Revista Portuguesa de Investigação Educacional, vol. 14, 2014, pp. 117-136

A AUTOAVALIAÇÃO DAS ESCOLAS COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO EXTERNA. UM ESTUDO EXTENSIVO PARA CARACTERIZAÇÃO DAS PRÁTICAS IMPLEMENTADAS

*Elvira Tristão**

RESUMO: O presente artigo apresenta uma etapa exploratória da análise do processo de implementação da autoavaliação das escolas, decorrente não só da publicação da Lei 31/2002, de 20 de dezembro, mas também da intensificação das políticas de avaliação da escola desenvolvidas nas últimas décadas. O estudo empírico em causa faz parte da investigação para doutoramento em educação, no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, sob orientação do Professor João Barroso.
O estudo extensivo exploratório foi desenvolvido nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da Região de Lisboa e Vale do Tejo, com recurso à análise dos relatórios de avaliação externa produzidos entre 2006-2007 e 2010-2011. A análise de conteúdo da secção do relatório "Capacidade de autorregulação e melhoria" permitiu a construção de uma grelha analítica a partir da qual foi feita a caracterização dos dispositivos de autoavaliação implementados nas escolas, antes e no decurso do primeiro ciclo de avaliação externa coordenado pela Inspeção-Geral de Educação.
Dois principais contributos deste estudo exploratório são, por um lado, a ideia de que os processos de autoavaliação são determinados pela avaliação externa e, por outro lado, a oportunidade de compreensão das circunstâncias que promoveram a emergência do modelo estruturado CAF (Common Assessment Framework).

PALAVRAS-CHAVE: política pública, autoavaliação, avaliação externa, CAF (Common Assessment Framework).

* Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (elviratristao@gmail.com).

1. CONTRIBUTOS TEÓRICOS PARA A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Ancorada no campo da administração e política educacional, a investigação sobre o processo de implementação da autoavaliação das escolas visa estudar o modo como ela se constitui enquanto instrumento de regulação estatal, no quadro da avaliação externa das escolas. Concebendo uma política enquanto processo coletivo de ação pública, este estudo da autoavaliação das escolas inscreve-se numa perspetiva sociológica que pretende romper com a ideia de unicidade e centralidade, procurando dar conta das dinâmicas de múltiplos atores envolvidos na ação estatal (Afonso e Costa, 2011; Lascoumes e Le Galès, 2007). Adota-se, por isso, a perspetiva de Estado concebido como "conjunto específico de organizações e procedimentos" ou como "jogo de coordenação de comportamentos no incerto" (Leca, 2006: 187). A autoavaliação das escolas é ainda encarada, neste enquadramento, enquanto política pública que "corresponde a uma combinação singular de três elementos: a prossecução de objectivos, a escolha de instrumentos e o público abrangido por estes" (Hassenteufel, 2008: 10).

Inscrita num quadro mais abrangente, a autoavaliação das escolas participa no fenómeno complexo da regulação da educação "que compreende, não só, a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também, o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções de vários actores, em função dessas mesmas regras" (Barroso, 2006a: 13). Este fenómeno de multirregulação (Barroso, 2005b; Maroy, 2006), que compreende diversas fontes, modalidades e finalidades, contempla também a regulação institucional, que diz respeito à ação das instâncias com autoridade para orientar a conduta dos atores sob a sua jurisdição, como é o caso dos governos e hierarquias das organizações (Maroy e Dupriez, 2000). São, portanto, determinantes para este projeto de investigação as iniciativas do Estado português para a promoção da autoavaliação das escolas. Todavia, a nossa abordagem foca-se especialmente nas práticas concretas dos diretores e professores, não esquecendo, porém, as comunidades políticas e epistémicas que participam, ao longo de cerca de duas décadas, na elaboração desta política pública.

Assim, num contexto de globalização e no plano da regulação transnacional da educação (Barroso, 2006b), os conhecimentos mobilizados, reinterpretados e reconstruídos são híbridos (Popkewitz, 2000), não são neutros e inscrevem-se num referencial global, isto é, constituem ideias em ação (Jobert e Muller, 1987; Muller, 1995). Admitamos que a polissemia do

vocábulo "ideias" extravasa a noção de "ideologia", estendendo-se a noções tais como "ideia, imagem social, sistema de normas, conceção dominante, visão do mundo" (Mériaux, 1995: 59).

Sob o advento do liberalismo assente na autolimitação do Estado, o mundo tem assistido ao avanço dos princípios mercantilistas, o que tem criado um aparente recuo de regimes de governo predominantemente assentes na razão do Estado. Daí decorre a necessidade de olhar para os regimes de governo como sistemas de racionalidades cruzadas – racionalidade científica, racionalidade soberana e racionalidade económica ou, de um modo mais geral, a racionalidade dos governados (Foucault, 2010). Neste sentido, num processo de lenta recomposição dos papéis do Estado, assiste-se ao incremento da avaliação e da prestação de contas, com base no labor dos peritos que, enquanto "trabalhadores do conhecimento, orientam indivíduos e organizações através de técnicas de autogoverno, fazendo da prestação de contas "uma poderosa tecnologia para agir à distância sobre a ação dos outros" (Foucault, 2009: 152).

Com o reforço das políticas de avaliação da escola, o referencial de mercado, assente numa lógica dos resultados e associado a um *ethos* competitivo fundado na comparação, é adotado pelo Estado. À lógica da conformidade dos procedimentos, justapõe-se agora a lógica pelos resultados. Coloca-se, neste sentido, a hipótese de se assistir, com o advento das políticas de avaliação, a uma regulação pós-burocrática (Maroy, 2003, 2009) que justapõe à conformidade da norma à obrigação dos resultados. Analisado sob outro prisma, alguns autores consideram também estar em presença de formas neoburocráticas de regulação (Barroso, 2013; Lima, 2011). Bruno (2013), por seu turno, prefere referir-se a estes novos modos de regulação com o oximoro provocador de "burocratização neoliberal", sistema baseado na nova gestão pública (*New Public Management*) que funciona através de dispositivos de valorização da autonomia e responsabilidade individuais, cooperação e competição, medida e comparação, transparência e publicidade, autoavaliação e controlo dos desempenhos. Para esta autora, assiste-se, "não a um duplo processo de desestatização e desburocratização, como exorta a retórica neoliberal, mas fundamentalmente a uma governamentalização intensiva da administração pública, cujos próprios agentes se tornam alvo de um poder burocrático transmutado, mais metódico e sistemático" (Bruno, 2013: 111).

Uma análise multinível é justificada, não só pela necessidade de se atender à existência de uma expansão do neoliberalismo que remete para um

referencial de mercado assente na valorização do indivíduo e da empresa como visão do mundo e sistema de normas, que Rose (1999) designa por "imaginário social", mas também pela circunstância de, em diversos contextos, se cruzarem atores que participam numa aprendizagem coletiva da autoavaliação das escolas. Num cenário de globalização que faz circular pessoas, ideias e práticas, sobretudo num processo de europeização promotor da convergência de políticas públicas, operam-se aprendizagens coletivas nos níveis supranacional, nacional e infranacional.

Neste sentido, situar o processo de implementação da autoavaliação das escolas, em Portugal e na Europa, implica, assim, enquadrá-lo num contexto de globalização neoliberal, assente em propostas de *accountability* de índole empresarial (Ranson, 2003), baseadas nos desempenhos, em comparações, em padrões e em *benchmarking*. A indução da responsabilidade para o domínio do privado e dos indivíduos, associada a um imaginário social de liberdade, atribui um papel de relevo aos peritos na justa medida em que a capacidade para identificar, medir, investir e regular através da ideia da norma se torna uma tecnologia-chave de governo (Rose, 1999).

Apesar da natureza, não meramente contextual, mas essencialmente constituinte das aprendizagens operadas nos níveis europeu e nacional, consubstanciadas em encontros, seminários, grupos de trabalho, publicações, etc., o enfoque desta investigação é colocado no nível infranacional, procurando, a partir das práticas, conhecer as aprendizagens da política de autoavaliação da escola realizadas pelos profissionais que as executaram, isto é, diretores e professores "recrutados" para a tarefa.

A perspetiva da implementação de uma política pública enquanto aprendizagem reativa e engenhosa, que vai para além do mero cumprimento de instruções para a pôr em prática, mas que implica conferir-lhe sentido(s) (Freeman, 2006), contribui para a construção de uma grelha de leitura que admite a hipótese de que, em cada comunidade de prática, se operarão processos singulares de apropriação da autoavaliação da escola. Esses processos singulares de apropriação da política pública resultam da circulação de conceitos, ideias e conhecimentos que, articulando indivíduos e artefactos técnicos, compõem realidades híbridas compostas de traduções sucessivas (Callon, 2006). Para melhor compreendermos a singularidade desses processos de aprendizagem, importa ter presente que "a tradução é um mecanismo imperfeito e, uma vez sujeito a inumeráveis pressões e distorções, não é um processo no qual a regra se estende sem problemas por todo o território, mas uma matéria de frágeis retransmissões, locais

contestados e afiliações fragmentárias" (Rose, 1999: 51). Neste sentido, as aprendizagens das políticas de educação resultam de processos e efeitos de hibridação, de reinterpretação, descontextualização e recontextualização de políticas que circulam em espaços comunicacionais e sociais (Carvalho, 2011; Ramos do Ó e Carvalho, 2009).

Nas práticas de autoavaliação da escola, os dispositivos desenvolvidos são o resultado dos conhecimentos veiculados pelos peritos, quer através de instrumentos baseados no conhecimento, como os padrões de desempenho, os manuais de boas práticas, as orientações da tutela, quer através das interações entre comunidades de *expertise* e os profissionais no terreno (docentes e gestores escolares). Apesar de os profissionais executores da autoavaliação da escola conduzirem a ação recorrendo ao conhecimento baseado na sua experiência, estes têm necessidade de credibilidade e validação externa que procuram nos peritos (Demzski e Nassehi, 2011). Esses peritos são atores-chave, agentes de mediação, intermediários ou tradutores que transportam os conhecimentos de uns lugares para outros e, assim, o estudo em curso não pode deixar de considerar a sua identidade e estatuto.

A intensificação das políticas de avaliação da escola, a par da avaliação das aprendizagens dos alunos e do desempenho dos docentes, convida à compreensão dos novos instrumentos de regulação privilegiados pelos Estados. Encaradas como "tecnologias de governo", as políticas de avaliação são, deste modo, instrumentos indiretos de regulação social que repousam em vários atores intermediários, coordenando a ação, com base, "por um lado, no trabalho entre os vários atores, por outro lado, assentando na produção, disseminação e troca de conhecimento entre atores do universo das políticas e do campo do conhecimento" (Afonso e Costa, 2011: 155).

Ao nível europeu, a título de exemplo, a recomendação conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu para apoiar a melhoria da avaliação da qualidade do ensino básico e secundário, publicada em fevereiro de 2001, resultou do trabalho de cooperação europeia envolvendo peritos e escolas num projeto que decorreu entre 1997 e 1999. No que diz respeito especificamente à avaliação externa das escolas, a construção do conhecimento pericial tem vindo a desenvolver-se no seio da SICI (Standing International Conference of Inspectorates), onde "novos sentidos profissionais e conhecimentos especializados são produzidos" (Lawn, 2013: 22).

A estreita relação de complementaridade entre a avaliação externa e a autoavaliação das escolas é, não só defendida no domínio da *expertise*, mas

também nos discursos do campo da política. É, por isso, tido como um dado adquirido que a autoavaliação precede a avaliação externa, sendo esta última concretizada a partir da primeira. Todavia, não é menos verdade que a avaliação externa é indutora e condicionadora da autoavaliação, premissa de que partiu o grupo de trabalho que preparou o programa de avaliação externa para o ciclo 2006/2007 – 2010/2011 ao definir como objetivo central o reforço da autoavaliação das escolas. Esse objetivo tinha já constado de algumas iniciativas anteriores, como o programa de avaliação integrada das escolas (1999-2001) ou o programa de efetividade da autoavaliação das escolas (2005-2007), ambos desenvolvidos pela Inspeção-Geral da Educação. A avaliação externa e a autoavaliação das escolas constituem, por isso, dois instrumentos de regulação da educação que mantêm entre si uma profunda relação de interdependência, pelo que os conhecimentos e os atores de intermediação participam de uma regulação cruzada.

Partindo, então, da noção de autoavaliação da escola enquanto instrumento de regulação baseado no conhecimento e, portanto, um "dispositivo sociotécnico" (Lascoumes e Le Galès, 2004), impõe-se saber quem são os atores que participam neste instrumento. Que relações estabelecem com outros atores? Como se organizam nesse processo complexo de mobilização, interpretação e reprodução de conhecimentos? Que conhecimentos se produzem sobre a escola e como interferem no governo desta? Foram estas questões que orientaram o estudo exploratório que visou descrever os dispositivos de autoavaliação desenvolvidos nas escolas e agrupamentos de escolas, antes e no decurso do primeiro ciclo do programa de avaliação externa das escolas (2006/2007 a 2010/2011). A presente descrição desses dispositivos resulta, assim, dos registos feitos pelos avaliadores externos nos relatórios de avaliação externa das escolas. Posteriormente, no quadro do prosseguimento do doutoramento, foram inquiridos os responsáveis de um conjunto de organizações escolares envolvidos nos respetivos processos de autoavaliação.

2. METODOLOGIA UTILIZADA NO ESTUDO EXPLORATÓRIO

No âmbito do estudo naturalista, de carácter descritivo e interpretativo (Afonso, 2005), foi desenvolvido um estudo extensivo exploratório para proceder a um quadro descritivo dos processos de autoavaliação institucional desenvolvidos antes e durante o primeiro ciclo de avaliação externa

das escolas (2006/2007 – 2010/2011). O estudo foi realizado nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da região de Lisboa e Vale do Tejo, tendo sido utilizados os relatórios de avaliação externa como fonte documental privilegiada. Abrangendo as 345 organizações escolares submetidas ao período de universalização da avaliação externa das escolas, procedeu-se à análise de conteúdo dos relatórios publicados pela Inspeção-Geral da Educação, com enfoque na secção respeitante ao domínio "capacidade de regulação e melhoria da escola" que contemplava dois fatores avaliados: "autoavaliação" e "sustentabilidade do progresso".

Com um registo predominantemente descritivo, justificando os juízos emitidos pelos avaliadores externos, os relatórios contemplavam ainda referências de carácter narrativo dando conta das experiências de autoavaliação anteriores ao período temporal abrangido pela avaliação em curso. Incidindo essencialmente sobre os registos narrativos e descritivos, foi construída a grelha de análise que conduziu à descrição dos processos de autoavaliação desenvolvidos nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da região administrativa supra referida. As narrativas extraídas dos relatórios permitiram a criação de uma categoria de análise que dizia respeito às experiências de autoavaliação desenvolvidas antes da intervenção dos avaliadores externos. Já as descrições sobre os dispositivos em funcionamento, por ocasião da avaliação externa, conduziram à caracterização da ação pública em curso. Assim, foram definidas as seguintes categorias principais de análise: processos formais de avaliação interna, antecedentes àquele desenvolvido no momento da avaliação externa; atores envolvidos nos dispositivos; dispositivos desenvolvidos, tendo em consideração o modo como se avalia, os objetos avaliados, a divulgação dos resultados e os modelos utilizados; finalmente, o autoconhecimento produzido através dos processos de avaliação interna e o modo como este foi mobilizado na autorregulação das organizações escolares.

Este estudo extensivo exploratório, tendo em conta os resultados obtidos através da análise documental, foi ainda complementado com a realização de um pequeno inquérito por questionário que teve como destinatários os gestores de topo de 79 organizações escolares. O objetivo deste inquérito foi o de conhecer as circunstâncias que levaram à adoção do modelo estruturado CAF (Common Assessment Framework), cuja presença em perto de um quarto dos relatórios de avaliação externa foi considerada relevante.

3. RESULTADOS DO ESTUDO EXTENSIVO EXPLORATÓRIO

No período de 2006-2007 a 2007-2008, mais de 80% das organizações escolares avaliadas apresentaram evidências da existência de processos formais de avaliação interna e, destas, perto de metade demonstrou ter experimentado mais de um dispositivo. Uma vez que nos dois primeiros anos de universalização da avaliação externa as organizações escolares se candidataram à intervenção com base nas experiências de autoavaliação já desenvolvidas, é elevado o número de escolas que evidenciam processos formais de avaliação interna anteriores à preparação daquela (24 em 29, em 2006-2007, e 69 em 88, em 2007-2008). Mas, à medida que a avaliação externa avança e diminui o número de escolas com um passado de práticas formais de avaliação interna, é possível dar conta da emergência do modelo estruturado de autoavaliação CAF.

Mesmo aquelas escolas que evidenciaram dispor de estruturas formais de avaliação interna iniciadas num passado mais longínquo, na proximidade da avaliação externa, alteraram as suas estruturas, recorrendo, não raras vezes, àquele modelo estruturado de autoavaliação. No final do primeiro ciclo de avaliação externa, 79 organizações escolares (num total de 345) terão apresentado evidências da experimentação do modelo CAF.

Na maior parte das organizações escolares com dispositivos de autoavaliação, não são referidos quaisquer modelos ou referenciais presentes na literatura sobre autoavaliação ou gestão da qualidade, sugerindo esta evidência a existência de dispositivos híbridos, construídos a partir dos conhecimentos baseados nas experiências dos professores e gestores escolares. Nesse ciclo de avaliação externa em que a autoavaliação e a melhoria da escola constituíam um domínio específico sujeito a avaliação, predominaram, portanto, os dispositivos híbridos, produto de processos internos de bricolagem, mas constatando-se a emergência do modelo estruturado de autoavaliação CAF, com raízes no setor privado e nos processos empresariais de gestão da qualidade. Também se constata a existência de dispositivos expressamente baseados no referencial da avaliação externa, mas com menor expressão (12).

No que concerne aos atores implicados nos dispositivos de avaliação interna, verifica-se a existência de equipas de autoavaliação em cerca de 60% das organizações escolares avaliadas. Mais 20%, aproximadamente, contam com grupos de trabalho, comissões ou "observatórios". A maior parte das equipas de autoavaliação é composta exclusivamente por

docentes e só pouco mais de 10% contemplam na sua formação outros corpos representativos da comunidade escolar. Os colaboradores externos só são referenciados em 44 relatórios e destes 31 dizem respeito a consultores privados, tendo as autarquias, ou as instituições de ensino superior dedicadas à educação, uma presença residual.

Os alunos, os encarregados de educação e os funcionários não docentes surgem principalmente no papel de inquiridos (em 40%, 37% e 38% das escolas, respetivamente). Os professores surgem como o corpo com maior representatividade nos processos de inquirição – em 42% das escolas, e auscultados na sua totalidade ao contrário dos outros corpos que o são por amostra.

Quanto ao modo como se procede à recolha de informação, constata-se que a análise documental incide maioritariamente sobre os resultados das aprendizagens dos alunos, através da análise das pautas da avaliação interna e dos exames. Têm também uma presença relevante os relatórios de desempenho das estruturas de coordenação e os documentos de balanço das atividades realizadas. No que concerne aos instrumentos de registo de informação construídos, destaca-se o questionário, que foi referido em 204 relatórios de avaliação externa. Os demais instrumentos de recolha de informação são referidos em números pouco significativos – doze escolas utilizaram a entrevista; a caixa de sugestões, o debate, a observação direta e as reuniões com os *stakeholders* tiveram duas referências cada um.

Relativamente ao objeto de avaliação privilegiado pelos avaliadores internos, os resultados académicos dos alunos são referidos como centrais em perto de 80% dos relatórios. Com algum relevo, mas em número bastante inferior, surge a avaliação dos planos de atividades (26%), o desempenho dos órgãos de gestão e coordenação educativa e a organização e gestão (14%), e os projetos educativos e os processos de aprendizagem (11%). Sobre o que é avaliado a partir dos questionários, as referências são escassas e vagas e utilizam, entre outros com menor expressão, termos tais como "satisfação" (39 referências), "opinião" (10 referências) e "qualidade" (7 menções).

As referências às tarefas desenvolvidas no âmbito dos processos de avaliação interna estão presentes em 63 dos relatórios analisados, sendo que nestes somente 25 referem atividades de formação como preparação para a montagem do dispositivo. São ainda referidas as atividades de pesquisa em três relatórios e é mencionada uma única vez a documentação publicada pela Inspeção-Geral de Educação. As referências às tarefas respeitantes à conceção da metodologia a seguir constam sobretudo em relatórios em

que o processo formal de avaliação interna se encontra numa fase inicial no momento da avaliação externa. A recolha e o tratamento de dados são as tarefas com maior número de referências, diminuindo consideravelmente a menção às atividades de análise dos dados.

A divulgação formal dos resultados da autoavaliação é referida num número reduzido de relatórios de avaliação externa. Nem sempre sob a forma de relatório, na maioria das organizações escolares que os divulgam, essa divulgação fica confinada aos órgãos de gestão e estruturas de coordenação educativa (como o conselho pedagógico e os departamentos curriculares). São escassas as referências a formas de divulgação que contemplem os corpos não docentes que compõem as comunidades escolares (alunos, encarregados de educação, funcionários não docentes, representantes da comunidade).

O autoconhecimento organizacional evidenciado pelos representantes das organizações escolares é percecionado à luz do referencial de avaliação externa que, utilizando a matriz SWOT (*Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities*, *Threats*), ou, na sua tradução para os relatórios, pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e constrangimentos, reduz os resultados do estudo a estas quatro dimensões. É partindo desta perspetiva que são igualmente apreendidas as ações de melhoria subsequentes aos processos de avaliação interna.

Num total de 345 organizações escolares, em 252 (73%) os avaliadores externos consideram ter havido evidências de ter sido construído conhecimento da organização por via da avaliação interna. Destes últimos, somente em cerca de 40% há registo de ter havido ações de melhoria na sequência dos processos formais de avaliação interna. Cento e vinte e seis organizações escolares apresentam evidências de ter desenvolvido ações de melhoria para superar os seus pontos fracos, contra 39 que demonstraram ter reforçado os seus pontos fortes. Cinquenta e duas organizações escolares evidenciaram ter aproveitado as oportunidades identificadas, enquanto 38 são mencionadas no âmbito de ações de minimização dos constrangimentos. As medidas de melhoria mencionadas são variadas e passam por áreas tão diversas como: reformulação dos documentos de planeamento estratégico; melhoria dos recursos materiais, designadamente espaços e equipamentos; melhoria dos serviços socioeducativos tais como refeitório e bufete; diversificação da oferta curricular e de complemento curricular; melhorias nos processos de organização e gestão; melhorias dos processos de ensino e de aprendizagem.

Na subcategoria de análise "outras ações", constam ainda: apoio pedagógico e adoção de projetos da tutela, tais como o Plano de Ação da Matemática, o Plano Nacional de Leitura ou o Desporto Escolar; ações no domínio da avaliação dos alunos, dos profissionais ou da organização; investimento em trabalho colaborativo entre docentes; estratégias de comunicação, informação e imagem da instituição; estratégias de ação pastoral e orientação dos alunos; estabelecimento e reforço de parcerias com a comunidade; e desenvolvimento de processos internos de formação dos profissionais.

No que diz respeito ao modelo adotado, a distinção entre dispositivos identificados com referenciais de avaliação estruturados e dispositivos montados pelas organizações escolares visou ilustrar duas ocorrências possíveis na implementação da política pública de autoavaliação das escolas: em alguns casos, através de processos de bricolagem dos conhecimentos dos profissionais baseados nas suas experiências com o conhecimento da política; noutras situações, a procura da *expertise* externa e a adoção de modelos "prontos-a-usar". Como se adiantou, não obstante o predomínio dos dispositivos construídos com base nos conhecimentos decorrentes da experiência dos profissionais e na sua bricolagem com o conhecimento adquirido da política, a utilização emergente do modelo CAF despertou algum interesse sobre as razões que levaram à sua adoção.

Portanto, a fim de conhecer as circunstâncias da adoção daquele modelo estruturado, foi aplicado aos gestores de topo daquelas organizações escolares um pequeno questionário. A inquirição visou saber como é que os gestores de topo dos agrupamentos e das escolas não agrupadas obtiveram conhecimentos sobre o modelo CAF; em que ano letivo o experimentaram; quais as razões pelas quais o adotaram; que avaliação fizeram deste modelo que tenha determinado a sua utilização continuada ou o seu abandono. Com uma taxa de retorno de 37% (29 em 79 inquiridos), o inquérito esclareceu que, no processo de difusão do modelo CAF junto dos gestores escolares, foi determinante o papel da empresa privada de consultoria *Another Step*. Com menor relevo, foi também o papel do INA (Instituto Nacional de Administração), serviço central da administração direta do Estado, integrado no Ministério das Finanças (Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores da Função Pública), cujas atividades de formação frequentadas pelos gestores escolares proporcionaram a estes últimos o conhecimento daquele modelo estruturado.

A decisão da adoção do modelo estruturado CAF é da exclusiva iniciativa das direções das escolas e agrupamentos de escolas (41%) ou destas

ouvido o conselho pedagógico (41%). As razões da sua adoção têm a ver, em primeiro lugar, com a opinião favorável de outros gestores, com a perceção de que este modelo se adequa às normas da administração central do Estado e com a perceção de credibilidade dos consultores privados. Apesar de o modelo ter sido usado pela primeira vez em perto de metade das escolas nos anos finais do ciclo de avaliação externa (48%), este já vinha a ser aplicado em anos anteriores, mesmo antes de 2006-2007 (quatro escolas). A reiterada utilização do modelo dá-se em perto de 80% das escolas que o experimentaram. Na avaliação positiva que é feita pelos respondentes, os juízos focam-se: nos subsequentes processos de melhoria; na reputação do modelo, nomeadamente ao nível europeu; na otimização dos conhecimentos adquiridos com a sua experimentação; e na reputação alcançada pela instituição por que são responsáveis.

4. DISCUSSÃO PROVISÓRIA DOS RESULTADOS

Os processos formais de autoavaliação iniciaram-se, na maioria das organizações escolares, na proximidade do programa de avaliação externa. Parece, pois, uma evidência que esta tenha constituído o principal fator de pressão para a implementação da política de autoavaliação das escolas, promovida nas últimas décadas pela administração central e adotada formalmente com a publicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. Ademais, tanto o programa de avaliação integrada das escolas, que foi interrompido, como este programa de avaliação externa tinham como objetivo o reforço da autoavaliação das escolas. Se comparada com outras medidas de promoção desta política, quer a publicação da lei da avaliação, quer os projetos de adesão voluntária, aqueles tinham tido um impacto reduzido na promoção generalizada das práticas de autoavaliação institucional.

Enquanto fator de pressão para a implementação da autoavaliação das escolas, a avaliação externa veio assim condicionar os processos internos que se constituíram para a sua formalização. Corre-se, assim, o risco de se trabalhar para a elaboração de um relatório (Costa, 2005), numa lógica tecno-profissional, tendo em consideração que foram os gestores e um grupo restrito de docentes que protagonizaram a implementação da autoavaliação institucional, e que a avaliação externa é atribuída à Inspeção-Geral da Educação, serviço da administração central ao qual, por tradição, as escolas prestam contas. Apesar de as equipas de avaliadores externos contemplarem um perito que não é inspetor, a sua intervenção nas escolas

é encarada como uma inspeção e a demonstração da atividade de autoavaliação como um exercício de prestação de contas à tutela. Deste modo, entre a autoavaliação e a avaliação externa existe sobretudo uma relação de dependência da primeira face à segunda.

Com enfoque no conhecimento mobilizado pelos atores para o desenvolvimento de práticas de autoavaliação institucional, na maior parte dos dispositivos, não foi possível uma identificação da sua referenciação à literatura no domínio da avaliação educacional e das organizações escolares. São raras e vagas as referências a experiências suportadas na literatura do campo da avaliação educacional ou dos movimentos da eficácia e da melhoria das escolas.

Centrados nos resultados dos desempenhos dos alunos, medidos através das pautas da avaliação interna e das pautas dos exames, a maioria dos dispositivos reflete, todavia, uma mudança na regulação local da educação. As preocupações dos docentes são, agora, melhorar o desempenho da organização, passando esta a orientar-se pela melhoria dos desempenhos dos alunos, numa lógica, não de conformidade à regra, mas de cumprimento de metas definidas *a priori*. A construção de evidências que demonstrem os desempenhos, não só dos alunos, mas também dos docentes e das estruturas de coordenação e gestão, constituem o labor de muitas equipas de autoavaliação e grupos de trabalho cuja missão é a de recolher e tratar dados, na sua grande maioria para consumo interno das estruturas de gestão e de coordenação educativa, como é o caso do conselho pedagógico.

Apesar de os dispositivos terem como aspeto comum a preocupação com os desempenhos dos alunos, dos profissionais e das estruturas de coordenação, os processos são singulares e determinados por fatores contextuais de cada uma das organizações avaliadas. Assim, a recontextualização prática da política de autoavaliação das escolas ocorre de forma singular, através de diferentes modos e lógicas de apropriação, dando origem a diferentes dispositivos e respetivos resultados. Tendo como tarefa habitual a avaliação dos alunos, os docentes, perante o desafio de avaliar conjuntamente a organização onde trabalham, voltam as suas atenções para aqueles cujos desempenhos sempre avaliaram, sobrepondo-lhes evidências e juízos sobre os seus próprios desempenhos. A maioria dos processos ilustra, portanto, produtos de bricolagem dos conhecimentos que são fruto da experiência profissional dos docentes, recrutados como avaliadores internos, com o que vão apreendendo sobre a política de

autoavaliação das escolas, atividade que passa também a fazer parte das suas atribuições. No entanto, apesar de a sua experiência profissional ser a força orientadora dos processos que iniciam, procuram legitimar a sua atividade recorrendo à *expertise* sobre avaliação institucional e garantia da qualidade.

No processo de europeização da educação (Grek, Lawn e Ozga, 2011), a "qualidade" é o referencial político que, no setor educativo, tem vindo a promover as políticas de avaliação da escola. A necessária coerência entre este referencial sectorial e o referencial global (Muller, 1995) produz, deste modo, uma transmutação das práticas de autoavaliação das escolas para os modelos de gestão da qualidade total. É nesta justa medida que a utilização dos modelos estruturados de gestão da qualidade nas escolas coloca em evidência um referencial global de mercado, que permite a comparação e, com isso, a competição – por uma melhor reputação, por uma melhor imagem perante a comunidade, em última instância perante os utilizadores.

O papel da OCDE (Carvalho, 2011) e da União Europeia na construção de instrumentos baseados no conhecimento, como os indicadores de qualidade da educação, foi determinante na construção de um referencial sectorial de qualidade que se articula com o referencial global de mercado, sustentado nas práticas empresariais de garantia da qualidade, de que são exemplo o modelo de excelência da EFQM (European Foundation of Quality Management). O movimento de modernização da administração pública, assente nos princípios que orientam a nova gestão pública, teve como protagonista o EIPA (European Institute of Public Administration) que adaptou aos serviços públicos o modelo de excelência da EFQM, criando e difundindo a CAF. Esta, por sua vez, veio a ser objeto de inúmeras adaptações aos serviços educativos, não só em Portugal, mas noutros Estados-membros. Em Portugal, o modelo da AEEPC (Associação de Estabelecimentos de Ensino Privado e Cooperativo) "Melhorar a qualidade" e o programa Qualis, desenvolvido nas escolas públicas da Região Autónoma dos Açores, (Melo, 2009; Reis, 2009), foram exemplos dessas adaptações. Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, apareceu, em 2007, uma empresa de prestação de serviços de consultoria para os negócios e gestão, na área da qualidade, com a oferta da aplicação do modelo CAF às escolas públicas. O seu fundador tinha sido professor numa escola pública da região e ter-se-á apercebido daquela oportunidade de negócio à qual veio a dedicar-se. Mais tarde estas e outras experiências noutros

Estados-membros vieram dar origem a um convite do EIPA para que os peritos que adaptaram o modelo CAF ao sector educativo, público e privado, viessem a adaptá-lo ao sector da educação.

A difusão deste modelo de autoavaliação e garantia da qualidade veio a ocorrer também através de outros atores intermediários, como foi o caso do grupo de trabalho constituído para a proposta do modelo de avaliação externa das escolas que vigorou entre 2006-2007 e 2010-2011. Os peritos que fizeram parte daquele grupo de trabalho, originários do sector da educação, mas também da gestão empresarial e quase todos com ligações ao mundo académico, referiram ter tido como inspiração várias fontes bibliográficas, entre as quais o modelo da qualidade total da EFQM e o modelo CAF, as experiências da IGE, e as experiências realizadas em escolas de outros países europeus, com ênfase para o modelo escocês HGIOS (How Good Is Our School).

A emergência daquele modelo estruturado nas práticas de autoavaliação das escolas estudadas sugere algumas pistas interpretativas relativamente aos processos de aprendizagem daquela política educativa. A primeira é a de que o referencial de qualidade que prevalece nas práticas de autoavaliação institucional dá conta das fronteiras porosas entre o sector público e o sector privado no que respeita às redes de peritos responsáveis pela sua difusão. A segunda ideia é a de encarar o modelo CAF como um instrumento de regulação baseado no conhecimento que transfere para os serviços públicos o referencial global de mercado inspirado na competição e nas práticas de demonstração de qualidade total perante os clientes. Sustentadas pela demonstração da satisfação dos consumidores, essas práticas redundam fundamentalmente na aplicação de questionários tratados estatisticamente.

A procura de *expertise* em sistemas de autoavaliação e qualidade, por parte dos gestores escolares, quer por via da formação que lhes foi proporcionada pela administração central, quer por via da oferta promovida por consultores privados, conduziu à adoção de modelos prontos-a-usar. Uma das virtualidades daquele modelo é o facto de este se inscrever numa lógica de comparabilidade, uma vez que, avaliadas com a mesma estrutura, é possível compará-las e classificá-las. Foi este o testemunho de um dos gestores entrevistados numa etapa posterior da investigação. Tendo como motivação para a procura da *expertise* o saber como executar uma tarefa, poderão estar reduzidas as leituras desta política pública como uma oportunidade de aprendizagem coletiva.

Desejavelmente encarada como instrumento de emancipação profissional e de autonomia das escolas, e também enquanto oportunidade de negociação de intersubjetividades em cada comunidade educativa, a autoavaliação pode vir a constituir-se como um instrumento de regulação local da educação de natureza sociocomunitária (Barroso, 2005a). No entanto, com a generalidade dos processos protagonizados por grupos restritos de docentes, e com a ausência de debate em torno das questões metodológicas iniciais ou dos resultados com a generalidade dos *stakeholders*, a autoavaliação parece ter vindo a reduzir-se, na maioria das organizações escolares, a processos formais de avaliação interna que ora obedecem às lógicas tecno-burocráticas dos profissionais perante a tutela, ora se inspiram na lógica mercantilista da qualidade total e da competição. Parece prevalecer, portanto, a racionalidade técnica ao invés da racionalidade comunicativa (Habermas, 1987) que poderia fazer deste instrumento de regulação uma oportunidade de construção de uma democracia política, "a afirmação de um sentido de comunidade de modo a que as escolas funcionem, claramente, como lugares de construção do coletivo" (Barroso, 2005a: 83). Tendo em atenção o número restrito de atores e os modos como são mobilizados para a implementação da política de autoavaliação das escolas, entre a deriva gerencialista e a exigência democrática (Duru-Bellat, 2007), parece prevalecer a primeira.

A política pública em análise é das que se afiguram aparentemente consensuais. Trata-se de um "consenso imposto" (Ranson, 2003), porquanto é tomado como adquirido que esta é um instrumento de melhoria, que a sua prática, enquanto exercício de autonomia, resolve os problemas com que se confrontam as escolas, e que promove a transparência e faculta informações sobre os serviços educativos prestados pelas instituições. E nessa justa medida, a autoavaliação das escolas constitui um poderoso instrumento de regulação *soft,* uma tecnologia de governo atrativa e persuasiva, suportada na permanente comunicação e monitorização dos desempenhos, aparentemente objetiva e neutra (Ozga e Grek, 2012).

O Estado funciona, assim, já não tanto como provisor, mas sobretudo como avaliador (Broadfoot, 2000), promovendo uma atividade contínua de mediação entre o topo e as bases no qual a inspeção tem um papel determinante enquanto instância de intermediação de conhecimento que permite aos profissionais fazer das escolas organizações aprendentes, capazes de se comprometerem com projetos de melhoria. Contudo, esses processos de mediação, participados por várias redes de atores, onde público e

privado se misturam, não se fazem exclusivamente entre o topo e as bases porquanto, num quadro de multirregulações, o Estado se assume como metarregulador, que procura coordenar as condutas dos indivíduos e das organizações num contexto de incerteza.

Referências bibliográficas

Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia prático e crítico*. Lisboa: ASA Editores, SA.

Afonso, N. e Costa, E. (2011). "A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento". In J. Barroso e N. Afonso (Eds.), *Políticas Educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 155-190). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Barroso, J. (2005a). "A regulação da educação". *Políticas Educativas e Organização Escolar* (pp. 63-92). Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005b). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2006a). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2006b). "O Estado e a Educação. A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local". In J. O. Barroso (Ed.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação:. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2013). "Conhecimentos, políticas e práticas em educação". In Ângela Maria Martins *et al.* (Eds.), *Políticas e Gestão da Educação* (pp. 1-23). Campinas, SP: Editora Autores Associados Ltda.

Broadfoot, P. (2000). «Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur». *Revue française de pédagogie, 130*, 43-55. doi: 10.3406/rfp.2000.1052

Bruno, I. (2013). «"Faire taire les incrédules". Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du benchmarking». In B. D. Hibou (Ed.), *La Bureaucratisation néolibérale* (pp. 101-128). Paris: Éditions La Découverte.

Callon, M. (2006). «Sociologie de l'acteur-réseau». *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs* (pp. 267-276). Paris: Mines Paris Les Presses.

Carvalho, L. M. (2011). "O PISA como dispositivo de conhecimento e política". *O Espelho do Perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – O caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Carvalho, L. M. C. (2011). *O Espelho do Perito. Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – O caso do PISA*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Costa, J. A. (2005). *Avaliação, Ritualização e Melhoria das Escolas: À procura da roupa do rei...* Conferência apresentada no Seminário "Avaliação das Escolas: Modelos e Processos". Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Demzski, A. e Nassehi, A. (2011). "Users, local knowledge". In B. Cantonnar, B. Delvaux, A. Demzsky, E. Mangez, C. Maroy, A. Nassehi e E. Neumann (Eds.), *Knowledge and Public Action. A transversal analysis of 12 case studies*: *Know&Pol. Knowledge and Policy in education and health sectors*. Acessível em http://www.knowandpol.eu .

Duru-Bellat, M. (2007). «L'évaluation de la qualité du contexte scolaire. Dérive managériale ou exigence démocratique?». *La Qualité en éducation. Pour réfléchir à la formation de demain* (pp. 127-155). Québec: Presses de L'Université du Québec.

Foucault, M. (2009). *Le Courage de la verité. Le gouvernement de soi et des autres II. Cours au Collège de France (1982-1983)*. Paris: Gallimard.

Foucault, M. (2010). *Nascimento da Biopolítica*. Lisboa: Edições 70.

Freeman, R. (2006). "Learning in public policy". In R. E. Goodin, M. Moran e M. Rein (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Grek, S., Lawn, M. e Ozga, J. (2011). «Introduction: qualité, évaluation, européanisation et gouvernance de l'éducation». *Education et Sociétés, 28*(2), 5-19.

Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel – Rationalité de l'agir et rationnalisation de la societé* (Vol. I). Paris: Fayard.

Hassenteufel, P. (2008). *Socciologie politique: L'action publique*. Paris: Armand Colin Éditeur.

Jobert, B. e Muller, P. (1987). *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

Lascoumes, P. e Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science PO.

Lascoumes, P. e Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Lawn, M. (2013). "The understories of European education: The contemporary life of experts and professionals". *Sisyphus, Journal of Education, 1*(1), 18-35.

Leca, J. (2006). «État». In L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (2ème ed., pp. 182-193). Paris: SciencesPO les Presses.

Lima, L. (2011). "Concepções de escola: para uma hermenêutica organizacional". In L. C. Lima *et al.* (Eds.), *Perspectivas de Análise organizacional das Escolas* (pp. 15-57). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Maroy, C. (2006). *École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en France*. Paris: Presses Universitaires Françaises.

Maroy, C. (2003). «Vers un nouveau mode de régulation». In P. Doray e C. Maroy (Eds.), *Les Relations entre économie et éducation: vers de nouvelles régulations?*. Paris: L'Harmattan.

Maroy, C. (2009). «Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant». In L. M. Lopez e M. Crahay (Eds.), *Évaluations en tension: entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes* (1ère ed., pp. 83-99). Bruxelles: De Boeck.

Maroy, C. e Dupriez, V. (2000). «La régulation dans les systhèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du quadre structurel en Belgique francophone». *Revue Française de Pédagogie, 130*, 73-88.

Melo, R. Q. e. (2009). *Autoavaliação e Regulação nas Escolas: O projeto QUALIS de autoavaliação das escolas e unidades orgânicas da região autónoma dos Açores.* (PhD), Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

Muller, P. (1995). «Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde». *La Construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel* (pp. 153-179). Paris: L'Harmattan.

Mériaux, O. (1995). «Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie. Remarques à partir d'une application du référentiel à la politique d'emploi». In A. Faure, G. Pollet e P. Warin (Eds.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (pp. 49-68). Paris: L'Harmattan.

Ozga, J. e Grek, S. (2012). "Governing through learning. School self-evaluation as a knowledge-based regulatory tool". *Recherches sociologiques et anthropologiques, 43*(2). Acessível em: http://rsa.revues.org/786 .

Popkewitz, T. (2000). "Reforms as the social administration of the child: Globalization of knowledge and power". In N. Burbules e C. A. Torres (Eds.), *Globalization and Education: Critical perspectives* (pp. 157-186). New York: Routledge.

Ramos do Ó, J. e Carvalho, L. M. (2009). *Emergência e Circulação do Conhecimento Psicopedagógico Moderno (1880-1960). Estudos comparados Portugal-Brasil.* Lisboa: Educa.

Ranson, S. (2003). "Public accountability in the age of neo-liberal governance". *Journal of Education Policy, 18*(5), 459-480.

Reis, S. (2009). *O Projeto "Qualis": A autoavaliação como instrumento de melhoria do ensino e da aprendizagem – Estudo realizado na Região Autónoma dos Açores.* (Mestrado), Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

Rose, N. (1999). *The Power of Freedom: Reframing political thought.* Cambridge: Cambridge University Press.

ABSTRACT: This article presents an exploratory analysis of the political process of implementation of the school self-evaluation, according not only from the law 31/2002 but also from the intensification of the policies of school evaluation in the last two decades. This empirical study is part of a larger research in order to accomplish a PHD in Education, in the Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, under the guidance of Professor João Barroso.
Developed in the schools and school clusters of the Lisbon and Tagus Valley's Administrative Region, the research used the school's external evaluation reports elaborated between 2006/2007 and 2010/2011. Through the content analysis of the external evaluation reports section "self-regulation and improvement capacity", it was possible to make the description of the self-evaluation's devices developed in the schools before and during the school's external evaluation coordinated by the General Inspection of Education.
Two main contributes of this study are, in one hand, the idea that self-evaluation processes are determined by the external evaluation and, on the other hand, the opportunity to comprehend the circumstances that promoted the arising of the structured model CAF (Common Assessment Framework).

KEYWORDS: policy, school self-evaluation, school evaluation, CAF (Common Assessment Framework)