

AUTOAVALIAÇÃO E MELHORIA: PRESSUPOSTOS ORGANIZACIONAIS

*Rodrigo Eiró de Queiroz e Melo**

RESUMO: A autonomia das escolas é um modo de organização do sistema inscrito nas políticas educativas contemporâneas com vista à melhoria das aprendizagens dos alunos. A autoavaliação surge como um instrumento da autonomia ao serviço da melhoria, mas cujos impactos nas organizações escolares têm sido inferiores ao prometido. As causas deste facto encontram-se menos na qualidade dos procedimentos de autoavaliação e mais nos modos de regulação do sistema educativo que criaram um contexto organizacional em que os mecanismos de coordenação do trabalho são externos à organização. A autoavaliação apenas poderá contribuir para a melhoria organizacional quando a escola for uma organização aprendente madura e dispuser de mecanismos internos de coordenação do trabalho. No final do artigo apresenta-se uma proposta de matriz de análise e compreensão da qualidade e eficácia de processos de autoavaliação.

PALAVRAS-CHAVE: Autoavaliação, melhoria, escolas, regulação.

1. O PROBLEMA

O presente artigo aborda a temática da relação entre a autonomia da escola, a sua autoavaliação de estabelecimentos de ensino e a sua melhoria organizacional. Trata-se de um tema que tem ganhado importância na prática e na investigação em educação no nosso país ao longo da última década, bem como na ação das escolas, da administração educativa e das políticas governamentais.

* Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa – Lisboa (rqmelo@ucp.pt).

Embora estas práticas, conhecidas e descritas, de avaliação das escolas em Portugal se tenham iniciado nos anos 90 (Azevedo, 2007), a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro, que instituiu o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, deu um forte impulso ao desenvolvimento de processos estruturados de autoavaliação das escolas – projetos e experiências diversos, promovidos por escolas, organismos do Ministério da Educação e por um grupo alargado de entidades privadas.

Da análise macroscópica da evolução e sucessão destes projetos e experiências resulta a percepção de que foram marcados, na generalidade, por uma contínua descontinuidade. Com pequenas exceções de utilização continuada do programa AVES e do modelo CAF, os restantes projetos de autoavaliação tiveram uma duração curta, não atingiram uma escala crítica e não impregnaram o sistema para além das experiências pessoais dos seus atores diretos.

Mais recentemente, a IGEC desenvolveu e está a aplicar em todas as escolas e agrupamentos públicos estatais um modelo de Avaliação Externa das Escolas. Este modelo pressupõe que as escolas realizam a sua autoavaliação e esta é avaliada no âmbito do modelo de avaliação externa. Esta articulação entre a avaliação externa e a autoavaliação teve como consequência que as escolas e agrupamentos de escolas tenham adotado mecanismos diversificados de autoavaliação. Mas, ainda assim, da investigação conhecida, resulta uma enorme distância entre as vantagens e virtudes da autoavaliação descritas na literatura e a realidade vivida nas escolas. Os efeitos da autoavaliação são ainda incipientes e, quase sempre, não há evidências do seu contributo para a melhoria das aprendizagens dos alunos.

Cumprе então questionar a razão de ser deste estado de coisas. Se a autoavaliação das escolas está na ordem do dia, porque não há ainda experiências relevantes em escala? Porque não existem práticas continuadas? Porque não são conhecidos impactos organizacionais relevantes? Pensamos que a resposta a estas questões se encontra no contexto organizacional das escolas, fruto dos modos de regulação do sistema educativo. Para que a autoavaliação das escolas possa ser um instrumento de melhoria organizacional relevante, é necessário que a própria organização escolar detenha, prática e simbolicamente, o poder de se conhecer e melhorar; é necessário internalizar os processos de coordenação do trabalho e fazer com que a prática educativa em contexto escolar transite, definitivamente, de uma lógica industrial-burocrática para uma lógica autonómico-profissional.

De seguida, no ponto 2, apresentamos os fundamentos do nosso argumento, abordando os conceitos de autonomia, regulação e avaliação das

escolas e a sua articulação. No ponto 3 apresentamos um quadro conceitual de análise dos modos de coordenação do trabalho nas escolas que nos ajuda a compreender o problema em análise e explicar o argumento defendido. Seguidamente, no ponto 4, abordamos as questões da aprendizagem e maturidade organizacionais, fundamentais nos processos de autoavaliação e melhoria; concluímos, no ponto 5, propondo uma grelha de análise organizacional para monitorização da robustez e pontos de eficácia dos processos de autoavaliação (ponto 6).

2. AUTONOMIA, REGULAÇÃO E AVALIAÇÃO DA ESCOLA

“[...] parte do problema é a dificuldade de criar mudanças substanciais em sociedades avançadas nas quais grande parte dos problemas foram já resolvidos. Os problemas remanescentes são problemas teimosos, para os quais soluções baratas ou facilmente exequíveis não existem. Consequentemente, a maioria dos avaliadores procura melhorias incrementais mais que melhorias radicais para os problemas remanescentes. Outro problema é que múltiplos grupos têm interesses na forma como as políticas sociais são organizadas e mudadas. Cada grupo faz lobby a favor da prioridade que dá aos problemas e das soluções que propõe [...].” (Shadish et al., 1995: 442)

A autonomia da escola é uma questão de política educativa que se encontra inscrita neste contexto problemático. Se, para uns, a autonomia é uma escapatória para a crise de legitimidade do Estado (Barroso, 2006), para outros é o centro da melhoria da escola (Azevedo e Melo, 2011).

Mas a autonomia da escola, nas suas variadas vertentes e múltiplas nuances (Barroso, 2006), ou melhor, usando o conceito de Scheerens (2002), a descentralização funcional na escola, cria para esta novos desafios operacionais e emocionais. Ao nível operacional, a escola passa a tomar decisões, e.g., sobre o currículo formal, os recursos humanos necessários e não necessários, a otimização de todos os recursos em geral. E daqui decorrem os novos desafios emocionais: as decisões são locais e por isso não há como evitar o conflito e dificuldades resultantes das consequências pessoais dos reequilíbrios de poderes e de estatutos. Quer “nós”, quer “eles” somos atores

no e do mesmo espaço e encontramos-nos todos os dias. Assim, o uso de novas competências próprias ou de competências recém-delegadas implica a tomada de novas decisões e a criação de novas tensões. Estas tensões resultam de dois polos da autonomia: um polo decisório e um polo de responsabilidade (Chapman, 1996). O polo decisório implica a necessidade de realizar as múltiplas tarefas inerentes à tomada de decisão – como a formulação da questão, recolha de informação, avaliação das alternativas –; o polo da responsabilidade, implica um novo posicionamento da escola perante a decisão e as suas consequências. Neste segundo caso, constrói-se uma nova relação entre a escola e os nela implicados (*stakeholders*), sejam os internos – docentes, não docentes e alunos –, sejam os externos – encarregados de educação¹, cidadãos e instituições. O polo da responsabilidade implica que os atores da escola passam a ser eles próprios a responder, entre si e perante terceiros, pela decisão.

Mas a autonomia da escola não contende apenas com os papéis da escola, nem é só esta que se torna o palco de novas tensões. A autonomia da escola implica atribuir a esta papéis que anteriormente estavam cometidos a outrem: a Administração Educativa. A Administração Educativa é, neste contexto, o conjunto de serviços ao qual, na ausência de autonomia da escola, compete a tomada das principais decisões operacionais no sistema. A autonomia da escola implica assim uma redistribuição de funções entre a Administração Educativa e a escola. Esta autonomia, inscrita nas políticas educativas como instrumento de melhoria da escola, e a reorganização das funções da administração educativa são fenómenos concomitantes e entrelaçados.

Assim teria de ser na medida em que entre nós as educações básica e secundária são unanimemente consideradas um bem público, pelo que “não é possível conceber-se uma escola completamente autónoma ou independente” (Chapman, 1996: 37). A sujeição da escola à Administração Educativa não decorre de mero interesse operacional – eficácia no exercício de uma tarefa – ou de especial situação técnica – maior capacidade da Administração – mas da necessidade de assegurar o “correto” funcionamento das escolas e definir a repartição de responsabilidades, perante

1 O grupo dos implicados internos e externos de uma escola é suscetível de variar de escola para escola. *E.g.*, numa escola com uma política ativa de envolvimento parental e em que os encarregados de educação assumem, de facto, um papel na escola, estes poderão ser considerados implicados internos. Quando os encarregados de educação se limitam a levar o aluno à escola e a recebê-lo em casa à tarde, são claramente implicados externos.

a sociedade, por esse funcionamento. Daqui decorre a necessidade de, em ambiente de maior autonomia da escola, encontrar novas formas de regulação dos sistemas educativos; um novo equilíbrio entre a função operacional do sistema (com mais escola e menos administração educativa) e a função de garantia (tradicionalmente um exclusivo da administração educativa que, sendo um polo da autonomia, terá de ser partilhada com a escola).

Há assim uma relação de dependência entre a promoção da autonomia da escola como instrumento de melhoria do serviço educativo prestado e a criação de novos mecanismos de regulação do sistema por parte da administração educativa, que não se pode alhear da qualidade desse serviço. Este facto era já afirmado pelo legislador aquando da criação do “novo” regime de autonomia, administração e gestão das escolas. Perante uma escola autónoma afirmava-se caber à administração educativa “uma intervenção de apoio e regulação, com vista a assegurar uma efectiva igualdade de oportunidades e a correcção das desigualdades existentes” (preâmbulo do Decreto-lei n.º 115-A/89, de 4 de maio).

Assim, a tradicional função de comando e controlo administrativo – com vista à “implementação” da melhoria “decidida” pelo governo –, estribada num órgão inspetivo encarregado de verificar os desvios à norma e de os punir, é substituída por uma função de apoio e regulação em que a verificação normativa perde a sua centralidade para a verificação do prosseguimento de fins e a monitorização do atingir de metas. Sintomática deste novo posicionamento da Administração Educativa perante a escola é a tendência das inspeções educativas para recentrarem o foco da sua atividade, fugindo do controlo da legalidade para a avaliação da atividade (Afonso, 2002).

Esta deslocação da função reguladora da Administração do comando e controlo para a monitorização e acompanhamento depende, ao nível instrumental, da capacidade dos sistemas para se munirem de mecanismos de avaliação (recolha, análise e produção de decisões) que permitam que esta nova função reguladora seja de facto exercida. Um instrumento possível é a avaliação das escolas (Clímaco, 2005; Afonso, 2002), em especial a auto-avaliação (Barroso, 2005). “Quanto mais ampla a autonomia, mais a administração e as escolas ficam condicionadas à prestação de contas do uso que foi feito dos recursos atribuídos e dos níveis de desempenho alcançados. A obrigatoriedade de prestação de contas conduz necessariamente à organização dos respectivos sistemas de informação e à auto-avaliação” (Clímaco, 2005: 12). Isto é, se a garantia de funcionamento do sistema deixa de ser o

cumprimento das normas, quer a administração educativa quer as escolas têm de “mostrar” o que está a ser feito e formular juízos de valor sobre a ação e os resultados. Neste mesmo sentido se pronuncia Nevo: “Internal evaluation becomes a major tool for school-based management” [A avaliação interna transforma-se num instrumento central da gestão conduzida a partir da escola] (2002: 5). A autonomia da escola provoca diversidade (implica a sua aceitação), sendo a sua avaliação um instrumento de regulação dessa diversidade (Nevo, 2002) – quer a autoavaliação (autorregulação), quer a sua avaliação externa (heterorregulação). Assim, a avaliação das escolas surge como consequência necessária, ou pré-condição, de maior autonomia e é um instrumento de responsabilização pela ação. Assim é a experiência em alguns países europeus (*e.g.*, na Noruega (Monsen, 2002) ou na Áustria (Schratz, 2002)).

3. COORDENAÇÃO DO TRABALHO – MINTZBERG

O trabalho pedagógico é o fulcro do trabalho desenvolvido na escola e, por isso, a área onde a melhoria terá um impacto mais significativo na qualidade da(s) aprendizagem(ns). Consequentemente, os modos de coordenação do trabalho pedagógico na escola deveriam ser objeto central da sua autoavaliação e principal preocupação de melhoria. Contudo, raramente o é. Relembre-se que nos situamos no nível organizacional e não no nível individual ou do pequeno grupo.

Para compreendermos este fenómeno da coordenação do trabalho, é útil uma abordagem à escola a partir do modelo de análise das organizações proposto por Mintzberg (1995). Para este autor, os mecanismos básicos de coordenação do trabalho são seis: ajustamento mútuo, supervisão direta, estandardização dos processos de trabalho, estandardização dos resultados, estandardização das qualificações dos trabalhadores e estandardização das normas (Mintzberg, 1995: 21, 507). Com importâncias relativas diferentes e com mutações ao longo do tempo, em todas as organizações a coordenação das tarefas em que o trabalho da organização é subdividido é efetuada com recurso a uma, ou mais, destas seis formas.

No caso das organizações escolares, a principal forma de coordenação do trabalho tem sido a estandardização das qualificações dos trabalhadores. O funcionamento deste mecanismo de coordenação do trabalho é simples de perceber: como só têm acesso à função docente pessoas com uma formação base predeterminada, que, em princípio, é composta pelos saberes e

saberes-fazer necessários para o desempenho das tarefas que se espera que um docente desenvolva na escola, estas pessoas não necessitam de recorrer a outros mecanismos de coordenação do trabalho para que a sua ação, conjugada com a dos seus colegas, produza o resultado final esperado. A coordenação do trabalho dos professores faz-se por métodos de estandarização – (i) formação inicial igual; (ii) prescrição de desempenhos esperados e (iii) consolidação de procedimentos de trabalho (Hutmacher, 1995).

É este fenómeno que explica que um docente recém-chegado a uma escola, desde que munido de uma planta da escola e do seu horário, possa iniciar de imediato o desempenho das suas tarefas letivas. É este fenómeno que explica que um docente possa desempenhar as suas funções letivas ao longo de toda a carreira sem que nunca outro profissional tenha assistido ou acompanhado o essencial da sua atividade: o trabalho com os alunos em sala de aula.

Este fenómeno não é fruto do acaso. Pelo contrário, o facto de o principal mecanismo de coordenação do trabalho nas escolas ser um mecanismo externo à escola é resultado direto da estrutura dos sistemas educativos baseados em mecanismos de “regulação de controlo” (Barroso, 2006a: 13). São sistemas educativos centralizados, que fazem depender a melhoria de reformas com origem nos organismos centrais, executadas pelos organismos regionais, mas sempre com dependência hierárquica e funcional direta ao membro do governo com a pasta da educação. Corolário lógico desta estrutura de comando e controlo exterior às escolas e da consideração destas como meros executores de políticas definidas no centro foi a inexistência em Portugal de um espaço formal de auscultação ou envolvimento dos responsáveis pela gestão das escolas nas decisões de política educativa tomadas pelo Ministério da Educação².

Esta análise é bem ilustrativa de que o caminho da autonomia escolar não pode ser dissociado da criação de contextos e instrumentos que permitam que os mecanismos básicos de coordenação do trabalho se desloquem do exterior para o interior das escolas. Sem este movimento, a autonomia das escolas será provavelmente um movimento falhado, na medida em que as dependências profissionais dos docentes se jogam mais fora do que dentro da organização em que trabalham.

² Situação alterada com a criação do Conselho das Escolas (artigo 6.º do Decreto-lei n.º 213/2006, de 27 de outubro), órgão consultivo do Ministério da Educação composto por diretores de escolas (à data presidentes dos conselhos executivos) mas cuja relevância efetiva na conceção, definição e implementação das políticas educativas se revelou residual.

A instituição de mecanismos internos de coordenação do trabalho não é uma tarefa meramente técnica. Não se altera de modo profundo e duradouro a forma de agir entre profissionais pela mera instituição de instrumentos novos de gestão ou por decreto superior, especialmente quando a internalização da coordenação do trabalho tem em vista a promoção da autonomia organizacional e a melhoria do seu desempenho. Se a introdução de mecanismos internos de coordenação do trabalho tiver como objetivo a mera eliminação de camadas externas de decisão, ou a transferência para dentro da organização da responsabilidade pelos seus resultados, então basta, *e.g.*, instituir por via legislativa a supervisão direta e revogar a estandardização das qualificações dos trabalhadores. Contudo, salvo condições excepcionais, organizacionais ou pessoais, esta nova forma de coordenação do trabalho dificilmente trará uma melhoria ao funcionamento da organização que sobreviva ao desaparecimento da fonte de poder que, em certa conjuntura, impôs esse mecanismo.

Do facto de o principal mecanismo de coordenação do trabalho na escola ser a estandardização das qualificações dos trabalhadores resulta que o espaço pedagógico é individual e fechado a escrutínio coletivo. Logo, insuscetível de ser objeto de autoavaliação organizacional. Em todo o caso, a melhoria do trabalho não depende da escola mas das habilitações pelo que, novamente, fora do âmbito de ação da organização.

4. APRENDIZAGEM E MATURIDADE ORGANIZACIONAL

O movimento de enfoque na autonomia da escola e de reconceptualização dos seus modos de regulação que se vem descrevendo não postula a mudança pela mudança. É uma alteração do modo de organizar o sistema educativo que se insere num novo paradigma organizativo dos sistemas: o “paradigma meso, que situa – ou melhor, transfere – para a própria escola a resolução dos problemas” (Bolívar, 2000: 50), com vista a melhor responder às necessidades de mudança e melhoria destas organizações.

A questão central na operacionalização deste princípio da autonomia geradora de melhoria é exatamente evitar o erro de se pressupor que a autonomia das escolas, *de per si*, provoca melhoria. Ora, a autonomia apenas provocará melhoria se, no uso da autonomia, os atores da/escola mudarem as suas práticas tornando-as mais eficazes e/ou mais eficientes. É necessário que a escola autónoma se autodesenvolva.

Para conceptualização deste autodesenvolvimento da escola recorreremos aos conceitos de aprendizagem organizacional e de organização aprendente (Argyris & Schön, 1978; Bolívar, 2000; Senge *et al.*, 2005).

A aprendizagem organizacional corresponde ao fenómeno de aquisição de conhecimento pelos membros da organização associado ao impacto que esse conhecimento tem nos modos de pensar ou fazer dentro da organização (Bolívar, 2000: 18; Clímaco, 2005: 26). Assim, a aprendizagem organizacional tem uma componente pessoal – cognitiva – associada à aquisição de saber ou competências por uma ou mais pessoas da organização e uma componente institucional – ação – associada ao impacto dessa aquisição de saber nos processos de trabalho da organização. Só há aprendizagem organizacional quando estes dois elementos se unem: aquisição de conhecimento pelo indivíduo e ação sobre os processos da organização.

Uma organização aprendente é uma organização que criou estruturas e estratégias que potenciam a aprendizagem organizacional (Bolívar, 2000). Numa organização aprendente, a aquisição de saber pelos indivíduos não surge por mero acaso, é fomentada, e existem mecanismos específicos para que esse saber passe da esfera pessoal do sujeito para a esfera coletiva da organização. Este conceito não corresponde a uma mera transposição do conceito de aprendizagem individual para o de aprendizagem coletiva, pois pressupõe uma intencionalidade da organização na promoção da aprendizagem pelos sujeitos e na aplicação desse conhecimento nos processos e estruturas da organização.

Assim, a melhoria da escola encontra-se associada à sua capacidade de criar contextos e instrumentos que potenciem a aprendizagem organizacional e que a transformem numa organização aprendente.

Utilizando já conceitos que serão desenvolvidos adiante, a autoavaliação da escola, quando tem como objetivo a melhoria da escola, é um instrumento que potencia a aprendizagem organizacional, sendo uma escola que se autoavalia de forma sistemática uma organização aprendente (Clímaco, 2005; Bolívar, 2000).

Dentro do fenómeno da aprendizagem organizacional, Argyris e Schön (1978) distingue duas modalidades: *single-loop learning* e *double-loop learning*. Segundo este autor, “a aprendizagem organizacional envolve a deteção e correção do erro. Quando o erro detetado e corrigido permite à organização continuar com a sua política e objetivos atuais, então o processo de deteção e correção de erros é *single loop learning* [...]. O *double-loop learning* ocorre quando o erro detetado é corrigido com recurso à modificação

das normas, políticas e objetivos que sustentam a organização” (1978: 2). Como resulta claro, o *double-loop learning*, bastante mais profundo que o *single-loop*, implica uma alteração relevante em normas fundamentais da teoria em uso da organização (*ibidem*, 1978: 26). Como tal, este tipo de aprendizagem organizacional é mais exigente. É necessário um exercício introspetivo por meio do qual os agentes questionem as suas crenças, o que exige uma atitude autocrítica profunda.

Recorrendo a uma metáfora antropológica, a criança vai acumulando e integrando saberes, vai crescendo e maturando e vai atingindo patamares sucessivamente mais elevados de saber. Da mesma forma, a escola vai aprendendo, vai maturando enquanto organização, vai passando por processos de aprendizagem *single-loop* (ciclo único) e só depois atinge (quando atinge) formas de aprendizagem mais sofisticadas. Da mesma forma que não se espera que uma criança se especialize em física quântica, nem é realista que todas desenvolvam essa capacidade, não é expectável que todas as escolas sejam organizações aprendentes ou façam aprendizagens *double-loop* (ciclo duplo)³. Este facto não pode ser ignorado, quer na referida reconceptualização da escola, quer nas expectativas quanto ao seu resultado (impacto). Este é, para nós, um dos pressupostos da tese em estudo: a autoavaliação da escola é um instrumento importante de aprendizagem da organização, podendo provocar esta passagem de modelos mais simples de aprendizagem para outros mais elaborados e mais profundos.

Para Senge *et al.*, o conceito de organização aprendente tem vindo a ser aplicado à educação há já algumas décadas, ainda que não expresso desta forma ou com contornos diferentes dos que o autor lhe dá: “Actualmente, mais de duas décadas de experiências foram acumuladas, entre centenas de escolas e milhares de pessoas, na prática de recriar as escolas como organizações aprendentes. Grande parte dessa experiência ocorreu sob outros nomes: ‘reforma escolar’, ‘escolas eficazes’, ‘renovação educacional’, ‘pensamento sistémico na sala de aula’, e assim por diante” (2005: 16).

Como vimos, para que ocorra aprendizagem organizacional, é necessário que ocorra aprendizagem individual, uma aprendizagem significativa, suscetível de influenciar a ação desse indivíduo, que seja partilhada com o conjunto, que seja aceite e que influencie a ação do grupo. Este movimento obriga a uma constante reconceptualização da organização por parte dos

³ Em ambos os casos, isto não significa que não seja desejável que todos atinjam níveis excelentes de conhecimento ou que se deva, *ab initio*, estabelecer uma quota de excelentes. Significa apenas que não se deve estranhar que nem todos atinjam essa excelência de aprendizagem.

seus membros. “As organizações estabelecem o modo como funcionam a partir da maneira como as pessoas funcionam: [...] Se você deseja aperfeiçoar um sistema escolar, antes de mudar as regras, veja as maneiras como as pessoas pensam e interagem. Senão, as novas políticas e estruturas organizacionais simplesmente desaparecerão, e a organização retornará, com o passar do tempo, à forma que tinha antes” (Senge *et al.*, 2005: 24). “À medida que os indivíduos alteram as suas imagens e mapas mentais das organizações, também provocam mudanças na teoria em uso da organização” (Argyris & Schön, 1978: 17).

A autoavaliação, enquanto processo estruturado de recolha e tratamento de informação sobre a escola com vista à reflexão sobre processos e resultados com o objetivo de contribuir para a sua melhoria, é um instrumento claro de aprendizagem organizacional. Mas, para tanto, terá de ser um processo implementado numa/por uma organização aprendente.

Mas a aprendizagem organizacional, sendo condição necessária de uma melhoria sustentável, não é condição suficiente. O próprio sistema social que compõe a organização terá de estar “maduro” para essa melhoria.

Voltando à metáfora antropológica da aprendizagem da criança, é útil olhar para a vida das organizações como uma evolução entre diferentes estádios de maturidade. Uma criança de sete anos já sabe ler e tem já capacidade de pensamento abstrato, porém não é capaz de ler e apreciar *Os Lusíadas* e muito menos de pensar o Portugal de hoje à luz da obra de Camões. Não se trata de uma questão de aquisição de conhecimento, trata-se de uma questão de maturidade cognitiva.

De forma idêntica, as organizações, especialmente as organizações de pessoas, aquelas em que o principal fator de produção são as relações humanas, passam por diferentes estádios de desenvolvimento, sendo capazes, em cada um, de desempenhar diferentes tarefas ou de as desempenhar de diferentes formas: tarefas mais elementares em estádios mais prematuros, tarefas mais complexas em estádios de maior maturidade. Trata-se de um caminhar da evolução para a complexidade (Morrison, 2002). Quando se trata de autoavaliação, o modelo a implementar e a própria metodologia terão de ser adaptados ao estádio de maturidade organizacional da escola. Numa investigação anterior que desenvolvemos sobre a avaliação das escolas (Melo, 2005), tornou-se quase evidente que algumas dificuldades sentidas pelas escolas na implementação do modelo de autoavaliação derivavam, antes de tudo, da dissonância entre o estado de maturidade organizacional da escola e o estádio necessário para enveredar por uma metodologia qualitativa e exigente

de autoanálise. Por maturidade não queremos dizer a maior ou menor eficácia na produção dos resultados da organização, mas sim a maior ou menor consciência de si (Damásio, 2000), a maior ou menor capacidade de promoção de aprendizagem organizacional (Argyris & Schön, 1978), a maior ou menor capacidade de caminhar no sentido de se tornar um sistema adaptativo complexo (Morrison, 2002; Ambrósio, 2006; Senge *et al.*, 2005).

Contudo, ao contrário da pessoa humana que, em condições normais, tem um processo natural de maturação biológica e psicológica, as organizações escolares são construções sociais, pelo que a sua maturação depende de alterações, de movimentações, na complexa teia de relações humanas que as constituem (Senge *et al.*, 2005). O processo de maturação organizacional tem de ser provocado, liderado, promovido. Nestes termos, o desenvolvimento de um processo de autoavaliação numa escola tem de estar alinhado com o estágio de desenvolvimento organizacional da escola; a sua capacidade de se olhar, de se questionar e de alterar as suas imagens mentais (Argyris & Schön, 1978).

5. CONCLUSÕES

Ao longo do presente artigo apresentámos conceitos e quadros de análise que nos permitem procurar formular hipóteses explicativas para as questões colocadas no início. A saber: (i) a autoavaliação das escolas está na ordem do dia, porque não há ainda experiências relevantes em escala? (ii) Porque não existem práticas continuadas de autoavaliação das escolas? (iii) Porque não são conhecidos impactos organizacionais relevantes?

Em primeiro lugar, sendo os mecanismos de coordenação do trabalho pedagógico das escolas externos, a melhoria das aprendizagens depende mais da melhoria individual do que da melhoria organizacional, pelo que a autoavaliação organizacional se encontra longe de ser relevante.

Em segundo lugar, e decorrente do ponto anterior, a autoavaliação não é essencial para o funcionamento diário da escola, pelo que não é um processo prioritário e, conseqüentemente, está sujeito a não ser executado ou a ser executado de forma burocrática (Miron, 2003), o que o torna, em muitos casos, estéril e inútil.

Em terceiro lugar, a autoavaliação é um instrumento de autorregulação da escola. Não é o único nem necessariamente o principal. Conseqüentemente, a autoavaliação deverá ser inserida num contexto estratégico mais amplo e acompanhada dos outros instrumentos que se mostrem necessários.

Por fim, a autoavaliação é um processo de construção profissional simbólica da escola pelos seus atores. Mas esta construção não é possível na ausência de possibilidade de autodeterminação da ação ou da existência de condições sociais de ação (maturidade organizacional).

Estas hipóteses apontam para a necessidade de enquadrar a autoavaliação das escolas no movimento mais amplo de reestruturação do sistema educativo e de repartição de responsabilidades entre a escola e a administração educativa. Fora deste contexto de alteração dos modos de regulação da educação, dificilmente a autoavaliação poderá ter os impactos positivos desejados. É um processo instrumental da autonomia e da melhoria.

O hibridismo próprio da regulação nacional da educação (Barroso, 2005) é para nós o maior constrangimento ao desenvolvimento da autoavaliação. Para que esta cumpra o seu desígnio regulador, é necessário constância de direção e reiteração do processo. Para tanto são necessárias políticas educativas intencionais e estáveis.

6. PROPOSTA DE MATRIZ DE ANÁLISE DA ROBUSTEZ E EFICÁCIA DA AUTOAVALIAÇÃO

Contudo, a autoavaliação das escolas é um processo em evolução, exigido legalmente (Lei n.º 31/2002) e administrativamente (no âmbito do processo de avaliação externa das escolas públicas estatais). Pretendemos pois, conjugando o quadro teórico mobilizado nos pontos anteriores e as hipóteses que se elencaram para explicar os problemas e constrangimentos da autoavaliação organizacional, propor uma matriz de análise da autoavaliação das escolas que auxilie os atores no acompanhamento, compreensão e melhoria destes processos.

A matriz é composta por três áreas:

- uma área de análise dos mecanismos de coordenação do trabalho na escola;
- uma área de análise do processo de autoavaliação; e
- uma área de análise dos impactos da autoavaliação.

A área dos mecanismos de coordenação do trabalho na escola tem dois eixos segundo as categorias de mecanismos de coordenação do trabalho relevantes para a autoavaliação: mecanismos internos ou mecanismos externos (Mintzberg, 1995). No eixo dos mecanismos externos, o que

relewa para a presente análise é a existência de apropriação pela escola desses mecanismos externos.

A área de análise do processo de autoavaliação é composta por cinco eixos:

- dois eixos sobre o objeto da autoavaliação; e
- três eixos sobre o envolvimento dos diferentes grupos que constituem a comunidade educativa no processo de autoavaliação.

Os eixos sobre o objeto da autoavaliação são (i) o eixo de processos que compõe o núcleo central da atividade da escola (processos de ensino-aprendizagem), que designámos processos *core*, e (ii) o eixo de processos que não compõe o núcleo central da atividade da escola (que designámos processos não *core*).

Os três eixos sobre o envolvimento dos diferentes grupos que constituem a comunidade educativa no processo de autoavaliação são os eixos (i) do envolvimento ativo dos docentes, (ii) do envolvimento ativo dos não docentes e (iii) do envolvimento ativo da comunidade que inclui encarregados de educação e membros da comunidade onde a escola se insere.

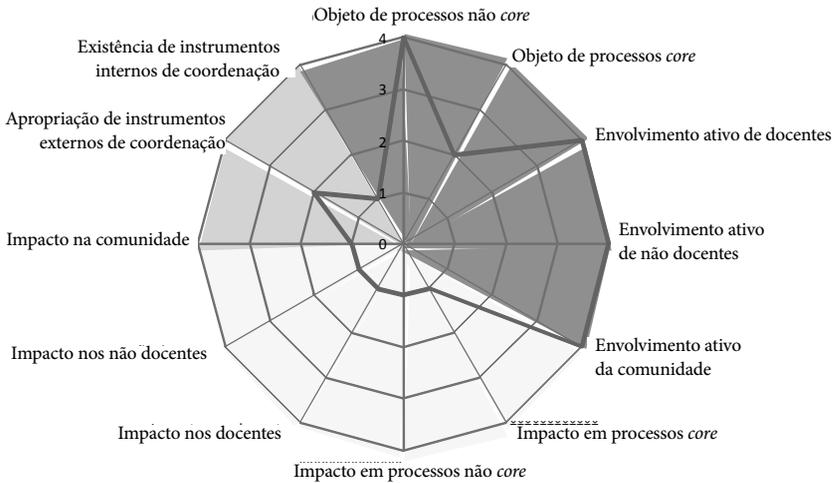
Por fim, a área de impacto da autoavaliação, que é composta por cinco eixos. Um eixo de impacto em processos *core*, um eixo de impacto em processo não *core*, um eixo de impacto nos docentes, um eixo de impacto nos não docentes e um eixo de impacto na comunidade, correspondendo a definição destes conceitos à definição apresentada para os eixos respetivos da área de análise do processo de autoavaliação.

Para utilizar a matriz, é necessário procurar evidências para cada um dos eixos, pontuando essas evidências com a seguinte escala: 1 – nenhuma evidência; 2 – evidência pouco significativa; 3 – evidência significativa; 4 – múltiplas evidências significativas. A escala conjuga um olhar sobre a quantidade das evidências com um olhar sobre a sua qualidade.

O resultado da aplicação desta matriz é apresentado em forma de gráfico radar, o que permite uma perceção visual fácil da situação da escola quanto aos pontos fortes e áreas de melhoria do processo e quanto à relação entre as diferentes áreas de análise.

De seguida apresentam-se os resultados de aplicação desta matriz considerando o conhecimento adquirido no acompanhamento de duas escolas concretas no âmbito da sua autoavaliação para demonstração da utilização da matriz.

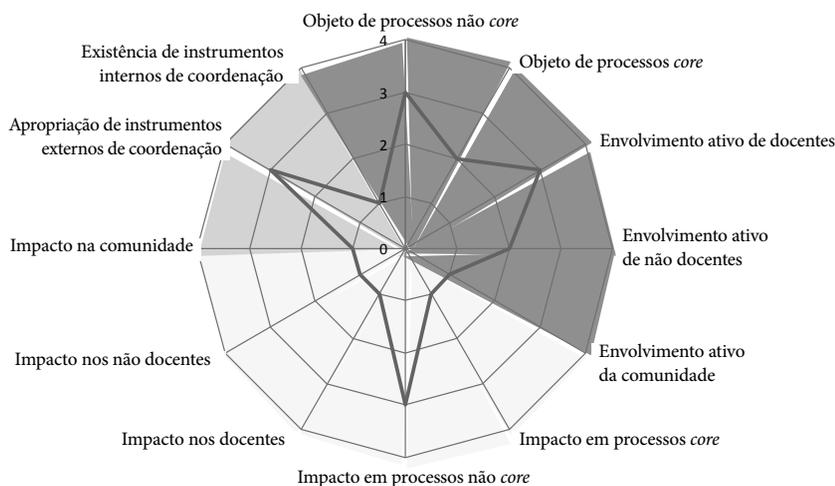
Figura 1. Resultados da Escola X



Na Escola X não há evidências de instrumentos internos de coordenação do trabalho, e as evidências de apropriação dos instrumentos externos são pouco significativas. Isto significa que a esta escola não tem um projeto educativo, formal ou informal, que oriente a sua prática, funcionando no estrito cumprimento das normas oriundas das autoridades educativas. Há um enorme envolvimento de toda a comunidade educativa no processo de autoavaliação, mas o seu esforço de análise e produção de juízos de valor está centrado em processos não *core*. Este facto é consistente com a situação da organização quanto aos instrumentos de coordenação do trabalho, mas tem como consequência a ausência de impactos significativos da autoavaliação. Nesta situação, salvo uma reformulação importante do projeto, o processo de autoavaliação está condenado ao fracasso.

A Escola W está numa situação mais favorável que a Escola X. Não há evidências de instrumentos internos de coordenação do trabalho, mas há de uma apropriação pela escola dos instrumentos externos. Isto significa que há processos *core* trabalhados pela escola. Embora o objeto da autoavaliação sejam processos não *core*, há impacto da autoavaliação nestes processos. Nesta situação, a Escola W está a fazer um caminho de aprendizagem. O processo de autoavaliação terá de vir a focar-se mais nos processos *core*, mas os docentes e os não docentes poderão verificar que o processo

Figura 2. Resultados Escola W



traz valor (nos processo não *core*), podendo a liderança do projeto fazer evoluir a autoavaliação.

O recurso a esta matriz de análise pode ser útil num momento inicial do processo de implementação da autoavaliação das escolas, bem como no momento de meta-avaliação do processo. No início do processo, a aplicação dos eixos da área de análise dos mecanismos de coordenação do trabalho na escola é um auxiliar para a escolha do tipo de modelo a utilizar, mais aberto ou mais fechado. Na fase de meta-avaliação, a aplicação da matriz é um auxiliar para a compreensão dos resultados obtidos ao nível dos impactos do processo na vida da escola.

Terminamos com MacBeath: se é verdade que “schools must speak for themselves” (1999), primeiro é necessário que se capacitem para o fazer.

Bibliografia

- Afonso, N. (2002). “A avaliação do serviço público de educação: Direito do cidadão e dever do estado”. Em *Qualidade e Avaliação da Educação*. CNE, pp. 95-103.
- Ambrósio, T. (2006). *Educação e desenvolvimento – Inteligibilidade das relações complexas*. Comunicação proferida na Academia das Ciências de Lisboa. Retirado em 19

- de dezembro de 2008, de http://www.dq.fct.unl.pt/qoa/amonet_Comunicac%C3%A7%C3%A3o%202006_Prof.Teresa%20Ambr%C3%B3sio.pdf
- Argyris, C. e Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. London: Addison-Wesley Publishing Company.
- Azevedo, J. M. (2007). “Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos”. Em *Conselho Nacional de Educação, Avaliação das escolas: modelos e processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 13-99.
- Azevedo, J. e Melo, R. (2011). “Propostas para um novo modelo de regulação da educação”. *Brotéria – Cristianismo e Cultura*, volume 173, agosto/setembro 2011, pp. 161-175.
- Barroso, J. (2006a). “Introdução”. Em Barroso, J. (Org.) *A Regulação das Políticas Públicas de Educação – Espaços dinâmicas e actores* (pp. 11-39). Lisboa: Educa – Unidade de I & D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2006). “A autonomia das escolas: Retórica, instrumento e modo de regulação da ação política”. Em *A Autonomia das Escolas. Textos da Conferência Internacional* (pp. 23 - 48). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barroso, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bolívar, A. (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden – promessas y realidades*. Madrid: Editorial La Muralla, S.A.
- Chapman, J. (1996). “A new agenda for a new society”. Em Leithwood, K.; Chapman, J.; Corson, D.; Hallinger, P. & Hart, A. (Orgs.) *International Handbook of Educational Leadership and Administration* (pp. 27-59). Oxford: Kluwer Academic Publishers.
- Clímaco, M. C. (2005). *Avaliação de Sistemas em Educação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Damásio, A. (2000). *O Sentimento de Si – O corpo, a emoção e a neurobiologia da consciência*. Mem-Martins: Publicações Europa-América.
- Hutmacher, W. (1995). “A escola em todos os seus estados: das políticas de sistema às estratégias de estabelecimento”. Em Nóvoa, A. (Org.), *As Organizações Escolares em Análise* (pp. 47-76). Lisboa: Publicações D. Quixote.
- MacBeath, J. (1999). *Schools Must Speak for Themselves: The case for school self-evaluation*. London: Routledge.
- Melo, R. (2005). *A avaliação da escola*. Tese de mestrado não publicada. Instituto de Educação da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Dom Quixote.
- Miron, G. (2003). “Introduction”. Em Kellaghan, T. & Stufflebeam, D. L. (Eds.). *International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 771-774). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Monsen, L. (2002). “School-based evaluation in Norway”. Em Nevo, D. (Org.) *School-based Evaluation: An international perspective* (pp. 73 - 88). Oxford: JAI – Elsevier Science.

- Morrison, K. (2002). *School Leadership and Complexity Theory*. London: Routledge Falmer.
- Nevo, D. (2002). "Dialogue evaluation – Combining internal and external evaluation". Em Nevo, D. (Org.) *School-based Evaluation: An international perspective* (pp. 3-16). Oxford: JAI – Elsevier Science.
- Scheerens, J. (2002). "School self-evaluation: origins, definition, approaches, methods and Implementation". Em Nevo, D. (org.) *School-based Evaluation: An international perspective*. Oxford: JAI – Elsevier Science.
- Schatz, M. (2002). "Self-evaluation as endeavour to understand quality – experiences in austrian school-based evaluation". Em Nevo, D. (org.) *School-based Evaluation: An international perspective* (pp. 145-166). Oxford: JAI – Elsevier Science.
- Senge, P.; Cambron-McCabe, N.; Lucas, T.; Smith, B.; Dutton, J. & Kleinder, A. (2005). *Escolas que aprendem – um guia da quinta disciplina para educadores, pais e todos os que se interessam pela educação*. Porto Alegre: Artmed.
- Shadish, W.; Cook, T. & Leviton, L. (1995). *Foundations of Program Evaluation – Theories of practice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

ABSTRACT: School autonomy is an organizational method inscribed in modern educational policies to improve students' learning. School self-assessment is an instrument of that autonomy aimed at said improvement, but its impact on schools has not kept up to its promise of success. The causes of this fact lay less in the quality of the self-assessment procedures and more on the models of regulation of the educational system. These created an organizational context in which work coordination mechanisms are external to the organization and, therefore, improvement lies elsewhere. Self-assessment can only contribute to organizational improvement when the school is a mature learning organization that has internal mechanisms of work coordination. The paper ends with the presentation of a matrix to analyze and better understand the quality and efficiency of self-assessment processes.

KEYWORDS: self-assessment, improvement, schools, regulation.