola como “anarquia organizada” (Weick, 1976). Esta terceira hipótese interpretativa coloca a questão do sentido de muitas das práticas organizacionais escolares marcadas pela imprevisibilidade, incoerência, desarticulação,

fragilidade, ambiguidade e problematicidade. Tais características apontam a necessidade de recorrer a teorias explicativas do funcionamento das escolas que aceitem a possibilidade da existência de ações sem um sentido pré-definido e planejado (Weick, 1976), apesar das escolas possuírem um aparato formal cada vez mais complexo e um conjunto de procedimentos padronizados cada vez mais alargado. As teorias que mobilizamos a fim de compreender as desarticulações internas e externas das organizações educativas foram a Teoria dos Sistemas, a Teoria Contingencial e a Teoria Neo-Institucional.

2.2. A escola como sistema: o nível inter-organizacional

Consideramos como sistema “toda e qualquer realidade composta de dois ou mais elementos que estão organizados entre si, estabelecendo processos de relação recíproca” (Castro, 2012:45). A existência dos sistemas depende da diferenciação interna dos seus elementos (Lawrence e Lorsch, 1967), que pode ser diferenciação estrutural ou funcional (Serrano, 2008).

Os sistemas sociais possuem diferentes tipos de elementos: Obrigatórios (aqueles cujo desaparecimento implica e extinção do sistema); Opcionais (aqueles cuja substituição não impossibilita a existência ou funcionamento do sistema) e Incorporados (aqueles que aparecem tão frequentemente no sistema que se lhes atribui erroneamente um papel na organização do sistema) (Serrano, 1988).

Finalmente, as inter-relações entre os elementos do sistema podem apresentar um maior ou menor grau de dependência. Elas podem ser: Solidárias (quando as alterações numa das componentes são antecedidas, acompanhadas ou sucedidas por alterações noutra(s) e vice-versa); Causais (quando as alterações numa componente podem condicionar mudanças noutra(s) componente(s), mas a inversa não se verifica) e Específicas (quando as alterações numa das componentes não implicam necessariamente mudanças noutra(s) componente(s)) (Serrano, 1988).

A Figura 2 apresenta a aplicação destes conceitos ao sistema escolar.

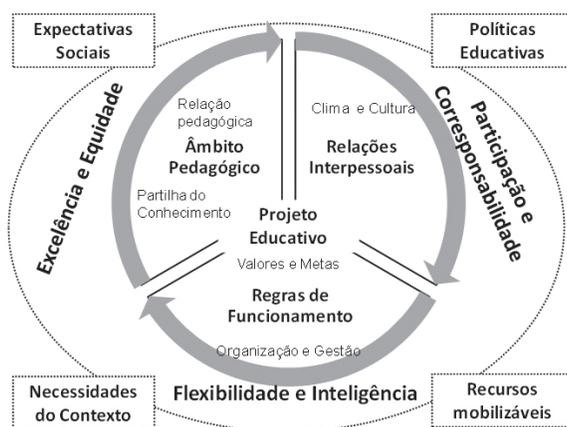


Figura 2 – A escola como sistema possível de melhoria (Fonte: Autoria própria)

Como componentes obrigatórias, consideramos os alunos, os professores, as regras de interação entre eles e a organização do conhecimento⁴. Como componentes opcionais definiram-se todas aquelas que possibilitam ou facilitam o desempenho da escola enquanto sistema social: pessoal não docente, edifício escolar, serviços sociais, parcerias, atividades diversas, etc... Finalmente, como elementos incorporados podem pensar-se todos os instrumentos reguladores de origem exógena, como a intervenção normalizadora, reguladora e avaliadora do Estado.

Assumimos três dimensões fundamentais do sistema escola (componentes obrigatórios, diferenciação estrutural-funcional e inter-relações específicas).

Do ponto de vista societal, as escolas movem-se e existem num macro-contexto social, tecnológico e cultural que serve de pano de fundo às relações entre as diferentes componentes do sistema, de onde provêm, enquanto pressões externas, as expectativas sociais, as políticas educativas, as necessidades do contexto e os recursos mobilizáveis. É no âmbito destas interações entre o sistema e o ambiente, em que o ambiente é um sistema mais complexo que a escola, que as escolas desenvolvem, através dos processos interpretativos produzidos no contexto interno, em relação às pressões externas, um comportamento estratégico intitulado “redução de complexidade” (Luhmann, 2009) que visa a poupança de energia, focando as funções principais e diferenciando estas das funções assessorias. Este fator organizacional permite enquadrar e interpretar a categoria *irrelevância* que obtivemos nas respostas às entrevistas, abrindo para a relação entre uma perspectiva sistémica e uma perspectiva neo-institucional. Essa mesma relação possibilitou identificar os tipos de pressões sentidas pelas organizações (políticas, instrumentais e sociais) e os níveis em que elas se inscrevem (ambiental e organizacional) (Machado-da-Silva e Graeff, 2008). Com estes dados pudemos compreender a informação referente ao clima das escolas em estudo.

Enquanto sistemas sociais, as escolas têm de ser vistas como sistemas simultaneamente abertos⁵ e fechados⁶ (Machado-da-Silva et al., 2005), mas em especial como “sistemas de sentido” (Luhmann, 2009:62), onde o principal elemento de intercâmbio entre os microsistemas (escolas) e o macrosistema (ambiente) é constituído por informação, alargando-se, depois às outras interações. Deste modo, é possível identificar nas escolas características duradouras e características mutantes (Scott, 2005), o que explica, em parte, as resistências à mudança que fomos encontrando nos dados recolhidos, bem como na necessidade de introduzir uma categoria política: *resistências*.

O Projeto Educativo é, antes mais, aqui concebido como a expressão do esforço de sentido da ação interna dos atores do sistema escolar⁷, tendo em conta as pressões externas, que definem a dimensão contingencial de todo o agir institucional. Se o clima de trabalho e a cultura dominante permitirem e promoverem a participação e corresponsabilidade; se a organização e a gestão da escola articularem a flexibilidade com a inteligência⁸ e se as metodologias de ensino-aprendizagem e avaliação forem excelentes⁹ e equitativas, o sistema

4. Preferimos a expressão “Organização do Conhecimento” ao de “Currículo” por ser mais amplo que este último.

5. Enquanto sistema aberto, a escola estabelece interdependências, quer entre as suas componentes internas, quer com outros subsistemas sociais.

6. Enquanto sistema fechado, a escola “opera transformações estruturais a partir de processos interpretativos gerados no seu interior, garantindo, deste modo, a sua diferença face ao ambiente externo” (Castro, 2012:46).

7. Embora, muitas vezes, seja um esforço *insular* e retórico.

8. O termo “inteligência” é utilizado para se referir a uma forma de resolução de problemas quotidianos equacionando o maior número de variáveis que for possível dentro do contexto em causa.

9. O termo “excelência” é utilizado no sentido de “mestria”, de fazer o socialmente esperado com a máxima perfeição possível.

escolar, mesmo marcado por um número significativo de inter-relações de tipo específico, como referimos supra, tem potencialidades para a mudança e a melhoria.

2.3. A escola como instituição: uma análise no plano meso-organizacional

A abordagem neo-institucional, por conceber as instituições sociais e as sociedades como espaços onde se desenrolam jogos e estratégias de poder e de construção do sentido coletivo em torno de diferentes e diversos problemas (Rocha, 2005), permite mobilizar diferentes categorias e conceitos para interpretar de realidades complexas, como é o caso das escolas.

Considerando-se a instituição não propriamente como uma realidade física e palpável, mas como um conjunto de significados apoiados em estruturas relativamente resistentes ao longo do tempo (March e Olsen, 2005), salienta-se o caráter “ritual e tendencialmente invariante, permanente e estável das estruturas institucionalizadas” (Castro, 2012). Assim, nas dinâmicas organizacionais podemos encontrar “expectativas de comportamento, sistemas de gratificação, mecanismos de articulação social, sentidos, identidades (...)” (Martínez Nogueira, 2000:12).

A Figura 3 ilustra a inter-relação entre os diversos conceitos interpretativos mobilizados dentro do quadro teórico do neo-institucionalismo.



Figura 3 – A organização escolar e o seu comportamento institucional (Fonte: Autoria própria)

Os conceitos de instituição (Lourau, 1993) e de estrutura (Giddens, 2000), bem como os de hábito e de legitimação simbólica (Berger e Luckmann, 2004) permitiram analisar e compreender os dados obtidos articulando “a mimesis dos gestos, dos pensamentos e dos seus significados simbólicos (...)” explicitada “no aparato legal do funcionamento escolar” (Castro, 2012), nas percepções dos atores institucionais e na observação naturalista dos

espaços físicos e do ambiente escolar. Por outro lado, os conceitos de entropia (Taylor, 1991), inércia (Hannan e Freeman, 1984) e ação dramaturgica (Goffman, 2004) ajudaram-nos a refletir sobre as dinâmicas internas das instituições, com processos alternados de institucionalização (Huntington, 1968; Berger e Luckmann, 2004) e desinstitucionalização¹⁰ (Domènech et al., 1999). Finalmente, Oliver (1992), permitiu-nos: compreender quais os antecedentes dessa desinstitucionalização (políticos, sociais e funcionais); conhecer os diferentes comportamentos estratégicos das instituições sociais (Oliver, 1991) e relacionar estas estratégias com um conjunto de comportamentos organizacionais do mesmo tipo, que visam a redução da complexidade (Luhmann, 2009): os isomorfismos coercitivo, normativo e mimético (Powell e DiMaggio, 1999), o gerenciamento de impressões com as suas diferentes táticas, defensivas ou assertivas, diretas ou indiretas (Mohamed et al., 1999).

Todo o esforço estratégico das escolas para sobreviver face às pressões externas e internas, com a organização da hipocrisia que lhes está subjacente (Brunsson, 2006), se concentrou, assim, na problemática da reputação institucional (Lasbeck, 2007), da construção e reconstrução da identidade organizacional¹¹ (Caldas e Wood, 1997), sem as quais as organizações correm o risco de se extinguir.

A diversidade de conceitos mobilizados tornou possível construir um conjunto de categorias interpretativas (Credibilidade, Legitimação, Irrelevância, Necessidade, Uniformização, Operacionalização e Autoconhecimento). Essas categorias foram integradas no âmbito da teoria neo-institucional. Consideramos que, em última análise, se tratava sempre de uma questão de gerenciamento de impressões e de um conjunto de rituais (Meyer e Rowan, 1999) de legitimação institucional e organizacional que se articulava num jogo de forças antagónicas, ora de desconstrução, ora de reconstrução da identidade organizacional.

3. Avaliação e Qualificação de Escolas

As rápidas mudanças políticas e sociais impostas pelo mercado global levaram à introdução do conceito de qualidade no debate sobre a educação e sobre a eficácia escolar. A avaliação institucional é vista, por isso, como um instrumento de garantia e de melhoria contínua da qualidade.

3.1. A eficácia como indicador de qualidade educativa

Segundo Muñoz-Repiso e Murillo (2008:182) a escola eficaz é aquela que “promove de forma duradoura o desenvolvimento global de todos e cada um dos seus alunos para além do que seria expectável tendo em conta as suas condições prévias, ao mesmo tempo que fomenta o desenvolvimento da comunidade educativa”.

10. Desinstitucionalização é o conceito “que permite a rutura dos consensos no contexto social relativamente ao sentido atribuído a determinados papéis, organizações e instituições” (Castro, 2012).

11. Conceito associado à percepção que os indivíduos ou as organizações possuem relativamente a si mesmos. É um conceito que tende a prevalecer nos mapas mentais dos indivíduos enquanto membros das organizações. A destruição ou desarticulação do mesmo pode conduzir a processos lentos de desinstitucionalização, associados à manifestação da incompetência organizacional (Ott e Shafritz, 1994) para se adaptar e resistir num contexto adverso, exigente ou complexo.

Esta definição permite apreender no conceito de eficácia uma relação entre expectativas internas (“desenvolvimento de todos e cada um”) e externas (“desenvolvimento da comunidade educativa”) face ao papel desempenhado pela escola.

A investigação sobre a eficácia escolar desenvolvido pela ESI¹² aponta princípios e ações potenciadores dessa eficácia (Quadro 1).

Quadro 1 – Princípios e Ações potenciadores da eficácia escolar

Princípios	Ações potenciadoras de eficácia
<i>Liderança profissional</i>	- Firmeza e decisão - Perspetiva participada - Primazia do profissional
<i>Visão e metas partilhadas</i>	- Unidade de decisão ou propósitos - Consistência das práticas - Colegialidade e colaboração
<i>Ambiente de aprendizagem</i>	- Atmosfera ordenada - Ambiente de trabalho atrativo
<i>Concentração no ensino e na aprendizagem</i>	- Maximização do tempo de aprendizagem - Ênfase no domínio académico - Foco nas conquistas
<i>Ensino com propósito</i>	- Organização eficiente - Clareza de propósitos - Lições estruturadas - Práticas ajustáveis
<i>Expectativas elevadas</i>	- Altas expectativas relativamente a tudo - Comunicação dessas expectativas - Promoção de mudanças intelectuais
<i>Reforço positivo</i>	- Disciplina clara e efetiva, obtida pelo sentido de pertença e participação - <i>Feedback</i> direto e positivo
<i>Monitorização dos progressos</i>	- Acompanhamento do desempenho dos alunos - Avaliação do desempenho da escola
<i>Direitos e responsabilidades dos alunos</i>	- Elevar a autoestima dos alunos - Dar aos alunos posições de responsabilidade - Controlar o próprio trabalho
<i>Parceria casa-escola</i>	- Envolvimento parental
<i>Organização aprendente</i>	- Escola baseada no desenvolvimento do <i>staff</i>

(Fonte: Sammons, P.; Hillman, J.; Mortimore, P., 1995)

O conceito de eficácia, não resumindo o sentido mais amplo do termo qualidade, aponta para um tipo de perceção da qualidade orientada preferencialmente para dados quantificáveis e para resultados e evidências imediatamente observáveis. Daí a introdução no âmbito da avaliação de escolas dos modelos gerados a partir do conceito de Gestão para a Qualidade Total, como é o modelo CAF (*Common Assessement Framework*), de paradigma positivista, que não valoriza outros aspetos difíceis de evidenciar de forma imediata.

12. *Effective School Improvement* – movimento que tentou aproveitar o contributo das correntes de investigação mais centradas na eficácia escolar com as correntes de investigação mais centradas na melhoria escolar.

3.2. A Qualificação das Organizações Educativas

A expressão “qualidade da educação” requer cuidada inquietação e obriga a assumir posicionamentos ideológicos e valorativos face ao sentido do termo qualidade, dada a sua polissemia, relatividade, subjetividade, complexidade, historicidade e ambiguidade.

Podem identificar-se alguns fatores que interferem na qualidade das escolas, os quais são de diversa ordem: antropológico-éticos, sócio-profissionais, culturais, políticos e administrativos (Murillo, 2007:41-42). Isto significa que se queremos considerar a avaliação de escolas como um instrumento de qualificação das mesmas teremos de levar em conta a diversidade de componentes da educação institucional (Rodríguez, 2011:27): contexto sócio-cultural e axiológico, fins gerais da educação, metas da educação, metas institucionais, objetivos do ensino, processos, meios didáticos e organizacionais e resultados mediatos e imediatos.

Na perspetiva de Coronel (2007) consegue-se a qualificação das escolas se estas possuírem estratégias de desenvolvimento organizacional, isto é, se forem capazes de:

- 1) Determinar os fins, a identidade, o crescimento e a revitalização da organização;
- 2) Conseguir a satisfação e o desenvolvimento humano dos atores organizacionais;
- 3) Alcançar eficiência organizacional.

O mesmo autor considera que existem diferentes etapas do processo de qualificação das escolas: 1) Preparação, 2) Desenvolvimento e 3) Institucionalização. Só na última etapa, em que existe uma continuidade, uma estabilização dos processos de desenvolvimento, se pode considerar que a organização escolar está num processo contínuo de qualificação. Estas mesmas etapas podem aplicar-se à implementação de procedimentos de autoavaliação e autorregulação, tendo em conta que estes podem funcionar como uma poderosa ferramenta de qualificação e de melhoria contínua das escolas. Nesse sentido, elaborámos um quadro de implementação dos procedimentos de autoavaliação das escolas que procura definir os diferentes estádios da mesma (Quadro 2):

Quadro 2 – Estádios de Desenvolvimento da implementação de procedimentos de autoavaliação nas escolas

Etapas	Estádios	Indicadores
Preparação	Estádio 0	Não existem procedimentos de autoavaliação.
	Estádio 1	Existem esporadicamente procedimentos de autoavaliação, sem consistência nem sistematicidade.
Desenvolvimento	Estádio 2	Iniciam-se procedimentos de autoavaliação com modelos certificados mas não se chega a produzir um relatório de avaliação em tempo útil.
	Estádio 3	Estão implementados procedimentos de autoavaliação de forma contínua nos últimos três anos, mas os seus resultados não têm impacto significativo na comunidade escolar.
Institucionalização	Estádio 4	Estão implementados procedimentos de autoavaliação, há mais de três anos, e os seus impactos estão identificados por alguns membros da comunidade escolar.
	Estádio 5	Estão implementados procedimentos de autoavaliação, há mais de três anos, e os seus impactos são identificados por qualquer membro da comunidade escolar.

(Fonte: Autoria própria)

3.3. A avaliação como instrumento de qualificação das escolas

Se o conceito de qualidade é polissêmico e complexo, também o conceito de avaliação o é. O seu sentido varia em função do contexto, do avaliador e das intencionalidades que estão na base da implementação de metodologias e instrumentos de avaliação. Daí poder afirmar-se que uma teoria da avaliação “deve ser tanto uma teoria da interação política, como uma teoria do modo de construir o conhecimento” (Poggi, 2008:41). A própria definição do termo pode implicar um enquadramento num paradigma normativista/ pragmático ou analítico/interpretativista (Lima, 2002:18).

Tendo em conta as diversas definições de avaliação recolhidas por Moya (1998) pode afirmar-se que a avaliação é

“uma comparação; que a comparação implica critérios, normas e referenciais; que deve ser sistemática; que tem um caráter instrumental ao serviço do controle e da predição; que se pode realizar com o recurso a diferentes fontes de informação; que a seleção das fontes de informação altera os resultados, nomeadamente pelos dados que são recolhidos; que é um processo interpretativo sobre dados e informações recolhidos e não sobre a realidade em si; que é uma tentativa de compreensão de um contexto complexo” (Castro, 2012).

Considerando-se a possibilidade dos paradigmas avaliativos se solidarizarem (Ruíz, 1999), definem-se algumas características que devem encontrar-se nos processos de avaliação: Integralidade e Compreensividade; Cientificidade; Referencialidade; Continuidade; Cooperatividade; Relatividade.

Avaliar nas escolas e avaliar as escolas exige que a avaliação cumpra certos requisitos (Murillo e Román, 2008: 2-3): ser tecnicamente irrepreensível (validade, fiabilidade, utilidade e credibilidade); direcionar-se para a melhoria; contribuir para a reflexão; ser positiva e não repressora; ser equitativa e justa; ser adequadamente comunicada. Deve, por isso, procurar-se “conhecer a especial natureza e configuração” das escolas enquanto instituições “enraizadas numa determinada sociedade” e não protelar “o caráter único, irrepetível e cheio de valores e imprescindível de cada escola” (Guerra, 2002:11). Nesta dimensão de conhecimento se encontra o modelo CIPP (*Context, Input, Process and Product*) proposto por Stufflebeam e Shinkfield (1995), cuja Checklist da segunda edição se encontra *on line*¹³ e refere o que a avaliação deve abranger (o Contexto, as Entradas, o Processo e o Produto, e ainda ter em conta, os Acordos Contratuais, a Avaliação do Impacto, a Avaliação da Eficácia, a Sustentabilidade da Avaliação, a Transferibilidade da Avaliação e a Meta-avaliação).

As melhorias a esta checklist encontram muitos pontos comuns com os *standards* propostos pelo Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE), da AEA (*American Evaluation Association*), que define cinco padrões de qualidade da avaliação: Utilidade, Exequibilidade, Propriedade/Legitimidade, Exatidão e Meta-avaliação.

Tais padrões põem a claro a necessidade de uma análise sobre a utilização da avaliação, já que “o uso dos resultados da avaliação é um dos supostos chave em que se baseia todo o exercício de uma avaliação” (Horton et al., 2008:128) e o que tem resultado da reflexão sobre a utilização da avaliação é que, paradoxalmente, “o uso direto dos resultados da avaliação no *design* e gestão de uma política é a exceção e não a regra” (Horton et al., 2008:128), dando a entender que a avaliação responde a outro tipo de necessidades que não aquelas

13. Cf. http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/cippchecklist_mar07.pdf

para as quais a retórica institucional aponta. Assim, é necessário clarificar e explicitar quais os objetivos das avaliações institucionais, quer se trate de avaliação externa, quer se trate de avaliação interna.

3.3.1. Avaliação externa, autoavaliação e qualificação das escolas

Considera-se avaliação externa aquela que é conduzida por agentes externos à escola e autoavaliação aquela modalidade de avaliação interna¹⁴ que é realizada por agentes pertencentes à escola avaliada (Alaíz et al., 2003). Entidades externas à escola podem destacar-se a IGEC (Inspeção Geral da Educação e Ciência), da responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência, e o Programa AVES (Avaliação do Ensino Secundário), da responsabilidade da Fundação Manuel Leão.

A IGEC desenvolve a avaliação externa das escolas a partir de deslocações dos inspetores aos estabelecimentos escolares, solicitando às direções dos mesmos a elaboração de um relatório prévio de autoavaliação. Nessas deslocações, os inspetores consultam diversos intervenientes da comunidade escolar, distribuídos em painéis (alunos, encarregados de educação, pessoal não docente, pessoal docente, lideranças intermédias e direção da escola). Todas as escolas objeto da nossa investigação foram avaliadas pela IGEC (a escola A em 2006/2007; a escola B em 2008/2009 e a escola C em 2009/2010).

Nos relatórios de avaliação externa produzidos pela IGEC, estas escolas obtiveram respetivamente, Bom, Suficiente e Bom no domínio referente à Capacidade de Autorregulação e Melhoria da Escola.

3.3.2. Modelos e Procedimentos de Autoavaliação das Escolas

O Decreto-lei nº 137/2012, de 2 de julho, apresenta o relatório de autoavaliação como instrumento de gestão, definindo-o como “documento que procede à identificação do grau de concretização dos objetivos fixados no projeto educativo”, avaliando ainda as atividades realizadas pelas escolas, bem como a sua organização e gestão, “designadamente no que diz respeito aos resultados escolares e à prestação do serviço educativo” (artº 9º, nº 2 c)). E mais adiante refere que os instrumentos de gestão devem obedecer “a uma lógica de integração e de articulação, tendo em vista a coerência, a eficácia e a qualidade do serviço prestado” (artº 9º - A, nº 1). São, assim, claras as expectativas normativas face ao relatório de autoavaliação. Resta saber se estas expectativas conseguem concretizar-se na autoavaliação que as escolas investigadas produziram.

Existindo a exigência legal de proceder à autoavaliação das escolas e havendo a percepção de que a produção de um relatório de autoavaliação seria o indicador e a evidência da possibilidade de existência de uma cultura de escola aprendente (Coronel, 2007), as escolas recorreram à utilização de um modelo certificado internacionalmente, o modelo CAF¹⁵ para garantir a credibilidade da sua imagem externa e interna.

14. A autoavaliação distingue-se da avaliação interna porque enquanto a avaliação interna pode ser conduzida por atores externos contratualizados pela escola, a autoavaliação é sempre conduzida por atores internos à organização escolar.

15. <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>. Neste momento, já existe a CAF-Educação, na página http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/CAF_Educacao.pdf

O modelo CAF tem como pressuposto que as lideranças são a fonte da melhoria das organizações, razão pela qual, grande parte dos critérios de avaliação que apresentam se centram na avaliação dos procedimentos das lideranças¹⁶.

Procurando responder ao objetivo de introduzir na administração pública os princípios da GQT (Gestão para a Qualidade Total), a CAF insere o ciclo completo PDCA (*Plan, Do, Check, Act* – Planear, Executar, Rever e Ajustar) na autoavaliação dos serviços públicos.

As escolas que investigámos aplicaram este modelo CAF ou um seu sucedâneo, o modelo QUALIS (Qualidade e Sucesso Educativo), elaborado para a Região Autónoma dos Açores. No entanto, este modelo, dada a complexidade e as exigências técnicas inerentes à sua aplicação parece não ser a melhor opção para a autoavaliação das escolas, na medida em que exige um aparato burocrático na recolha de evidências que torna praticamente inexecutável em tempo útil a elaboração de um relatório e a execução de ações de melhoria. Assim, as finalidades da utilização destes modelos parecem não coincidir com o objetivo da melhoria, mas dar resposta a outra intencionalidade: a de legitimação do *statu quo*.

4. Quadro Metodológico

As questões de investigação foram determinantes para a escolha do método de investigação. Como supõem uma abordagem de tipo qualitativo, apontam diferentes e complementares tipos de intencionalidade: exploratória, descritiva e explanatória (Yin, 2004). A estratégia de investigação que se apresentou como adequada foi o estudo de caso múltiplo (Yin, 2004; Godoy, 1995; Neyman e Quaranta, 2006) ou de casos coletivos (Stake, 2009), que pode proporcionar um conhecimento simultaneamente mais abrangente e mais profundo da complexidade da realidade estudada. A utilização deste tipo de investigação permite fazer a replicação da análise do fenómeno em diferentes contextos, tornando possíveis comparações entre resultados, podendo encontrar-se quer similitudes, quer contrastes, dando origem a resultados mais robustos do que o estudo de caso único e a leituras mais completas do fenómeno (Yin, 2004).

Seguimos a perspetiva de Cabezas González (2009:1444) que propõe o “método transdutivo” como “única via de acesso à complexidade dos sistemas sociais” quando se pretende “alcançar a informação a propósito da unidade observada a partir da unidade do observador”. Assume-se que no conhecimento produzido o sujeito epistemológico tem um papel preponderante a partir da interação que estabelece com o meio ou sistema em estudo.

As técnicas de recolha de dados foram:

- Entrevistas focalizadas, com enfoque semidirigido com as seguintes características: não direção, especificidade, amplitude, profundidade e contexto pessoal (Valles, 2009:21). Por serem entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas ficou enriquecido o conteúdo e o significado da informação recolhida. A maior parte das entrevistas foram individuais e feitas no espaço das escolas; algumas foram no formato *focus group* (as dos alunos, a de um grupo de funcionários e de uma equipa de autoavaliação, nestes dois últimos casos, a pedido dos mesmos) (Cohen e Manion, 1990; Afonso, 2005). Realizamos um total de 30 entrevistas, 10 em cada escola, tendo sido ouvidos

16. Critério 1- Liderança, Critério 2 – Planeamento e Estratégia, Critério 3 – Gestão de Pessoas, Critério 4 – Parcerias e Recursos, Critério 5 – Gestão de Processos e o Critério 9 – Resultados de desempenho-chave.

o Diretor, o Presidente do Conselho Geral, Membros da equipa de autoavaliação, professores (3), alunos, encarregados de educação (1), assistentes técnicos (1), assistentes operacionais (1). Foram entrevistadas, em média, 20 pessoas por escola. A finalidade das entrevistas foi: recolher informação sobre as características pessoais e profissionais do entrevistado, a sua perceção relativamente à escola e ao ambiente escolar e encontrar resposta para as questões de investigação. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente transcritas.

- Recolha de documentos: o Projeto Educativo, o Relatório de Avaliação Externa e as Atas do Conselho Pedagógico.
- Observação direta e não participante dos lugares e comportamentos.

A análise e interpretação dos dados recolhidos realizou-se através da análise do conteúdo manifesto e da análise documental (Bardin, 2009). A análise de conteúdo permitiu estabelecer uma teia de relações significativas entre categorias, subcategorias e as questões de investigação. Elaboraram-se quadros e gráficos comparativos. Através da análise documental elaboraram-se registos de ocorrências, de frequência e notas de campo, entre outros instrumentos.

Quer os diferentes tipos de dados recolhidos, quer as diferentes técnicas de análise e interpretação dos mesmos permitiram garantir a triangulação da informação recolhida, cruzando e comparando dados e interpretações.

5. Apresentação e Discussão de Resultados

Da análise e interpretação dos resultados ressalta-se o seguinte:

a) O Projeto Educativo parece ser um instrumento com pouco significado no dia-a-dia das escolas, nas decisões pedagógicas e organizacionais. Não se conseguiu encontrar uma articulação clara entre o Projeto Educativo e o Plano Anual de Atividades, nos dados recolhidos das atas de Conselho Pedagógico. A frequência com que se fala do Projeto Educativo em Conselho Pedagógico é reduzida ao início do ano letivo. A elaboração deste instrumento enquadra-se em processos formais e burocráticos, marcados pela inércia e lentidão. Afigura-se um instrumento meramente técnico e formal elaborado por um grupo de professores, sem a participação ativa de outros membros da comunidade escolar. Assim, o Projeto Educativo, não se constituindo num autêntico instrumento de gestão, cumpre o papel estratégico de fazer o gerenciamento de impressões para a comunidade envolvente. A estrutura dos Projetos Educativos analisados apresentava uma débil ou inexistente articulação entre os valores, os objetivos e as estratégias definidas, sendo portadora de táticas assertivas diretas (escola A) – insinuação e promoção organizacional, defensivas indiretas (escola B) – incapacitação organizacional, ou assertivas indiretas (escola C) – Ostentação (Mohamed *et al.*, 1999). Estes resultados levaram-nos a concluir que quanto maior a vulnerabilidade sentida pela escola face ao ambiente externo, maior a necessidade de fundamentar discursivamente as suas práticas de legitimação (Berger e Luckmann, 2004); quanto menor o grau de institucionalização, maior a tendência a utilizar táticas defensivas e quanto maior o grau de institucionalização, maior a tendência a utilizar táticas assertivas.

b) Do Conselho Pedagógico foram analisadas 55 atas correspondentes a dois anos letivos consecutivos e foi possível relacionar o registo dos eventos em Conselho Pedagógico

com as teorias explicativas utilizadas para as entrevistas. Foram encontradas, a partir da análise do funcionamento do Conselho Pedagógico, as categorias *monitorização*, *formalização* (Teoria Burocrática), *conflito* (Teoria Política), *uniformização e legitimação* (Teoria Neo-institucional).

Observou-se que as alterações introduzidas no funcionamento do órgão pelo Decreto-lei nº 75/2008, de 22 de abril: a) reduziram a representatividade do órgão e a liberdade de escolha dos membros deste órgão; b) reduziram o seu poder de supervisão da avaliação do desempenho docente e c) aumentaram as suas funções de controle e monitorização (isomorfismo coercitivo). Estes aspetos acentuam o caráter ritual do funcionamento do órgão, cuja missão é legitimar/credibilizar as práticas organizacionais e dar cumprimento aos normativos legais.

Nas atas verificou-se a difícil articulação e coordenação das atividades institucionais, ao mesmo tempo que aumentava a formalização, a uniformização, a tecnicização, a especialização e a homogeneização procedimental (isomorfismo normativo), devido às pressões externas. Este incremento das pressões externas e internas aponta para uma redução da coesão interna dos atores institucionais, para o aumento da competição e da fragmentação da estrutura relacional humana (conflito), que dificulta ou impede a construção e manutenção da identidade organizacional (Caldas e Wood, 1995). Tal fenómeno é indicador quer de desinstitucionalização (morte ou rutura do sistema) (Domènech *et al.*, 1999), quer do esforço de institucionalização (resistência à dissolução do sistema).

c) No que concerne à **primeira questão de investigação** (impacto da avaliação externa), as respostas agruparam-se nas categorias *imposição*, *penalização*, *formalização*, *monitorização*, *uniformização*, *comparação*, *parcialidade*, *irrelevância*, *credibilidade*. Os resultados apresentados no Quadro 3 resumem e categorizam as respostas encontradas em função das estratégias institucionais a que correspondem. Além de muitos dos atores institucionais, nomeadamente, encarregados de educação e alunos, não se terem dado conta ou já não se lembrarem da ocorrência de uma avaliação externa da escola, as perceções sobre a avaliação externa continuam a ser predominantemente negativas. Os atores (lideranças de topo e professores) encaram os procedimentos de avaliação externa como uma imposição e uma obrigação e daí o caráter cerimonial e ritual da mesma. Não só existe a ideia de que os inspetores já se dirigiram para a escola com uma ideia feita, como também, o plano de melhoria elaborado a partir do relatório de avaliação externa não tem a função de melhoria efetiva, mas de gerenciamento da imagem, já que dificilmente foi concretizado um plano de melhoria em qualquer das escolas observadas.

Quadro 3 – Estratégias institucionais e Categorias de Análise na Questão 1

Categorias	Estratégias Institucionais	Explicitação
- <i>Imposição</i> - <i>Penalização</i>	<i>Isomorfismo Coercitivo</i>	Relacionam-se com a necessidade de conformidade legal e exprimem os impactos externos sobre o funcionamento interno
- <i>Formalização</i> - <i>Monitorização</i> - <i>Uniformização</i>	<i>Isomorfismo Normativo</i> <i>Estratégias de Concordância,</i> <i>Compromisso, Evitamento e</i> <i>Oposição</i>	Relacionam-se com a necessidade de generalização de práticas e homogeneização das estruturas funcionais e procedimentais (hierárquicas e relacionais)
- <i>Comparação</i> - <i>Parcialidade</i>	<i>Isomorfismo Mimético</i> <i>Táticas de Gerenciamento de Impressões</i> <i>Estratégias de Evitamento</i>	Relacionam-se com a busca de legitimação e reforço do controle simbólico sobre a identidade organizacional
- <i>Irrelevância</i>	<i>Estratégias de Compromisso,</i> <i>Evitamento e Oposição</i> <i>Táticas de Gerenciamento de Impressões</i>	Relacionam-se com as expressões de resistência interna às pressões externas.
- <i>Credibilidade</i>	<i>Táticas de gerenciamento de impressões</i> <i>Estratégia de Compromisso</i>	Relacionam-se com um tipo de comportamento estratégico que visa a proteção e o reforço da imagem pública da organização escolar

(Fontes: Oliver, 1991; Mohamed et al., 1999; Powel e DiMaggio, 1999)

Um dos impactos importantes referidos nas entrevistas é a garantia institucional, dada por um olhar externo que, no entanto, se pode por em causa, quando a intenção parece ser legitimar o *statu quo* mais do que avaliar e/ou melhorar. Outro dos impactos referido nas entrevistas relaciona-se com a introdução da autoavaliação nos procedimentos internos das escolas, mas o mesmo não passa de um impacto meramente formal, levando à produção de novos documentos e instrumentos de gestão sem qualquer influência no funcionamento das escolas. Um dos aspetos mais valorizados pelas lideranças foi que a partir da publicação do relatório de avaliação externa foi possível a escola comparar-se com outras escolas, sendo este mais um indicador de que a principal preocupação das escolas é a sua credibilização institucional.

A fraca divulgação dos documentos, uma deficiente consciência de direitos e deveres por parte dos atores institucionais, uma incipiente cultura de aprendizagem organizacional dificulta a articulação entre atores, procedimentos formais e melhorias concretas.

d) No que toca à **segunda questão de investigação** (impacto da autoavaliação), encontramos respostas que se agruparam nas categorias *formalização, monitorização, participação, resistências, necessidade, irrelevância e uniformização*. O Quadro 4 explicita os resultados das entrevistas, mostrando a imagem que os atores institucionais têm dos processos de autoavaliação (presente nos itens Objetivos, Natureza, Âmbitos e Pontos-Chave, Funções), do contexto em que ela se realiza (Fatores e Condicionantes, Resistências e Obstáculos) e a diferença entre resultados esperados e resultados reais.

Quadro 4 - Caracterização dos Processos de Autoavaliação na perspectiva das escolas

Aspectos caracterizadores da autoavaliação das escolas	
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar o conhecimento sobre a escola - Conhecer as percepções dos atores institucionais - Construir dispositivos, matrizes, instrumentos de avaliação - Obter melhorias nos instrumentos de gestão e no funcionamento global da escola - Promover a reflexão interna - Articular documentos e práticas institucionais - Alterar rotinas - Promover a mudança de metodologias e práticas de ensino - Reconstituir a identidade organizacional
Natureza	- Processo contínuo e coerente de acompanhamento
Âmbitos	<ul style="list-style-type: none"> - Funções das estruturas organizacionais - Articulação entre pessoas - Articulação entre processos - Resultados - Funcionamento global - Satisfação dos diferentes atores
Pontos-Chave	<ul style="list-style-type: none"> - Funções das estruturas de gestão de topo - Funções das estruturas de gestão intermédias - Funções das estruturas administrativas - Funções de outras estruturas - Resultados dos alunos - Participação dos atores na construção dos instrumentos de gestão
Funções de Monitorização e Formalização	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer um ponto de situação - Deixar registos do percurso realizado - Rever e reajustar os instrumentos de gestão - Evitar a arbitrariedade - Cumprir critérios formalmente estabelecidos - Credibilizar as práticas, funções e estruturas
Fatores e Condicionantes	<ul style="list-style-type: none"> - De natureza organizativa: * reuniões * calendarização do processo * concretização * planos e ações de melhoria - De natureza processual: * construção de instrumentos de aferição * consulta e produção de documentos * elaboração, resposta e análise de inquéritos * tratamento da informação recolhida - De natureza política: * participação/envolvimento dos atores (seleção, nomeação, voluntariado, solicitação, audição) * vontade das lideranças de topo
Resistências e Obstáculos	<ul style="list-style-type: none"> - Hábitos (rotina, individualismo, falta de cooperação) - Conflito de interesses - Ansiedade e receio - Falta de tempo - Atitudes de desconhecimento, ceticismo, desinteresse, esquecimento e ações inconsequentes - Descontinuidade, lentidão, inacabamento e ineficácia dos processos
Resultados Esperados	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecimento - Mudanças de percepção apoiadas em dados objetivos - Relatório que conduz a planos e ações de melhoria - Correção dos instrumentos de gestão - Incremento do trabalho cooperativo
Resultados Reais	<ul style="list-style-type: none"> - Alterações formais dos documentos de gestão - Controle e formalização de alguns procedimentos - Mudanças de percepção sem consequências práticas na mudança de atitudes e ações - Relatório praticamente desconhecido

Repetem-se as conclusões relativas à primeira questão de investigação. As principais preocupações em relação à autoavaliação (qualidade técnica dos procedimentos e participação dos interessados) orientam-se para a necessidade institucional de legitimar e credibilizar os procedimentos de autoavaliação e a organização que os implementa. Continua a verificar-se um distanciamento entre a retórica institucional e as ações concretas de melhoria, e ainda a improvisação, pela inconsequência entre resultados da autoavaliação e mudança organizacional efetivamente produzida.

e) No que toca à **terceira questão de investigação** (relação entre avaliação externa e autoavaliação), as respostas às entrevistas colocaram-se nas categorias *imposição, monitorização, formalização, mudança, participação, autoconhecimento e legitimação*. Os atores manifestam a existência de um desfasamento entre a imagem produzida pela autoavaliação e aquela produzida pela avaliação externa, quer pela positiva, quer pela negativa. Sublinha-se como aspeto negativo da avaliação externa, o fato de esta se centrar excessivamente nos resultados académicos. Um dos aspetos positivos da avaliação externa foi a implementação, ainda que não continuada, de procedimentos de autoavaliação e a criação das equipas de autoavaliação. A autoavaliação é vista como uma estratégia de antecipação à avaliação externa. No entanto, a indiferença e a desconfiança em relação aos diferentes procedimentos de avaliação criam obstáculos à inovação e à mudança e geram hipocrisia (Brunsson, 2006) podendo conduzir, em última instância, a que o conceito de “incompetência organizacional” (Ott e Shafritz, 1994) se estenda a todo o sistema educativo, como indicador de inadaptação das escolas e das políticas educativas.

f) Relativamente à **quarta questão de investigação** (oportunidades e constrangimentos dos modelos de autoavaliação), as respostas obtidas enquadraram-se no seguinte conjunto de categorias: *formalização, monitorização, resistências, operacionalização, legitimação e uniformização*. Um dos aspetos relevantes destas respostas aponta para o facto de que mesmo o comportamento burocrático e formal das organizações escolares, patente na utilização da CAF, está ao serviço da legitimação/credibilização institucional.

Os modelos de autoavaliação utilizados apresentam diversas limitações e constrangimentos (complexidade, extensão, irrelevância de algumas perguntas, confusão, incompreensibilidade...), sendo as expectativas positivas mais relevantes o conhecimento da escola e dos seus resultados e a coordenação de decisões. No entanto, a aplicabilidade dos modelos e a interpretação dos resultados implicam um processo tão lento que a relação custo (excesso de trabalho, tempo gasto, papel)-benefício (quantidade de conhecimento gerado) parece não ter interesse para as escolas. Não foi possível observar que a implementação destes modelos tenha melhorado ou facilitado a capacidade das escolas observadas de produzir melhoria contínua, mesmo na escola com práticas de autoavaliação mais continuadas. Verificou-se que a adesão das pessoas à implementação destes modelos é uma condição essencial e que esta exige uma maior capacidade de comunicação interna nas escolas. Por outro lado, a própria fragmentação da organização interna dos documentos escolares parece ser um obstáculo importante à realização da recolha e análise da informação disponível para avaliação. Os fatores que interferem na adoção do modelo CAF/QUALIS são: burocráticos (lentidão das formalizações, exigências técnicas do modelo), políticos (adesão e qualidade da participação) e institucionais (legitimação, credibilização dos procedimentos e resultados).

Conclusões

Os resultados apontam para a existência de dinamismos complexos no interior das organizações escolares que se articulam na retórica institucional. Esta procura dar sentido às ambiguidades, à entropia e à inércia, utilizando mecanismos formais e burocráticos, estratégias de gerenciamento de impressões e diferentes táticas que lhe possibilitem reduzir a complexidade do ambiente, responder às pressões externas e internas e manter o *statu quo*. O clima organizacional das escolas estudadas é o testemunho desse conflito permanente entre o macro e o microsistema, os interesses individuais e os interesses institucionais e entre a necessidade de institucionalizar e legitimar, por um lado, e as forças de desagregação e desinstitucionalização por outro.

Acompanhar as escolas durante um período mais longo poderia possibilitar uma leitura mais profunda e completa das dificuldades e das oportunidades dos procedimentos de autoavaliação, bem como identificar possíveis mudanças em termos de aprendizagem organizacional. A replicação deste estudo a outros estabelecimentos escolares poderia dar, também, uma outra dimensão ao problema e às dificuldades que as escolas atravessam neste momento, interpelando a um repensar sério das políticas públicas de educação e promovendo o desenvolvimento de projetos no âmbito da autoavaliação de escolas, centrados efetivamente na melhoria das práticas organizacionais e pedagógicas.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo, Revista De Ciências Da Educação*, N° 9, 57-70. De <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20AAFONSO.pdf>
- Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação* (1ª ed.). Porto: Edições ASA.
- Alaiz, V., Góis, E., & Gonçalves, C. (Eds.). (2003). *Auto-avaliação de escolas - pensar e praticar* (1ª Edição ed.). Porto: Asa Editores, S.A.
- American Evaluation Association. *The program evaluation standards*. Consultado em 02/03, 2013, De <http://www.eval.org/evaluationdocuments/progeval.html>
- Azevedo, J. M. (2007). Avaliação externa das escolas em Portugal. *Paper apresentado em As Escolas Face a Novos Desafios*, De <http://www.ige.min-edu.pt/upload%5Cdocs/AvaliacaoExternaEscolasPortugal.pdf>
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2004). *A construção social da realidade* (2ª ed.). Lisboa: Dinalivro.
- Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia - os grupos em ação: Dialogar, decidir e agir*. Porto: ASA.
- Cabrito, B. G. (2009). Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? avaliar como? avaliar para quê? *Cadernos CEDES*, Campinas, 29, N° 78, 178-200. De <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a03.pdf>
- Caldas, M. P., & Wood, T. (1997). Identidade organizacional. *RAE - Revista De Administração De Empresas*, 37, N° 1, 6-17. De http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901997000100002.pdf
- Casanova, M. A. (2004). *Evaluación y calidad de centros educativos*. Madrid: La Muralla, S.A.
- Castro, Helena de Fátima Gonçalves de. (2012). *Avaliação de escolas: Entre o ritual de legitimação e o gerenciamento da imagem - um estudo multicaso*. Não publicado, Doutorado, Universidade Católica, Porto.
- Chanlat, J. (2010). O ser humano, um ser de palavra. In J. Chanlat (Ed.), *O indivíduo na organização - vol III* (1ª ed., pp. 19-22). S. Paulo: Atlas.

- Cohen, L., & Manion, L. (1990). *Métodos de investigación educativa*. Madrid: Editorial La Muralla, S.A.
- Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F., et al. (1966). *Equality of educational opportunity* U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Education. De <http://eric.ed.gov/PDFS/ED012275.pdf>
- Coronel, J. M. (2007). Estratégias para a qualificação da escola. In F. J. Murillo, & M. Muñoz-Repiso (Eds.), *A qualificação da escola* (pp. 45-71). S. Paulo - Brasil: Artmed.
- Costa, J. A. (2003). Projectos educativos das escolas: Um contributo para a sua (des)construção. *Educação e Sociedade*, 24, Nº85, 1319 - 1340.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*. México: FCE.
- DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público). (2007). CAF 2006 (estrutura comum de avaliação - versão portuguesa completa) . Lisboa: DGAEP.
- DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público). (2012). CAF (estrutura comum de avaliação). Consultado em 02/05, 2013, De <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>
- Lei 31/2002 de 20/12, (2002). De http://www.gave.min-edu.pt/np3content/?newsId=31&fileName=lei_31_2002.pdf
- Domènech, M., Tirado, J. F., Traveset, S., & Vitores, A. (1999). La desinstitucionalización y la crisis de las instituciones. *Educación Social*, 12, 20-32. De <http://www.raco.cat/index.php/EducacionSocial/article/viewFile/171002/241807>
- Ferreira, J. M. C., Neves, J., & Caetano, A. (2003). *Manual de psicossociologia das organizações* (1ª Edição ed.). Lisboa: Mcgraw-Hill de Portugal, Lda.
- Friedberg, E. (1995). Organização. In R. Boudon (Ed.), *Tratado de sociologia* (pp. 375-412). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Fundação Manuel Leão. (2010). *Programa AVES - referencial genérico*. Vila Nova de Gaia: De http://www.fmleao.pt/ficheiros/Referencial%20gen%C3%A9rico_10.pdf
- Giddens, A. (2000). Dualidade da estrutura. Oeiras: Celta Editora.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. *Revista De Administração De Empresas*, 35, Nº 3, 20-29. De http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy2.pdf
- Goffman, E. (2004). *Internados. ensayos sobre la situación de los enfermos mentales* (1ª ed.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Guerra, M. Á. S. (Ed.). (2002). *Entre bastidores - O lado oculto da organização escolar* (PHALA-Gabinete de Tradução Trans.). (1ª Edição ed.). Porto: Edições Asa.
- Hannan, M. T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49, Nº 2, 149-164.
- Hatch, M. J. (2002). Explorando os espaços vazios: Jazz e a estrutura organizacional. *RAE - Forum*, 42, Nº 3, 19-35.
- Horton, D., Alexaki, A., Bennett-Lartey, S., Brice, k. N., Campilan, D. M., Carden, F., et al. (2008). *Evaluación del desarrollo de capacidades*. Cali, Colombia: CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical). De http://webapp.ciat.cgiar.org/es/descargar/edc/texto_completo.pdf
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale: University Press. De http://projects.iq.harvard.edu/gov2126/files/huntington_political_order_changing_soc.pdf
- IGE (Inspeção Geral de Educação). (2011). *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa das escolas - relatório final*. Lisboa: IGE (Inspeção Geral de Educação).
- Lasbeck, L. C. A. (2007). Imagem e reputação na gestão da identidade organizacional. *Organicom*, Nº 7, 83-97.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 1-47. De https://www2.bc.edu/~jonescq/mb851/Jan29/LawrenceLorsch_ASQ_1967.pdf
- Lima, L. (2002). Avaliação e concepções organizacionais da escola: Para uma hermenêutica

- organizacional. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Eds.), *Avaliação de organizações educativas* (pp. 17-29). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, L. (. (2011). *Perspectivas de análise organizacional das escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lourau, R. (1993). *Análise institucional e práticas de pesquisa*. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- Luhmann, N. (2009). *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Machado-da-Silva, C. L., & Graeff, J. F. (2008). Desenvolvimento e institucionalização de práticas em espaços sócio-territoriais: A região dos campos gerais. *O&s*, 15, Nº 45, 233-252.
- Machado-da-Silva, C. L., Fonseca, V. S. d., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: Elementos para uma abordagem recursiva do process de institucionalização. *Rac, 1ª Edição Especial*, 9-39. De <http://www.scielo.br/pdf/rac/v9nsp1/v9nsp1a02.pdf>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). In <http://www.arena.uio.no> (Ed.), *Elaborating the "new institutionalism"*. University of Oslo: ARENA - Centre for European Studies. De <http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>
- Maroto, José Luís San Fabián. (2011). El papel de la organización escolar en el cambio educativo: La inercia de lo establecido. *Revista De Educación*, 356, 41-60. De http://www.revistaeducacion.educacion.es/re356/re356_02.pdf
- Martínez Nogueira, R. (2000). *La evaluación de la gestión universitaria*. Argentina: CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- Mendizábal, N. (2006). *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. Estrategias de investigación cualitativa* (1ª ed., pp. 65-106). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Las organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1ª ed., pp. 79-103). México: Fondo de Cultura Económica.
- Decreto-Lei nº 75/2008*, De 22 De Abril, (2008). De http://min-edu.pt/np3content/?newsId=1953&fileName=decreto_lei_75_2008.pdf
- Decreto-Lei nº 137/2012*, De 2 De Julho, (2012).
- Mohamed, A. A., Gardner, W., & Paolillo, J. G. H. (1999). A taxonomy of organizational impression management tactics. *Advances in Competitiveness Research*, 7, 18 pag. De <http://www.freepatentsonline.com/article/Advances-in-Competitiveness-Research/78630790.html>
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. London: SAGE Publications.
- Moya, J. J. M. (1998). *Bases teóricas de la evaluación educativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Mozzicafredo, J. P. (1994). O estado-providência em transição. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 16, 11-40.
- Muñoz-Repiso, M., & Murillo, J. (2010). Un balance provisional sobre la calidad en educación. eficacia escolar y mejora de la escuela. *Reice*, Vol 8, Nº 2, 177-186.
- Murillo, F. J. (2007). A qualificação da escola: Conceito e caracterização. In F. J. Murillo, & M. Muñoz-Repiso (Eds.), *A qualificação da escola - um novo enfoque* (pp. 15-43). Porto Alegre: Artmed.
- Murillo, J., & Román Marcela. (2008, 2008). La evaluación educativa como Derecho Humano. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol 1, nº 1, 2-5. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/editorial.pdf>
- Murillo, P. (2008). OGE. Organización y Gestión Educativa. *Revista Del Fórum Europeo De Administradores De La Educación*, Vol. 1, 13-17. De <http://prometeo.us.es/idea/publicaciones/paulino/4a.pdf>;
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). *Los estudios de caso en la investigación sociológica. Estrategias de investigación cualitativa* (1ª ed., pp. 213-237). Barcelona: Gedisa Editorial.
- Normand, R. (2008, Mercado, performance, accountability. duas décadas de retórica reaccionária na educação. *Revista Lusófona De Educação*, 12, 49-76. De <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n11/n11a04.pdf>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*,

- 16, N° 1, 145-179. De <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/Org%20Theory/Readings/Oliver1991.pdf>
- Oliver, C. (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13, N° 4, 563-588.
- Ott, J. S., & Shafritz, J. M. (1994). Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory. *Public Administration Review*, 54, N° 4, 370-377.
- Poggi, M. (2008). Evaluación educativa. sobre sentidos y prácticas. *RIEE (Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa)*, 1, N° 1, 37-44. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art2.pdf>
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1999). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1ª ed., pp. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, C. V. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análisis para las políticas públicas. *Civitas*, 5, 11-28.
- Rodríguez, B. G. (2011). *Un modelo de evaluación (autorregulación) para centros docentes (ebook)*. Madrid: Vision Libros.
- Román, M. (2007). *Un sistema educativo con dos cabezas: ¿Quién responde por las escuelas públicas en Chile?*. Buenos Aires: AIQUE EDUCACIO.
- Román, M. (2011). Autoevaluación: Estrategia y componente esencial para el cambio y la mejora escolar. *Revista Iberoamericana De Educación*, N.º 55, 107-136. De <http://www.rieoei.org/rie55a04.pdf>
- Ruiz, G. (2009). ¿Cuál es el sentido de la evaluación de centros escolares? *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, Vol 2, N° 2, 4-8. De <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num2/editorial.pdf>
- Ruiz, T. B. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana De Educación*, N° 15(Micropolítica en la Escuela), 1-41.
- Scott, W. R. (2004). Reflections on a half-century of organizational sociology. *Annual Reviews of Sociology*, 30, 1-21. De http://www.sciences-organisations-strategie.com/articles/article_14.pdf
- Scott, W. R. (2005). Organizaciones: Características duraderas y cambiantes. *Gestión y Política Pública*, XIV, N° 3, 439-463. De http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XIV_NoIII_2dosem/01SCOTT.pdf
- Senge, P. (2004). *Fifth discipline - the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.
- Serrano, M. M. (1988). Sistema. In R. (.). Reyes (Ed.), *Diccionario crítico de ciencias sociales* (1ª ed., pp. 2831-2839). Madrid: Universidad Complutense de Madrid / Plaza y Valdes Editores.
- Shapiro, J. (2001). *Monitoring and evaluation*. Johannesburg: CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation). De <http://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf>
- Soares, L. M. P. (2008). *A ética na administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa.
- Stake, R. E. (2009). *A arte da investigação com estudos de caso* (2ª ed.). Lisboa: FCG.
- Stufflebeam, D. L. (2007). *Cipp evaluation model checklist*. Consultado em 01/11, 2011, De http://www.wmich.edu/evalctr/archive_checklists/cippchecklist_mar07.pdf
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1995). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Valles, M. S. (2009). *Entrevistas cualitativas* (1ª ed.). Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Yin, R. (2004). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (2ª ed.). S. Paulo: Bookman.