

SARRICO CS E ROSA MJ (2013). Sucesso escolar nas escolas secundárias portuguesas: a importância da gestão do desempenho. In: Veloso L, Abrantes P (Orgs), *Sucesso Escolar*. Editora Mundos Sociais: Lisboa, pp 77-104.

Este documento é uma versão submetida para publicação. A versão final está disponível em Sucesso Escolar, organizado por Luísa Veloso e Pedro Abrantes, publicado em Dezembro de 2013, Mundos Sociais.

<https://www.mundossociais.com/livro/sucesso-escolar/67>

O material não pode ser usado para nenhum outro propósito sem permissão adicional do editor e é apenas para uso privado.

# Sucesso Escolar nas Escolas Secundárias Portuguesas: a Importância da Gestão do Desempenho

Cláudia S. Sarrico<sup>1,3</sup>, Maria J. Rosa<sup>2,3</sup>

<sup>1</sup>ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão, UTL – Universidade Técnica de Lisboa

<sup>2</sup>DEGEI – Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Universidade de Aveiro

<sup>3</sup>CIPES – Centro de Investigação em Políticas do Ensino Superior

## Introdução

A importância dada à educação, à sua avaliação e melhoria da qualidade, ligadas à necessidade de modelos adequados de gestão das escolas constituíram-se como os elementos base para a realização de um projeto de investigação que tinha como principal propósito compreender as práticas de gestão do desempenho existentes em escolas secundárias portuguesas e de que forma as mesmas se relacionam com o sucesso escolar dos seus alunos<sup>1</sup>. Na verdade, embora exista literatura muito rica no que respeita à discussão sobre a medição do desempenho em escolas, conhece-se menos relativamente aos determinantes desse mesmo desempenho, especialmente no que se refere às práticas de gestão de desempenho adotadas por e nestas organizações.

Frequentemente o desempenho das escolas é avaliado recorrendo unicamente a medidas de resultados de *output*, tais como classificações nos exames, taxas de progressão, taxas de conclusão e/ou taxas de abandono. No entanto, uma abordagem de valor acrescentado para avaliar o desempenho de uma escola é uma alternativa mais apropriada, ainda que mais difícil de implementar. Neste tipo de abordagem o desempenho das escolas é avaliado para além dos resultados de *output*, tendo-se em consideração também variáveis de *input*, tais como a proveniência socioeconómica dos alunos, o seu percurso escolar anterior e outras variáveis que não estão sob o controlo direto da escola, tais como recursos materiais e humanos que lhe são afetos, e que se sabe têm um impacto significativo no sucesso escolar dos alunos. Assim sendo, num projeto de investigação anterior foi feito um exercício de avaliação quantitativa do desempenho de escolas secundárias portuguesas, que procurou usar precisamente uma abordagem de valor acrescentado (Sarrico and Rosa, 2009; Sarrico et al., 2010)<sup>2</sup>. Com base nos resultados desse exercício selecionou-se uma amostra de escolas com diferentes níveis de desempenho observado, tendo esta sido utilizada para o desenvolvimento de estudos de caso com o objetivo de estudar as suas práticas de gestão de desempenho.

---

<sup>1</sup> Este capítulo é baseado nos resultados obtidos com a realização do projeto de investigação *Sucesso Escolar nas Escolas Secundárias Portuguesas: A Importância da Gestão do Desempenho*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FSE/CED/83520/2008). Parte dos resultados aqui apresentados, foram já publicados em: Sarrico, C.S., Rosa, M.J., Manatos, M.J. (2012). *School performance management practices and school achievement*, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), pp.272 – 289.

<sup>2</sup> *Desenvolvimento de Um Modelo de Medição de Desempenho de Escolas Secundárias Portuguesas*, projeto financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (POCI/EGE/58611/2004).

A investigação das práticas de gestão de desempenho existentes nas escolas da amostra apoiou-se no modelo de Bouckaert e Halligan (2008) enquanto quadro analítico de referência, o qual baseia estas práticas em três elementos essenciais: **Medição** (recolha de informação sobre o desempenho organizacional); **Incorporação** (divulgação da informação sobre o desempenho organizacional junto dos *stakeholders* da organização com vista à sua utilização); e **Utilização** (uso da informação sobre o desempenho organizacional para tomar decisões ao nível de ações corretivas e/ou de desenvolvimento, no sentido da melhoria do desempenho organizacional). Neste âmbito procurou-se também perceber quais as **perceções** das próprias escolas sobre os seus sistemas de gestão do desempenho. O estudo foi ainda complementado com um conjunto de questões relativas às **influências** (internas e externas) sentidas pelas escolas relativamente à implementação no seu seio de práticas de gestão de desempenho.

Os resultados da investigação mostram que a autoavaliação e a gestão do desempenho ainda não se configuram como práticas adequadamente desenvolvidas nas escolas secundárias portuguesas. De facto, e muito embora a maioria das escolas estudadas monitorize os resultados que os seus alunos obtêm nos exames, bem como as suas taxas de progressão e conclusão, a verdade é que não parecem fazê-lo de uma forma sistemática e/ou recorrendo a mecanismos formais, não sendo muitas das vezes capazes de compreender as razões subjacentes aos resultados obtidos. A incorporação de medidas de desempenho na gestão do desempenho é ainda incipiente e muitos dos atores auscultados nas diferentes escolas estudadas reconhecem a dificuldade em passar da medição dos resultados para a tomada de ações de melhoria. Poucas foram as escolas capazes de demonstrar que as ações de melhoria desenvolvidas tinham resultado de um processo de autoavaliação, e ainda menos aqueles que afirmam avaliar os resultados das ações de melhoria desenvolvidas. É ainda de referir o acordo evidenciado entre as escolas relativamente ao facto de ter sido a avaliação externa de escolas, mais do que os *rankings*, a influenciar as práticas de autoavaliação e gestão do desempenho, ainda que incipientes, nas escolas secundárias portuguesas.

### **Gerir o desempenho numa era avaliativa: a avaliação no ensino**

Desde os anos 80 que se tornou um lugar-comum afirmar que um novo modelo de gestão pública contemporânea está a emergir (Pollitt and Bouckaert, 2004; Ferlie et al., 2005: 1, 2). Vários são os autores que se têm debruçado sobre esta temática, escrevendo e desenvolvendo teorias em torno deste novo paradigma, conduzindo a uma discussão permanente em que os consensos são relativamente poucos. Enquanto alguns dos autores são claramente a favor do movimento para uma “nova gestão pública”, outros criticam-na ferozmente, existindo ainda um terceiro grupo que advoga uma mudança ainda mais recente, de uma perspetiva de “nova gestão pública” para uma perspetiva de “governança pública” (Hood, 1995). No entanto, é de referir que todos subscrevem a ideia de que não existe uma “globalidade” ou um carácter “monoparadigmático” nesta mudança associada à gestão pública contemporânea (Osborne, 2006). Neste contexto, o conceito de “sociedade da auditoria” emerge, refletindo o desenvolvimento acentuado de atividades de monitorização e avaliação, as crescentes exigências de responsabilização e transparência e o surgimento de modelos de garantia da qualidade e de controlo organizacional (Power, 1997; Osborne, 2006).

A gestão do desempenho tem-se tornado tema de debates, mais ou menos acesos, acerca do valor do próprio desempenho, da sua medição e gestão, sendo igualmente uma área em desenvolvimento no âmbito da administração e da gestão pública (Van de Walle, 2009; Talbot, 2010). Para lidar com a complexidade do desempenho no setor público, Bouckaert and Halligan (2008: 15) resumiram a gestão do desempenho a um ciclo de procedimentos e atividades institucionais. O seu trabalho fornece um enquadramento analítico para compreender a gestão do desempenho no setor público, o qual distingue três componentes essenciais: medição, incorporação e utilização de medidas de desempenho, mostrando ainda que à medida que os sistemas de gestão do desempenho evoluem, a ênfase dada a cada uma das componentes vai-se alterando da medição para a incorporação e, finalmente, para a utilização da medição do desempenho na melhoria do mesmo.

De acordo com os autores:

*“Medir o desempenho implica recolher sistematicamente dados através da observação e registo de tópicos relacionados com o desempenho para cumprir alguns propósitos relacionados com esse mesmo desempenho”* (Bouckaert and Halligan, 2008: 26). Assim sendo, podem-se definir diferentes propósitos, agentes, níveis e conteúdos ao nível da medição do desempenho. Todos eles requerem determinadas políticas de medição do desempenho, de maneira a conceber sistemas de medição adequados ao contexto.

*“Incorporar é importar dados relacionados com o desempenho para documentos e procedimentos com o potencial e o propósito de os usar. O objetivo é criar a possibilidade de incluir informação relacionada com o desempenho no discurso e, no limite, na cultura da organização”* (Bouckaert and Halligan, 2008: 26). Ou, de outra forma, *“incorporar”* é integrar a informação obtida em documentos, procedimentos e discursos dos vários *stakeholders*, o que também significa relatar, difundir e discutir a informação obtida a partir dos dados de desempenho.

*“Utilizar a informação de desempenho incorporada refere-se aos debates e aos procedimentos institucionalizados para os stakeholders com os objetivos de conceber políticas, tomar decisões, autoavaliar comportamentos e resultados e consubstanciar mecanismos de relato e prestação de contas”* (Bouckaert and Halligan, 2008: 42). Desta forma, *“utilizar”* tem a ver com aplicar uma estratégia para melhorar a tomada de decisão, os resultados e a prestação de contas.

De acordo com Power (1996) a *“idade da inspeção”*, o *“estado avaliativo”* ou a *“sociedade auditora”* afetam atualmente todas as áreas da vida económica e social, com mecanismos formalizados de controlo, escrutínio, verificação e avaliação. E a área da educação não é certamente uma exceção. Se antes as *“avaliações”* sistemáticas em escolas, ou a avaliação de uma escola como um todo organizacional raramente se configuravam como componentes significativos da vida de uma escola, desde os anos 70 que muito tem mudado em termos de avaliação no contexto do sistema de ensino. Embora muitas escolas não estejam ainda habituadas a avaliar os seus programas e projetos, a verdade é que muitas outras implementaram já mecanismos sistemáticos de avaliação da sua oferta educativa com o objetivo de a melhorarem. Estas escolas encontram-se espalhadas um pouco por todo o mundo, fazendo parte de sistemas educacionais necessariamente diversos, e representam um avanço muito importante em termos de avaliação de escolas (Nevo, 2002: ix, xx).

As motivações e os propósitos que conduzem uma escola a um processo de autoavaliação podem ser muito diversos. No entanto, fatores políticos configuram-se quase sempre como uma das principais forças motrizes para a adoção de práticas de autoavaliação, especialmente as pressões políticas em termos de garantia da qualidade e de retorno de valor pelo dinheiro investido. Já os propósitos subjacentes à autoavaliação podem ir desde a necessidade de prestação de contas até ao desenvolvimento profissional, desenvolvimento organizacional, melhoria do ensino e/ou melhoria da aprendizagem (MacBeath, 1999; Kyriakides and Campbell, 2004).

Há, no entanto, que referir que a avaliação de uma escola não é algo simples de implementar. A realidade mostra que muitas vezes a disseminação da informação recolhida não é feita eficazmente, muito menos a sua utilização prática. Isto acontece porque em parte a autoavaliação representa alguma coisa de “estranho” para as escolas, apesar de em princípio ser algo que devia fazer parte do dia-a-dia de cada escola, incluindo os aspetos chave do trabalho realizado numa escola (McGlynn and MacBeath, 2002). Alguns autores apontam como fundamental a divulgação da informação recolhida durante o processo de autoavaliação, bem como a utilização dos resultados obtidos com o processo (McGlynn and MacBeath, 2002; Simons, 2002). No entanto, em muitos casos a ênfase é muito colocada na medição e recolha de informação, mesmo quando se reconhece a importância das fases subsequentes, ou seja a sua divulgação e posterior utilização. De facto, e na prática, estas fases parecem ser consideradas secundárias e nem sempre são aplicadas nas escolas, que tendem a focar-se na etapa da medição descurando a forma como os resultados da avaliação devem ser aplicados na prática à realidade da escola. McNamara e O'Hara (2005) oferecem o exemplo de um modelo para avaliação de escolas usado na Irlanda ('Looking at Our Schools'), considerado como muito relevante, mas em que uma das limitações consistia precisamente em não incluir qualquer indicação sobre como poderiam ser resolvidos os problemas encontrados nas escolas. Também o estudo de Faubert (2009) sobre práticas de avaliação de escolas em países da OCDE identifica obstáculos na utilização dos resultados da avaliação.

### **Gestão do desempenho em escolas: o contexto Português**

Às escolas foi dada em 1998 maior autonomia em termos de administração e gestão, o que conduziu a preocupações ao nível da prestação de contas. Por outro lado, desde o início dos anos 90 que um conjunto de programas de avaliação da qualidade das escolas têm sido 'experimentados' (Coelho et al., 2007), o que culminou na publicação de uma lei em 2002 que estabelece a obrigatoriedade das escolas efetuarem a sua autoavaliação, a qual deve ser seguida de uma avaliação externa. No entanto, e apesar de previsto na lei, nenhum dos programas de avaliação experimentados durante a década de 90 e início dos anos 2000 conseguiu durar o tempo suficiente para se proceder a um ciclo completo de avaliações de todas as escolas nacionais. Estas descontinuidades foram muito devidas à significativa rotação de Ministros de Educação, bem como a constantes modificações em termos de políticas governamentais para este setor. Como nenhum dos programas chegou a ser completado, a lei de 2002 sobre avaliação de escolas acabou por ser muito mais um instrumento de retórica do que um efetivo e eficaz instrumento de política educativa.

De referir ainda que, coincidência ou não, em 2001, um importante jornal nacional ganhou uma batalha jurídica relativamente à disponibilização ao público, por parte do Ministério da Educação, dos dados relativos às classificações finais em exames de todos os alunos de todas as escolas secundárias. Esta disponibilização de dados deu origem a uma proliferação de *rankings* de escolas secundárias publicados pela imprensa e, conseqüentemente, a uma discussão nacional em torno dos méritos e deméritos da elaboração de *rankings*. Em parte como resultado deste debate, em 2006 foi criado um grupo de trabalho, nomeado pelo Ministério, cujo objetivo era trabalhar sobre a avaliação de escolas e conceber um modelo para a avaliação do seu desempenho. Com base no relatório final produzido por este grupo, foi lançado em 2007/08 um novo programa de avaliação externa de escolas, sob a responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação (IGE). No final do ano letivo 2010/11 todas as escolas públicas continentais tinham sido avaliadas (desde o pré-escolar até ao ensino secundário), estando neste momento em curso um 2º ciclo de avaliações, seguindo um modelo que apesar de apresentar algumas modificações face ao primeiro, vem no seu seguimento (ver [www.ige.min-edu.pt](http://www.ige.min-edu.pt)).

Apesar de as escolas serem obrigadas por lei desde 2002 a encetar processos de autoavaliação, e apesar das escolas terem que produzir um relatório de autoavaliação como pré-requisito para a avaliação externa, a análise das classificações atribuídas pela IGE no 1º ciclo de avaliação mostra claramente que a capacidade de autorregulação e melhoria são ainda aspetos deficitários na generalidade das escolas Portuguesas (IGE, 2010). Este facto foi em si mesmo umas das razões para a investigação realizada, cujos resultados principais se apresentam neste capítulo.

Finalmente é de referir que a avaliação de escolas em Portugal se reveste de uma importância considerável dados os resultados obtidos pelos alunos Portugueses quer nos exames nacionais, quer em programas de comparação internacionais, como é o caso do PISA (ver [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)), os quais são tipicamente considerados abaixo do desejável. E a verdade é que estes resultados não têm melhorado ao longo dos últimos anos, apesar do aumento significativo dos recursos que têm vindo a ser alocados à educação.

## Dados e metodologia

Tal como referido na Introdução, este capítulo apresenta os resultados de uma análise qualitativa das práticas de gestão do desempenho existentes num conjunto de escolas secundárias Portuguesas. A abordagem qualitativa aqui descrita constitui a segunda parte de um projeto de investigação que teve numa primeira fase uma significativa abordagem quantitativa, a qual consistiu num exercício de *benchmarking* do desempenho de todas as escolas secundárias Portuguesas avaliadas externamente pela IGE no ano letivo 2006/07. Este exercício de *benchmarking* baseou-se numa abordagem de valor acrescentado, que teve em consideração não apenas medidas de *output*, mas também variáveis de *input*, bem como outras variáveis que não estão sobre o controlo direto das escolas (ver Sarrico e Rosa, 2009, para mais detalhes, e uma discussão mais aprofundada sobre a questão da medição do desempenho das escolas). Foi a partir dos resultados do exercício de *benchmarking* que se selecionou a amostra de escolas alvo do estudo qualitativo que agora se descreve, as quais apresentavam diferentes níveis de desempenho observado.

A escolha das escolas foi guiada pela tipologia desenvolvida por Sarrico (2010), baseada no desempenho ‘percebido’ (dado pelas classificações obtidas nos *rankings* pelas escolas com base nos resultados dos exames nacionais) e no ‘verdadeiro’ desempenho (dado pelo modelo de valor adicionado apresentado em Sarrico e Rosa, 2009). De acordo com esta tipologia, é possível identificar quatro tipos de escolas:

‘Escolas Elite’: estas escolas são percebidas como excelentes, dada a sua posição nos rankings em resultado das classificações obtidas nos exames; por outro lado, são também escolas que estão na fronteira do desempenho observado quando se considera o valor acrescentado, o que significa que nenhuma outra escola com as mesmas variáveis de contexto consegue alcançar melhores resultados académicos.

‘Escolas Que Surpreendem’: face à sua má posição nos rankings, a perceção destas escolas é que estão a falhar. No entanto, e tendo em consideração os seus *inputs* de contexto, elas têm níveis de desempenho muito bons, posicionando-se, tal como as anteriores, na fronteira do desempenho observado. São escolas que claramente excedem as expectativas.

‘Escolas Fatalistas’: estas escolas apresentam baixas classificações nos exames, o que é expectável dado o seu baixo nível em termos de *inputs* de contexto. No entanto, apresentam também um baixo desempenho observado em função do seu nível de *inputs*. Claramente podiam fazer melhor do que estão a fazer.

‘Escolas À Sombra da Bananeira’: embora estas escolas apresentem elevadas classificações nos exames, poderiam fazer muito melhor dado o seu nível de *inputs* de contexto. O seu desempenho observado é manifestamente insuficiente, muito embora o consigam disfarçar através das classificações relativamente elevadas alcançadas nos exames, que em muito se devem aos elevados níveis de *inputs* de contexto.

Para a investigação realizada foram, então, selecionadas doze escolas secundárias, três pertencentes a cada um dos quatro tipos identificados. Foram realizadas 40 entrevistas semiestruturadas (que envolveram 42 entrevistados, uma vez que em duas das entrevistas foram entrevistadas em simultâneo duas pessoas) aos atores estratégicos de cada escola, bem como aqueles mais envolvidos em processos de autoavaliação. As entrevistas decorreram

entre Dezembro de 2009 e Fevereiro de 2010, e cada uma durou, em média, cerca de 45 minutos (à exceção das entrevistas feitas aos chefes dos serviços administrativos que foram consideravelmente mais curtas, uma vez que estes atores mostraram estar menos envolvidos e ter menos conhecimento acerca das práticas de gestão do desempenho adotadas nas suas escolas). Em média foram entrevistadas quatro pessoas em cada escola, cada uma delas desempenhando um papel diferente: diretor(a), presidente do conselho geral, docente responsável pelo processo de autoavaliação e chefe dos serviços administrativos. A amostra final utilizada no estudo, caracterizada de acordo com os fatores atrás referidos, é apresentada no Anexo 1.

O projeto de investigação realizado tinha como principal objetivo compreender os processos de gestão do desempenho existentes nas escolas secundárias portuguesas, tendo em consideração as três etapas propostas por Bouckaert and Halligan (2008) (medição, incorporação e utilização), ou seja perceber como é que (ou se) as escolas medem o seu desempenho, incorporam os resultados obtidos e usam a informação para melhorar as suas práticas. Por outro lado, com a seleção da amostra acima caracterizada pretendia-se também investigar se as escolas 'elite' e as 'que surpreendem' possuíam práticas de gestão do desempenho mais desenvolvidas, uma vez que se trata de escolas que apresentam resultados superiores aos expectáveis. Finalmente, ao entrevistar pessoas com responsabilidades significativas quer ao nível da gestão e governação das escolas, quer dos processo de autoavaliação, pretendia-se obter uma visão representativa da gestão do desempenho nessas mesmas escolas. A entrevista a diferentes atores, que desempenham papéis também necessariamente diferentes no âmbito de cada escola, ajudaria ainda a obter diferentes perspetivas sobre as práticas em análise.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas de acordo com um guião de entrevista previamente definido. Este continha questões relativas às três etapas do processo de gestão do desempenho (medição, incorporação e uso), às influências (internas e externas) sobre o mesmo e às opiniões (positivas e negativas) sobre as práticas de gestão do desempenho existentes nas escolas. As entrevistas foram todas transcritas e os dados recolhidos submetidos a uma análise de conteúdo. A partir das três dimensões que constituem o processo de gestão do desempenho, de duas dimensões correspondentes às influências internas e externas e de uma última dimensão relativa às opiniões sobre o processo, foram emergindo categorias de análise. O discurso dos entrevistados foi, então, sendo codificado de acordo com as categorias, permitindo chegar a um conjunto de evidências que consubstanciam as conclusões alcançadas com o trabalho realizado. Foram também utilizados métodos de contagem em relação ao número de escolas e/ou entrevistados que referiram determinadas categorias de análise, para avaliar até que ponto se identificavam diferenças relevantes entre tipos de escolas e/ou tipos de entrevistados. Dado o número de entrevistas realizadas, não foi obviamente feita uma análise estatística das contagens efetuadas; no entanto, os números encontrados dão uma indicação da força de algumas evidências para as conclusões alcançadas com o trabalho realizado. Sempre que apropriado estas contagens são referidas ao longo do capítulo.

De referir que muito embora se tenha seguido o guião de entrevista concebido para o efeito, houve a necessidade de fazer alguns ajustamentos em face de cada um dos entrevistados e do seu nível de conhecimentos sobre a temática em análise. Assim sendo, no decurso do projeto

sentiu-se a necessidade de substituir a expressão “gestão do desempenho” por “autoavaliação”, uma vez que esta era a expressão com que os entrevistados se encontravam familiarizados. Esta alteração resultou de um pré-teste realizado com o objetivo de testar o guião de entrevista que permitiu ajustá-lo antes de dar início ao trabalho de campo.

## **Práticas de Gestão do Desempenho nas Escolas Secundárias Portuguesas**

### *Medição*

Alguns entrevistados encaram as práticas de medição existentes nas suas escolas como um processo de longo-prazo (existente ainda antes do início do sistema de avaliação externa das escolas pela IGE), relacionado essencialmente com uma preocupação com a autoavaliação e/ou, em alguns casos, com algumas práticas embrionárias e informais. Foram, de facto, muito poucos os entrevistados que consideraram as práticas existentes nas suas escolas como um processo de medição formal (baseado num modelo de autoavaliação) e sistemático (com uma ocorrência periódica). Parece, pois, que muito embora pudessem existir anteriormente práticas de medição nas escolas, a verdade é que foi apenas depois do início da avaliação externa que estas práticas se tornaram mais formais. Muitas vezes os entrevistados se referiram a estas práticas pré avaliação externa recorrendo a frases algo vagas:

*‘E, por acaso, nesse aspeto, acho que esta escola sempre teve uma tradição de autoanálise.’*  
(Escola J, Diretor)

Consequentemente, os testemunhos recolhidos não são tanto acerca do início de um processo formal de autoavaliação que começa com medições, mas muito mais acerca do reconhecimento da importância das medições e das tentativas desencadeadas para implementar práticas de medição:

*‘Atribuo uma importância muito grande às atividades de autoavaliação, tão grande que o ano em que eu entrei para a direção, 2001, foi o primeiro em que se fez autoavaliação da escola.’*  
(Escola F, Diretora)

*‘Mas para mim é essencial o processo de autoavaliação, e não só a produção de relatórios, resultantes do tratamento de dados, etc., mas uma reflexão constante e sistemática sobre aquilo que se faz na escola diariamente, ainda que de um modo mais informal.’* (Escola J, Diretor)

Quando se comparam os testemunhos acerca da formalidade e informalidade do processo de medição, é possível identificar referências a alguns modelos formais de autoavaliação, como é o caso do Modelo de Excelência da EFQM (2) e da CAF (3); ou ao quadro de referência da IGE (4).

*‘Nós, numa primeira fase, fizemos questionários dirigidos a toda a comunidade escolar, ao pessoal docente, ao pessoal não docente, aos encarregados de educação, aos alunos e aos serviços administrativos. Esses questionários foram baseados em questionários da IGE, tentando adaptá-los à nossa realidade escolar. Nós queríamos saber o que é que a comunidade escolar pensava da escola.’ (Escola D, Responsável pela Autoavaliação)*

As referências às práticas de medição enquanto um processo mais recente incluem sobretudo a ideia de que a avaliação externa das escolas, realizada pela IGE, foi o principal fator responsável pela implementação de um processo de autoavaliação nas escolas, nomeadamente naquelas avaliadas negativamente em termos de capacidade de autorregulação e melhoria. A partir do momento em que uma escola recebe uma má avaliação nessa área, esse resultado funciona como incentivo para corrigir o problema identificado, sendo criadas equipas responsáveis pela autoavaliação, e desenvolvendo-se um conjunto de práticas mais próximas de um processo de autoavaliação formal e sistemático.

*‘Desempenhei o cargo dois anos que foi quando a comissão foi criada, depois de uma avaliação externa em que a escola teve insuficiente na avaliação externa. E a partir daí a escola teve que criar uma equipa de autorregulação, e foi aí que nós começámos e nestes dois últimos anos foi o trabalho que fizemos.’ (Escola D, Responsável pela Autoavaliação)*

*‘Apesar de estar aqui há muito tempo, a autoavaliação não é algo de que eu me tenha apercebido que tenha acontecido muitas vezes. (...). Fez-se por causa da avaliação externa.’ (Escola A, Presidente do Conselho Geral)*

A existência de algumas ferramentas formais não implica a existência de um processo sistemático de medição do desempenho. Na verdade, alguns entrevistados parecem confundir os dois conceitos. As práticas sistemáticas começaram, na maioria dos casos, apenas muito recentemente.

*‘... na história da autoavaliação tínhamos alguns mecanismos muito superficiais (...). Nós propusemo-nos a uma avaliação externa há 3 anos, em 2007, e a maior fragilidade que encontramos foi precisamente a falta de mecanismos de autoavaliação.’ (Escola E, Diretor)*

*‘Anteriormente fazia-se de forma mais espaçada, mas a avaliação externa fez com que sentíssemos a necessidade de o fazer mais regularmente.’ (Escola B, Diretor)*

*‘Quando nos candidatámos à avaliação externa, fizemo-lo porque tínhamos algumas práticas pontuais, não com um fio condutor, mas tínhamos práticas pontuais de autoavaliação.’ (Escola M, Diretora)*

As referências à existência de práticas de medição não formalizadas traduzem a consciência da ausência de um modelo estruturado de autoavaliação:

*‘Não existe um documento de autoavaliação; o que existe são vários documentos sobre várias coisas em concreto que são feitas e, de certa forma, avaliadas. Existe alguma documentação relativamente a projetos, às classificações que os alunos obtêm quer nos exames, quer no final do ano. Agora isso não existe compilado.’ (Escola H, Diretor)*

De qualquer forma, e de uma maneira mais ou menos formal e/ou mais ou menos sistematizada, as áreas mais vezes mencionadas como estando sujeitas a práticas de medição são, tal como seria expectável, o ensino e os resultados dos alunos.

*‘A autoavaliação é feita a vários níveis: os resultados dos alunos são extremamente importantes, ver o sucesso, o insucesso, o abandono e, a partir desses dados, tentar perceber como é que essas coisas acontecem. E depois, dentro dos departamentos e dentro dos grupos disciplinares, podemos refletir sobre o que é que podemos fazer para que o insucesso e o abandono não aconteçam.’ (Escola G, Presidente do Conselho Geral)*

*‘A preocupação na altura, e naturalmente ainda hoje, é com o insucesso dos alunos e o abandono escolar’ (Escola I, Presidente do Conselho Geral e Responsável pela Autoavaliação)*

*‘... a avaliação interna dos resultados dos alunos está a ser feita pela minha equipa. Estamos a tratar os resultados da avaliação do primeiro período, que vai ser apresentada ao Pedagógico, para que os grupos possam refletir sobre esses resultados.’ (Escola L, Diretor).*

Sistematizando, pode referir-se que embora nas escolas analisadas se verifique a ausência de processos formais de medição (tal como a literatura os entende), existem já algumas práticas de medição (ainda que não integradas em processos formais e sistemáticos). Na verdade, mesmo a existência de modelos formais em algumas escolas – CAF, EFQM – não parece traduzir a existência de processos formais e sistemáticos de autoavaliação.

Embora exista nalgumas escolas a consciência clara de que a autoavaliação é necessária e precisa de ser implementada, verifica-se alguma falta de conhecimento acerca dos objetivos e dos resultados que um processo de autoavaliação pode trazer:

*'... o processo [autoavaliação] ainda não é visto na generalidade como um fator importante a aplicar e desenvolver na escola.'* (Escola D, Presidente do Conselho Geral)

*'Muita gente se pergunta: para que é isso [autoavaliação]? E o pessoal da observação interna é olhado como um grupo à parte, que vai pedir mais dados.'* (Escola A, Responsável pela Autoavaliação)

Relativamente ao envolvimento de *stakeholders* na etapa da medição (e também na etapa que se lhe segue: a incorporação), como seria de esperar, os professores e os diretores são considerados como os principais agentes do processo:

*'Portanto, os que atuam mais são os professores e, dentro dos professores, aqueles que têm mais responsabilidades: direção, departamentos, diretores de turma, ou seja, aqueles que vivem mais diretamente os problemas e que querem solucioná-los.'* (Escola E, Diretor)

Observa-se também, nas escolas analisadas, uma falta de interesse e de envolvimento por parte de pessoas externas à escola, bem como por parte de pessoas internas, nomeadamente daquelas que foram nomeadas para as equipas de autoavaliação:

*'Mas aquilo que foi pior aqui na escola (...) foi o fraco envolvimento da equipa. Poderia ter sido muito melhor!'* (Escola J, Responsável pela Autoavaliação)

*'É complicado formar uma equipa [de autoavaliação] (...). Elas [as pessoas] não acharam aliciante, porque significa trabalho.'* (Escola H, Diretor)

*'O que teremos que evoluir é na intervenção de todos os setores da comunidade educativa, ou seja, ter uma equipa mais alargada, com professores, alunos, pais, comunidade e pessoal não docente, para termos toda a escola consciente daquilo que vai fazendo no dia-a-dia.'* (Escola D, Diretor)

Bouckaert and Halligan (2008: 26) usam o termo 'sistemático' para qualificar o processo de medição do desempenho. E parece ser precisamente esta sistematização que mais falta nas escolas portuguesas estudadas. Como esperado, depois de anos de *rankings* produzidos pela imprensa, e numa altura em que os responsáveis pelo sistema de educação se preocupam cada vez mais com o desempenho dos alunos, as evidências recolhidas nas diferentes escolas apontam para uma medição assente quase só no registo dos resultados dos exames, das taxas de progressão e conclusão. Outros fatores que podem determinar esses mesmos resultados não são, na generalidade dos casos, objeto de medição, o que não deixa de ser um resultado interessante se se pensar que estes fatores são muitas vezes os pontos-chave dos modelos

formais de gestão do desempenho referidos por alguns dos entrevistados. As escolas parecem compreender a importância e a necessidade da autoavaliação, mas reconhecem as dificuldades inerentes à fase seguinte, ou seja, a da implementação de processos efetivamente mais formais e sistemáticos. E, além disso, parece que a motivação para a autoavaliação não resulta de uma necessidade intrínseca de recolha de dados para suporte à melhoria, mas antes de uma motivação extrínseca resultante da necessidade de cumprir os requisitos da avaliação externa que lhes foi imposta.

### *Incorporação*

Na dimensão da incorporação é difícil estabelecer uma distinção clara entre uma disseminação limitada e abrangente dos dados e informação recolhidos na etapa da medição. O que acontece, na grande maioria das escolas analisadas, é a disseminação dos resultados da autoavaliação no Conselho Pedagógico, o qual é composto pelo Diretor e por representantes dos docentes, funcionários, pais e alunos. Em termos práticos, porém, a maioria das vezes este conselho acaba por ser quase exclusivamente constituído por docentes (devido à ausência generalizada dos outros membros nas reuniões marcadas), o que leva a que um órgão que poderia funcionar como um canal privilegiado de disseminação de informação pelos vários membros da comunidade escolar acabe por ser um veículo de comunicação praticamente restringido aos professores da escola.

*‘Há também um espaço para debater de forma mais aprofundada os resultados em conselho pedagógico e é normalmente aí que são delineadas algumas estratégias. (...) E o Conselho Pedagógico, quando tem alguma questão para resolver, os delegados levam aos grupos e as coisas são debatidas em grupo e regressam para se perceber onde é que andamos.’ (Escola F, Responsável pela Autoavaliação)*

De facto, pode concluir-se que os pais, alunos e a comunidade escolar em geral não têm uma participação significativa na etapa da incorporação do ciclo de gestão do desempenho. E isto acontece mesmo quando estes atores são chamados a participar, quer seja no contexto do conselho pedagógico, do conselho geral ou outro:

*‘Muito raramente os encarregados de educação são participativos não existindo sequer uma Associação de Pais. Para designar os representantes ao Conselho Geral convocamos todos os pais da Escola e aparecem três no máximo.’ (Escola F, Diretora)*

*‘O ponto fraco, se calhar, é a pouca envolvimento da comunidade local, porque a escola não é só o que está dentro das grades.’ (Escola M, Presidente do Conselho Geral)*

*‘Um ponto menos forte ao nível da autoavaliação tem a ver com a participação de alguns membros da comunidade educativa que, embora solicitados, não demonstram empenho, sobretudo os alunos.’ (Escola E, Presidente do Conselho Geral)*

A escrita de relatórios, nomeadamente daqueles que resultam de uma discussão dos resultados do processo de autoavaliação em conselho pedagógico, parece ser uma prática sistemática comum nas escolas analisadas.

*‘Estes resultados vão ao Pedagógico, e depois os coordenadores de departamento fazem também eles relatórios muito direcionados dos problemas encontrados.’ (Escola D, Diretor)*

No entanto, estes relatórios, na grande maioria dos casos, acabam por não ser divulgados fora do conselho pedagógico, ou do conjunto dos professores da escola (como é referido pelos chefes dos serviços administrativos, únicos representantes dos funcionários não docentes presentes na amostra de entrevistados).

Tal como referido a propósito da dimensão ‘Medição’, também no caso da ‘Incorporação’ o processo de disseminação é limitado e centralizado nos resultados alcançados pelos alunos, sem se considerarem os determinantes desses mesmos resultados. Os resultados dos alunos são facilmente disseminados por toda a comunidade escolar, através da página da escola na Internet ou mesmo dentro da escola.

*‘Os resultados são públicos. Se for à página da escola na internet encontra relatórios que analisam de uma forma simples, apontando para vários públicos, os resultados dos exames nacionais e nos últimos anos, das classificações internas.’ (Escola J, Presidente do Conselho Geral)*

Concluindo, pode referir-se que a disseminação dos resultados da autoavaliação parece ser uma prática comum nas escolas analisadas, ainda que não ocorra no âmbito de uma abordagem de autoavaliação formalizada, conduzida de uma forma sistemática. Consequentemente, é porventura mais correto falar de tentativas sistemáticas de disseminação da informação, as quais ainda que formalmente dirigidas a todos os membros da comunidade escolar, acabam, na prática, por se limitar a alguns dos elementos dessa mesma comunidade, nomeadamente os professores e os membros do Conselho Geral.

Adicionalmente, e tendo em consideração o modelo teórico usado como base para o trabalho empírico realizado, é de referir que a etapa da incorporação não se esgota na disseminação e discussão dos resultados do desempenho (neste caso, da autoavaliação) entre os diferentes elementos da comunidade educativa. Esta etapa envolve também a incorporação dos dados do desempenho (autoavaliação) em documentos e procedimentos com o propósito de serem utilizados pelas escolas. O objetivo é, portanto, criar a possibilidade de incluir a informação acerca do desempenho (autoavaliação) no discurso e, em última instância, na cultura da escola.

Sendo este o objetivo é, pois, fácil concluir que o mesmo não está a ser alcançado nas escolas estudadas, pelo que é necessário desenvolver esforços no sentido de se passar da disseminação da informação (que ainda apresenta algumas limitações) para uma efetiva incorporação dos resultados da avaliação.

### *Utilização*

Esta dimensão é considerada como sendo a mais difícil de implementar em escolas, não apenas de um ponto de vista teórico (ou seja, a partir da revisão da literatura realizada), mas também tendo em consideração as opiniões dos entrevistados quando questionados acerca das maiores dificuldades inerentes a um processo de autoavaliação:

*‘Pois, esse é o problema, passar do diagnóstico à ação.’* (Escola G, Responsável pela Autoavaliação)

No entanto, e apesar desta constatação, é de referir que o número de entrevistados que afirma serem tomadas ações em função dos resultados do processo de avaliação é equivalente ao daqueles que considera ser fraca a utilização dos resultados da avaliação (nove). Por outro lado, apenas quatro dos entrevistados afirmaram não ser feita qualquer utilização dos resultados da autoavaliação. Assim sendo, deve ter-se um especial cuidado quando se analisam os dados recolhidos através das entrevistas realizadas.

Em primeiro lugar, verifica-se que a grande maioria dos entrevistados afirma utilizar os resultados da autoavaliação de uma forma muito vaga, não sendo capazes de dar exemplos concretos dessa utilização quando os mesmos são solicitados:

*‘Analisámos os pontos fracos dos resultados da avaliação e procurámos agir sobre eles.’* (Escola J, Responsável pela Autoavaliação)

*‘A ação tem-se feito sempre em função daquilo que nós achamos que é o melhor. Agora temos que passar à ação com base em valores concretos.’* (Escola F, Responsável pela Autoavaliação)

Adicionalmente, é importante distinguir dois aspetos que frequentemente não são muito claros quando as escolas apresentam exemplos de ações de melhoria. Em alguns casos, estas são claramente o produto final de um processo de medição e disseminação (a), mas em outros casos trata-se apenas de melhorias ocasionais de problemas identificados na escola, a maior parte das vezes ao nível dos serviços de apoio (b):

(a)

*‘Por exemplo se me dizem que é preciso reforçar a história ou a geografia, porque se verifica insucesso nessas cadeiras, faz-se uma proposta ao Presidente do Pedagógico de que são*

*precisos 45 minutos semanais a mais e é necessário o estudo acompanhado.’ (Escola D, Diretor)*

*‘E daí partiu que a secretaria está quase toda informatizada, melhorou imenso os procedimentos, fruto dessa avaliação; o funcionamento dos órgãos de gestão melhorou porque a comunicação começou a passar melhor, as comunicações passaram a ser quase todas por via eletrônica (...)’ (Escola L, Presidente do Conselho Geral)*

(b)

*‘(...) a nível das condições estruturais, o que foi levantado, para além do polivalente, foi que havia uma grande degradação das casas de banho, dos professores e dos funcionários e nesse ano houve um investimento da escola e reestruturaram-se todas as casas de banho dos professores, dos alunos (...). A nível de aquecimentos, tentámos pôr um aquecimento em cada sala de aula e em cada instalação específica. Tentamos sempre fazer algumas melhorias de acordo com as sugestões que vão sendo apresentadas.’ (Escola G, Diretor)*

*‘Verificámos também que os hábitos alimentares dos alunos não eram os mais saudáveis, fizemos uma avaliação dessa situação, e inventámos a chamada campanha do leite, que consistia em atribuir um prémio ao aluno que consumisse um copo de leite natural por dia.’ (Escola M, Presidente do Conselho Geral)*

*‘(...) uma debilidade muito apontada era a comunicação interna e isso foi remodelado. Outra era a página eletrónica da escola que estava sempre desatualizada, sendo que hoje em dia existe uma equipa que faz uma atualização quase diária. (Escola F, Diretora)*

Outra categoria importante relacionada com as ações de melhoria, que emergiu da análise de conteúdo, tem a ver com a avaliação destas mesmas ações. É essencial avaliar as ações de melhoria implementadas após o processo de autoavaliação para analisar os seus efeitos. No entanto, na amostra de escolas estudadas o que se verifica é que esta avaliação raramente acontece. Apenas três entrevistados, pertencentes a três escolas diferentes, referiram existir algum tipo de avaliação. Isto significa que embora as escolas possam implementar algumas ações de melhoria, raramente as avaliam para verificar se as mesmas estão, ou não, a produzir resultados. A este respeito, um entrevistado refere uma avaliação positiva da ação encetada (a) enquanto o outro menciona os efeitos negativos que resultaram das ações de melhoria implementadas (b).

(a) *‘Temos ao nível do ensino, na parte pedagógica, (...) pensámos em arranjar espaços, dividindo os alunos no início do ano letivo por esses espaços. Entretanto, passaram-se alguns inquéritos, nomeadamente pelos próprios alunos, no sentido de verificarmos se o tempo que*

*eles lá passavam estava a ser útil e que tipo de atividades é que eles tinham e tivemos uma resposta muito positiva.’ (Escola M, Presidente do Conselho Geral)*

*(b) ‘(...) e eu decidi colocar 90 minutos para os professores de inglês para articulação curricular. (...) Mas estas medidas não estão a funcionar, o sucesso na disciplina de inglês fica aquém do esperado. O que me leva a autoavaliar que alguma coisa não está bem.’ (Escola A, Diretor)*

É de referir, no entanto, que os dois exemplos anteriores são exceções à regra que se pode estabelecer a partir das entrevistas realizadas: a avaliação das ações de melhoria decorrentes do processo de autoavaliação não faz parte da realidade diária e/ou da cultura das escolas.

*‘Nós arrancámos com esse projeto, agora o que é que falta aqui? É um projeto interessantíssimo (...) agora temos que medir isso: em que é que as turmas melhoraram com isso? Como se refletiu nos resultados? (...) Falta um modelo estruturado de avaliação, não o temos efetivamente.’ (Escola H, Presidente do Conselho Geral)*

De facto, para esta e outras questões ainda não existe uma resposta na grande maioria das escolas envolvidas no estudo realizado.

A ideia subjacente à ‘utilização da informação do desempenho que foi incorporada’ é a de tomar decisões para melhorar o desempenho (Bouckaert and Halligan, 2008: 28). No entanto, a maioria das escolas não parece ser capaz de mostrar evidências de que as ações de melhoria resultaram da sua autoavaliação. Além disso, nos poucos exemplos que são dados de iniciativas de melhoria implementadas nas escolas, parece haver pouca ligação entre a medição e a incorporação (sobretudo ao nível dos resultados dos alunos) e a sua utilização. Frequentemente os exemplos dados referem-se a serviços de apoio e não aos processos de ensino que afetam os resultados dos alunos. Adicionalmente, o ciclo de avaliação não está a ser sistematicamente fechado, uma vez que a eficácia das iniciativas implementadas para melhorar os resultados raramente é avaliada.

### **Influências no Processo de Gestão do Desempenho**

A discussão com os diferentes entrevistados sobre as influências, internas ou externas, a que as escolas estão atualmente sujeitas e que de modo mais ou menos significativo levam à implementação de processos de gestão do desempenho, iniciou-se por uma análise do grau de autonomia de que as escolas efetivamente dispõem para a condução destes processos. A grande maioria das escolas admite que existe autonomia relativamente à escolha do modelo de autoavaliação a implementar, muito embora algumas escolas admitam não estar preparadas para a exercer. O que transparece no discurso de alguns entrevistados é a ideia de que as escolas estão pouco habituadas a ter autonomia e por isso mesmo muitas vezes acabam por não saber tirar partido da mesma. Por outro lado, também se verifica que mesmo quando a autonomia existe relativamente à decisão sobre o modelo e o processo de

autoavaliação a implementar, o mesmo deixa de acontecer relativamente ao que fazer a partir dos resultados obtidos, nomeadamente em termos de tomada de ações corretivas e de melhoria em função dos mesmos. É, portanto, uma autonomia limitada e que nem todos saberão aproveitar.

#### *Pressões Internas*

Na grande maioria das escolas analisadas os professores são os membros internos mais céticos relativamente à autoavaliação e aos resultados obtidos com a mesma. Verifica-se mesmo, por parte dos professores, alguma ‘confusão’ entre a avaliação de escolas e a avaliação do seu próprio desempenho, que pode explicar este ceticismo e suspeita relativamente aos benefícios da autoavaliação. No entanto, os professores acabam por ser aqueles que mais participam quer nas avaliações internas, quer nas avaliações externas a que as escolas são sujeitas, pelo que de alguma forma acabam por ser quem mais influencia internamente a gestão do desempenho.

*‘Quem exerce pressão são, sem dúvida nenhuma os docentes.’* (Escola E, Responsável pela Autoavaliação)

#### *Pressões Externas*

As grandes pressões externas para a implementação de processos de gestão do desempenho (autoavaliação) nas escolas estudadas foram, sem dúvida, a avaliação externa de escolas da IGE e a publicação de *rankings* pela imprensa.

No que se refere à **avaliação externa de escolas**, alguns dos entrevistados referem que as suas escolas se prepararam arduamente para esta avaliação, porque como muito do trabalho que é feito neste âmbito nas escolas não estava formalizado, nem era suficientemente explícito, sentiram a necessidade de o explicitar adequadamente às equipas de avaliadores. Este resultado vai de encontro a outro já evidenciado neste capítulo e que é que a maioria das escolas estudadas não possui, de facto, processos de autoavaliação consolidados, sistemáticos e formalizados.

*‘Houve aqui um trabalho muito grande de preparação para a avaliação externa.’* (Escola G, Diretora)

Outros entrevistados, porém, afirmaram não ter feito nenhum trabalho prévio para o exercício de avaliação, justificando que esta opção foi claramente assumida por quererem mostrar a escola tal como ela é:

*‘Não preparámos, até porque não faria sentido que fosse de outra forma, senão não se estaria a avaliar a realidade.’* (Escola H, Diretor)

Tal como foi notado a propósito da etapa da 'Incorporação' no processo de gestão do desempenho, também no que diz respeito aos resultados obtidos pela escola na avaliação externa a que é sujeita, se verificou que na grande maioria das escolas estudadas estes são divulgados e discutidos sobretudo no âmbito do conselho pedagógico. Os entrevistados referiram igualmente o pouco envolvimento das pessoas que não estão no conselho pedagógico na discussão dos assuntos da escola, em geral, e dos resultados da avaliação externa, em particular. Mesmo em escolas em que os resultados da avaliação externa foram divulgados junto de toda a comunidade escolar, a sua discussão foi muito reduzida. De referir também que algumas escolas em que os resultados foram mais negativos, não houve sequer divulgação ou discussão dos mesmos.

Embora se admita a influência da avaliação externa na implementação de práticas de gestão do desempenho nas escolas estudadas, as opiniões recolhidas sobre este mecanismo de avaliação não são as mesmas em todas as escolas, nomeadamente em relação aos seus efeitos. Nas escolas em que a avaliação externa foi percebida como injusta, não houve mobilização para a ação, a opinião sobre o processo foi globalmente negativa e no fundo nada se alterou em termos de práticas de autoavaliação:

*'Mas as pessoas ficaram revoltadas porque não se reviram naquilo que estava ali, acharam que não era assim. Não houve medidas em resultado do relatório.'* (Escola A, Presidente do Conselho Geral)

*'(...) mas não penso que a avaliação externa tenha alterado grandemente as práticas que já desenvolvíamos, não me lembro de grandes alterações por via da avaliação da IGE.'* (Escola F, Presidente do Conselho Geral)

Já em escolas em que a avaliação foi considerada justa, houve efeitos motivacionais positivos e vontade para fazer melhor, o que conduziu à alteração de práticas de autoavaliação. Nestes casos a avaliação externa constituiu-se, de facto, como um instrumento de mudança, que permitiu consolidar as práticas de autoavaliação, muito embora se admita que agir em função dos resultados continua a ser o mais difícil (a mesma constatação já tinha sido feita a respeito da etapa da 'Utilização'):

*'Funcionou bem para as pessoas perceberem que já há avaliação externa e é valorizado o facto de se fazer alguma coisa internamente, o que deu depois origem a que a equipa de autoavaliação fosse ainda mais sentida como necessária.'* (Escola F, Responsável pela Autoavaliação)

*'Acho que foi um documento que serviu de análise e foram-se tentando suprir as carências que foram apontadas.'* (Escola H, Diretor)

*‘(...) acelerou e intensificou o processo de avaliação interna.’ (Escola B, Diretor)*

Globalmente pode dizer-se que as opiniões positivas foram superiores às negativas, as quais resultaram muitas das vezes mais de problemas internos da escola do que propriamente com o processo de avaliação externa. Também é de referir que genericamente a avaliação externa de escolas surge como um fator de influência externa mais credível do que os rankings e com um efeito positivo ao nível do desenvolvimento de práticas de autoavaliação e de gestão do desempenho.

Relativamente aos **rankings** produzidos pela imprensa, a grande maioria das escolas mantém um discurso oficial de que estes não têm qualquer relevância. No entanto, os resultados que as escolas neles obtêm são discutidos internamente, nomeadamente as diferenças entre as classificações internas das escolas e os seus resultados em termos de exames externos. Também se discute o posicionamento relativo de cada escola face às restantes, nomeadamente aquelas que são mais próximas do ponto de vista geográfico, logo concorrentes mais diretos.

*‘(...) também se faz uma análise dos resultados internos das disciplinas de exame, face aos resultados dos exames.’ (Escola I, Presidente do Conselho Geral e Responsável pela Autoavaliação)*

*‘A única preocupação com o ranking é a comparação com as escolas de [localidade], a nível nacional não me preocupa.’ (Escola H, Presidente do Conselho Geral)*

Para as escolas estudadas, os rankings têm sobretudo efeitos ao nível da imagem da escola, constituindo-se como instrumentos de reflexão. É interessante verificar que relativamente aos rankings os membros externos à escola são mais intervenientes. De facto, verifica-se uma preocupação por parte dos pais com o posicionamento da escola, bem como a exigência, por parte dos membros externos do conselho geral, de que a escola desenvolva uma estratégia relativamente a este mesmo posicionamento:

*‘Temos a perceção que os rankings nos dizem muito pouco, mas externamente dizem muito, nomeadamente para os pais.’ (Escola B, Diretor)*

*‘... já aconteceu, em termos de conselho geral, haver um representante da comunidade, (...), que colocou diretamente a pergunta “quando é que a escola vai melhorar a sua posição nos rankings?”’ (Escola J, Presidente do Conselho Geral)*

De referir que muito embora as escolas estejam cientes de que a posição que ocupam nos rankings depende também de fatores socioeconómicos, a verdade é que estes obrigam a escola a, de alguma forma, procurar justificar o seu posicionamento, servindo como ponto de partida para uma reflexão mais sustentada.

*‘Temos que analisar porquê e aí vem a história dos resultados, temos que justificar porque é que os nossos alunos não tiveram os mesmos resultados.’* (Presidente do Conselho Geral e Responsável pela Autoavaliação)

Ainda relativamente aos rankings emergiram do discurso dos entrevistados opiniões, quer positivas, quer negativas relativamente aos mesmos. As negativas passam por considerar que os rankings não contribuem para uma escola inclusiva, deturpando inclusivamente aquilo que é a realidade das escolas quando, por exemplo, não mostram os alunos que abandonam. Por outro lado, acabam por ser contraproducentes, ao desmotivarem quem até está a trabalhar bem, mas que por partir de níveis de *inputs* relativamente baixos não consegue ser reconhecido. Os rankings não são uma medida de valor-acrescentado e deveriam sê-lo, caso contrário as escolas ‘que surpreendem’ (voltando à tipologia de Sarrico, 2010) nunca serão verdadeiramente reconhecidas.

Há, no entanto, entrevistados que emitem uma opinião positiva a este respeito, considerando que um bom posicionamento pode ser um ótimo fator motivacional, fazendo com que a escola aja e trabalhe para ser melhor. Por outro lado, admitem que bons resultados nos *rankings* atraem bons alunos, o que previsivelmente melhorará o posicionamento da escola em anos subsequentes.

### **Perceções Sobre o Sistema de Gestão do Desempenho das Escolas**

A última dimensão em análise no trabalho realizado pretendia investigar as perceções dos entrevistados acerca do sistema de gestão do desempenho implementado nas suas escolas, nomeadamente em termos das suas forças, fraquezas, dificuldades ao nível da sua implementação e eventuais sugestões que permitissem melhorá-lo.

#### *Forças*

Na maioria das escolas estudadas, os entrevistados referem a existência de aspetos positivos relativamente à gestão do desempenho. No entanto, estes estão muito mais relacionados com a ideia genérica de autoavaliação e com algumas práticas de autoavaliação que estão a ser desenvolvidas, do que com um mecanismo de autoavaliação específico, formal e sistemático.

Mais especificamente, os entrevistados referem a tomada de consciência de que a autoavaliação é necessária e contribui para a melhoria da qualidade da escola e o envolvimento e empenhamento das pessoas nos processos de autoavaliação:

*‘... é começar a estar interiorizado na cabeça de toda a comunidade escolar que existe autoavaliação.’* (Escola F, Presidente do Conselho Geral)

*‘... é conhecermos a nossa realidade de uma forma mais pormenorizada (...) com o objetivo de agirmos para melhorar.’* (Escola B, Presidente do Conselho Geral e Responsável pela Autoavaliação)

*‘... é ter um corpo docente e uma direção sempre dispostos a melhorar.’* (Escola M, Presidente do Conselho Geral)

### *Fraquezas*

Em todas as escolas estudadas foram identificadas fraquezas relativamente às práticas de autoavaliação implementadas. Por um lado, a autoavaliação é considerada como um processo que não está enraizado, que não é natural porque está à parte daquilo que é o dia-a-dia da escola. Por outro lado, a falta de envolvimento e empenhamento da comunidade escolar é uma realidade, pelo que se torna difícil mobilizar as pessoas para participarem ativamente nos processos de autoavaliação, nomeadamente para a constituição de uma equipa de autoavaliação credível. Nota-se também uma falta de capacidade em encontrar um modelo de autoavaliação credível, bem como de passar do diagnóstico à ação depois de finalizado o processo de autoavaliação, ou seja de fechar o ciclo de melhoria. Finalmente, a autoavaliação, como já tinha sido referido a propósito da etapa de ‘Medição’ está muito centrada nos resultados escolares:

*‘(...) da decisão à prática, e à manutenção e sustentabilidade das coisas vai uma grande, grande distância. E, portanto, o difícil não é fazer, o difícil é sustentar no tempo e no espaço o que nós nos propomos fazer, por isso muitas vezes não se chega ao fim.’* (Escola M, Diretora)

*‘Aquilo que já me parece que é uma rotina é a avaliação dos resultados escolares, mas há outros aspetos do funcionamento e da organização que ainda não têm uma avaliação sistemática (...)’* (Escola J, Presidente do Conselho Geral)

### *Dificuldades*

Várias foram as dificuldades apontadas pelos entrevistados da grande maioria das escolas relativamente à implementação de processos de autoavaliação. São de destacar uma forte resistência interna a estes processos, que é de certa forma ajudada pela falta de tempo para fazer autoavaliação, uma vez que este trabalho tem que ser feito cumulativamente com as restantes tarefas e funções desempenhadas na escola:

*'(...) eu acho que nós professores temos alguma dificuldade em avaliar, e parece que há algum constrangimento, parece que estamos a acusar alguém ou algo.'* (Escola A, Presidente do Conselho Geral)

*'Até porque as pessoas, para além das funções que têm, têm depois isto, digamos que é o nosso hobby''.'* (Escola F, Responsável pela Autoavaliação)

Por outro lado, os entrevistados referem a falta de informação e formação acerca do que é um processo de autoavaliação, como deve ser feito, em que modelos deve assentar, identificando a IGE e o Ministério da Educação como as entidades que deviam providenciar formação nesta área.

*'Nunca houve uma formação sobre avaliação interna, para dizer o que é, para que serve e como é que se faz.'* (Escola L, Presidente do Conselho Geral)

Finalmente são ainda referidas como dificuldades a reforma de professores experientes, que estavam altamente comprometidos com a autoavaliação e a melhoria da qualidade, bem como a falta de autonomia, sobretudo para implementar ações de melhoria resultantes do processo de autoavaliação:

*'(...) não há autonomia para se fazerem certas coisas e depois não se passa à ação.'* (Escola G, Responsável pela Autoavaliação)

### *Sugestões de Melhoria*

As sugestões de melhoria apontadas pelos entrevistados vão ao encontro das fraquezas e das dificuldades identificadas relativamente ao processo de práticas de gestão do desempenho. Assim, sugere-se uma maior sistematização dos dados a recolher e recolhidos, o desenvolvimento da capacidade de passar do diagnóstico à ação, um maior envolvimento de todos os membros da comunidade escolar, a inclusão do tempo a despender com a autoavaliação no horário de trabalho, o alargamento do âmbito da avaliação para além dos resultados escolares e a avaliação das ações de melhoria implementadas.

### *Posicionamento Face a Outras Escolas*

Finalmente, esta dimensão da análise incluía ainda a perceção das escolas relativamente ao seu posicionamento em termos de práticas de autoavaliação face à realidade nacional, ou mesmo internacional. Apenas duas escolas referiram não saber nada acerca do processo de autoavaliação de outras escolas, alegando que cada escola é uma realidade diferente. Das restantes, metade acredita estar melhor, em termos de autoavaliação, do que a média nacional, essencialmente porque já têm uma cultura de avaliação, a avaliação não é uma

prática recente, existe uma equipa de autoavaliação criada e comprometida com o processo e os objetivos e procedimentos subjacentes ao mesmo estão definidos de maneira a ser possível saber se os mesmos estão ou não a ser alcançados.

A outra metade de escolas considera que tem um processo e práticas de autoavaliação equivalentes às que ocorrem em média nas restantes escolas nacionais. Aqui os resultados escolares constituem o foco da avaliação, são realizados questionários de satisfação dos diferentes atores da comunidade escolar, o trabalho de autoavaliação acontece muito como resposta à avaliação externa da IGE e não existe ainda nenhum mecanismo ou processo formal e sistemático de autoavaliação.

A análise dos dados recolhidos nas doze escolas mostra que embora existindo algumas diferenças entre elas, é difícil estabelecer tendências de respostas por tipo de escola, sobretudo porque tratando-se de uma amostra pequena é difícil encontrar grandes diferenças entre escolas ou atores. Ainda assim, os diretores das escolas são aqueles que mais referem a existência de mecanismos de medição do desempenho e de práticas sistemáticas de autoavaliação, bem como de ações de melhoria baseadas num processo de autoavaliação. Parece, portanto, que os diretores são quem na escola mais tenta enfatizar as boas práticas que estão implementadas. De alguma forma, este resultado é expectável, uma vez que em última análise os diretores são os responsáveis máximos do desempenho das suas escolas.

Por outro lado, poder-se-ia esperar encontrar mecanismos de gestão do desempenho mais desenvolvidos nas escolas 'elite' e 'que surpreendem', por oposição às 'fatalistas' e às 'à sombra da bananeira'. No entanto, os dados recolhidos são inconclusivos relativamente à relação entre práticas de gestão do desempenho e tipos de escolas. É de notar que a amostra de escolas foi selecionada com base em indicadores de desempenho calculados para 2007, muito embora as entrevistas tenham decorrido no ano letivo 2009/10. Existe, portanto, a possibilidade de as escolas terem sofrido modificações nas suas práticas e mesmo nos seus resultados, como consequência da avaliação externa a que foram sujeitas em 2007 pela IGE. Nesse caso, a sua classificação em cada um dos quatro tipos ideais, pode ter sido ultrapassada durante os dois anos que decorreram entre a recolha e tratamento dos dados quantitativos e os dados qualitativos recolhidos através das entrevistas realizadas. Neste âmbito, um estudo mais abrangente, com uma amostra representativa apresenta-se como desejável para futura investigação.

## **Conclusões**

A discussão pública dos resultados deste estudo com diferentes representantes do sistema educativo português, tornou claro que fatores culturais desempenham um papel importante nos resultados obtidos. Os resultados do estudo não constituíram uma surpresa para as pessoas presentes na sessão pública de apresentação dos mesmos, pois estavam alinhados com as suas próprias perceções sobre a temática em estudo. Nomeadamente, parece haver uma discussão recorrente sobre a real falta de autonomia das escolas relativamente ao Ministério da Educação e às Direções Regionais de Educação, bem como relativamente à dificuldade das escolas em lidarem e exercerem efetivamente a autonomia de que dispõem. Como já mencionado, a administração pública portuguesa, da qual o sistema educativo faz parte, não tem uma cultura de autonomia dos seus serviços relativamente aos órgãos centrais

(Rhodes et al., 2012). E parece que apesar das múltiplas iniciativas legislativas no sentido de uma maior autonomia, ainda demorará algum tempo até que as organizações se ‘modernizem’, transitando de um modelo de autonomia retórica para uma realidade de escolas autodeterminadas, com capacidade para se autorregular e melhorarem o seu desempenho de acordo com, e em resultado da sua motivação intrínseca.

Os resultados do estudo realizado parecem indicar a existência de algumas práticas associadas às diferentes etapas do processo de gestão de desempenho nas escolas estudadas. No entanto, não foi possível identificar em nenhuma das escolas um processo de gestão do desempenho estruturado, formal e sistemático. De acordo com Bouckaert e Halligan (2008: 39), o que diferencia sistemas de desempenho mais desenvolvidos são o nível de incorporação e sobretudo a utilização que é feita dos resultados. E estas são as dimensões para as quais as evidências recolhidas nas escolas são mais diminutas. Paradoxalmente, no entanto, estas dimensões acabam por surgir muito no discurso dos entrevistados, o que denota a existência de alguma retórica nesta área de análise.

Verificou-se que na grande maioria das escolas estudadas foi já iniciado um processo de autoavaliação, muito embora este não esteja ainda suficientemente internalizado e enraizado nas práticas do dia-a-dia das escolas. Existem, no entanto, sinais positivos no que diz respeito ao desenvolvimento da autoavaliação, quer devido a motivações internas - professores e diretores com vontade de que os seus alunos alcancem melhores resultados -, quer devido a motivações externas - avaliação externa de escolas da IGE e *rankings* publicados pela imprensa (estas provavelmente com um maior nível de influência).

Pode pois concluir-se, a partir dos resultados deste estudo, que nas escolas secundárias portuguesas ainda não existem verdadeiras práticas de gestão do desempenho. Os resultados escolares parecem ser a área onde é feita mais medição, havendo também alguma disseminação dos resultados obtidos com esta medição que, contudo, é quase exclusivamente reservada aos professores. Quase nada se sabe sobre os determinantes dos resultados académicos dos alunos, muito embora algumas escolas também meçam a satisfação dos alunos, pais, professores e funcionários, e recolham dados sobre a caracterização socioeconómica dos seus alunos. No entanto, no que diz respeito à utilização dos resultados da medição para decidir e implementar ações de melhoria, muito poucas são as escolas que conseguem dar exemplos concretos das ações implementadas e das razões que conduziram às mesmas. E quando o fazem apontam, na maioria das vezes, melhorias ao nível dos serviços de apoio e não nos processos-chave de ensino e aprendizagem. A gestão do desempenho, ou na linguagem mais comum às (e das) escolas, a autoavaliação, ainda tem que ser internalizada como uma prática absolutamente crucial para a melhoria das escolas. Esta conclusão é corroborada pelos resultados da avaliação externa de escolas da IGE, que mostra que de todos os aspetos avaliados nas escolas portuguesas, ‘autorregulação e a capacidade de melhoria’ é o menos desenvolvido (IGE, 2010).

Em termos práticos, o estudo aponta para a necessidade de trabalhar no sentido do desenvolvimento de práticas de gestão de desempenho nas escolas secundárias portuguesas. A investigação mostra claramente que é preciso desenvolver o conhecimento sobre gestão de escolas, o qual permitirá identificar práticas críticas de gestão do desempenho, identificar melhores práticas e usar as evidências recolhidas para apoiar a definição de políticas. Este

conhecimento acrescido promoverá a aprendizagem, potenciará exercícios de *benchmarking* entre escolas e, em última análise, poderá contribuir para informar desenvolvimentos políticos.

Neste âmbito, uma das principais conclusões do nosso estudo, a qual é também enfatizada na literatura, é a de que na maioria das escolas secundárias portuguesas não existe uma cultura de autoavaliação que conduza à implementação de modelos de avaliação interna e mesmo externa. O que resulta desta investigação é que, genericamente, as práticas de gestão de desempenho ou, mais simplesmente, de autoavaliação, são ainda algo embrionário e que precisa urgentemente, devido à sua importância, de ser devidamente amadurecido por todos os atores da comunidade educativa, quer internos, quer externos.

De um ponto de vista teórico, o estudo permite concluir que o modelo proposto por Bouckaert e Halligan (2008) se constitui como um quadro teórico útil na compreensão do progresso em termos de gestão do desempenho. No entanto, falta estudar melhor até que ponto o progresso em termos da gestão de desempenho conduz efetivamente ao progresso em termos de desempenho propriamente dito. A questão da cultura, referida atrás, merece certamente ser investigada. Uma administração pública altamente centralizada pode ajudar a explicar porque é que depois de décadas de iniciativas legislativas a fomentar a avaliação e autonomia das escolas, e consequentemente a exigirem maior prestação de contas, ainda pouco existe nas escolas em termos de capacidade de autorregulação e melhoria, com as escolas a apresentarem resultados académicos estagnados apesar do investimento crescente ao nível dos recursos.

Enquanto investigação a um nível meso, referente a um setor específico do setor público – a educação, a utilização de apenas doze escolas parece ser insuficiente. No entanto, os dados e a informação recolhidas permitem equacionar a hipótese de avançar agora para um estudo mais quantitativo baseado na aplicação de um questionário a uma amostra maior. Este poderia permitir avançar um pouco mais no conhecimento, ajudando a compreender a relação entre as práticas de gestão de desempenho, nomeadamente o grau de desenvolvimento dos processos de medição, incorporação e utilização, e sucesso escolar.

### Anexo 1 – Amostra de Escolas

'Tipo' de escola	Escola	Entrevistados	Região	Nº
'Elite'	Escola A	1. Diretor	Centro	1
		2. Presidente do Conselho Geral		2
		3. Responsável pela Autoavaliação		3
		4. Chefe dos Serviços Administrativos		4
	Escola B	5. Diretor	Norte	5
		6. Presidente do Conselho Geral		6
		7. Chefe dos Serviços Administrativos		7
	Escola C	8. Diretor	Centro	8
'Que Surpreendem'	Escola D	9. Diretor	Norte	9
		10. Presidente do Conselho Geral		10
		11. Anterior e Atual Responsável pela Autoavaliação (entrevista de grupo)		11, 12
		12. Chefe dos Serviços Administrativos		13
	Escola E	13. Diretor	Centro	14

		14. Presidente do Conselho Geral		15
		15. Responsável pela Autoavaliação		16
		16. Chefe dos Serviços Administrativos		17
	Escola F	17. Diretor	Lisboa	18
		18. Presidente do Conselho Geral		19
		19. Responsável pela Autoavaliação		20
		20. Chefe dos Serviços Administrativos		21
<b>'Fatalistas'</b>	Escola G	21. Diretor	Lisboa	22
		22. Presidente do Conselho Geral		23
		23. Responsável pela Autoavaliação		24
		24. Chefe dos Serviços Administrativos		25
	Escola H	25. Diretor e Presidente do Conselho Geral (também Responsável pela Autoavaliação) (entrevista de grupo)	Norte	26, 27
		26. Chefe dos Serviços Administrativos e Diretor (entrevista de grupo)		26, 28
	Escola I	27. Diretor	Lisboa	29
		28. Presidente do Conselho Geral (também Responsável pela Autoavaliação)		30
		29. Membro da Equipa de Autoavaliação		31
<b>'À Sombra da bananeira'</b>	Escola J	30. Diretor	Lisboa	32
		31. Presidente do Conselho Geral		33
		32. Responsável pela Autoavaliação		34
		33. Chefe dos Serviços Administrativos		35
	Escola L	34. Diretor	Norte	36
		35. Presidente do Conselho Geral		37
		36. Chefe dos Serviços Administrativos		38
	Escola M	37. Diretor	Norte	39
		38. Presidente do Conselho Geral		40
		39. Responsável pela Autoavaliação		41
		40. Chefe dos Serviços Administrativos		42

## Referências Bibliográficas

- BOUCKAERT G and HALLIGAN J (2008). *Managing Performance: International comparisons*. Routledge: Abingdon, Oxon.
- COELHO IP, SARRICO CS and ROSA MJ (2007). Avaliação de escolas em Portugal: que futuro? [Evaluation of schools in Portugal: what future?]. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão* 7: 2, 56-67.
- FAUBERT V (2009). *School Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review*. OECD: Paris.
- FERLIE E, LYNN L and POLLITT C (2005). Introductory Remarks. In. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: Oxford, pp 1-4.
- HOOD C (1995). Contemporary Public Management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration* 10: 2, 104-117.
- IGE (2010). *Avaliação Externa das Escolas 2009-2010 - Relatório [External Evaluation of Schools 2009-2010 - Report]*. Inspeção-Geral da Educação: Lisboa.
- KYRIAKIDES L and CAMPBELL RJ (2004). School Self-Evaluation and School Improvement: A Critique of Values and Procedures. *Studies in Educational Evaluation* 30: 1, 23-36.
- MACBEATH J (1999). *Schools Must Speak for Themselves: The Case for School Self-Evaluation*. Routledge: London.
- MCGLYNN A and MACBEATH J (2002). *Self-evaluation. What's in it for schools?* Routledge Falmer: Oxon.
- MCMAMARA G and O'HARA J (2005). Internal review and self-evaluation — the chosen route to school improvement in Ireland? *Studies in Educational Evaluation* 31: 4, 267-282.
- NEVO D ed. (2002). *School-Based Evaluation: An International Perspective*. Elsevier Science: Oxford.
- OSBORNE SP (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3, 377-387.
- POLLITT C and BOUCKAERT G (2004). *Public Management Reform*. Second Edition. Oxford University Press: Oxford.
- POWER M (1996). I audit, therefore I am. In *The Times Higher Education Supplement*. London.
- POWER M (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press: Oxford.
- RHODES ML, BIONDI L, GOMES R, MELO A, OHEMENG F, PEREZ-LOPEZ G, ROSSI A and SUTIYONO W (2012). Current state of performance management in selected countries. *International Journal of Productivity and Performance Management* xx: xx, xx.
- SARRICO CS (2010). Perceived performance versus measured performance of Portuguese schools. In *14th International Research Society for Public Management Conference*. Bern, Switzerland.
- SARRICO CS and ROSA MJ (2009). Measuring and comparing the performance of Portuguese secondary schools - A confrontation between metric and practice benchmarking. *International Journal of Productivity and Performance Management* 58: 8, 767-786.
- SARRICO CS, ROSA MJ and COELHO IP (2010). The Performance of Portuguese Secondary Schools. An exploratory study. . *Quality Assurance in Education* 18: 4, 286-303.
- SIMONS H (2002). School Self-Evaluation in a Democracy. In: Nevo D ed. *School-Based Evaluation: an International Perspective*. Elsevier Science: Oxford, pp 17-34.
- TALBOT C (2010). *Theories of Performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press: Oxford.
- VAN DE WALLE S (2009). International Comparisons of Public Sector Performance. *Public Management Review* 8: 2, 39-56.

## **Autoras**

Cláudia S. Sarrico é Professora Associada com Agregação no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, e investigadora no CIPES - Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior. Os seus principais interesses de investigação centram-se na Gestão Pública, especialmente no âmbito da governação e gestão do desempenho no ensino e no ensino superior. Tem vindo a publicar o seu trabalho de investigação em revistas da área da gestão, gestão pública e estudos em ensino superior.

Maria João Rosa é Professora Auxiliar no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro e investigadora no CIPES - Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior. A sua investigação tem-se centrado na área da gestão da Qualidade, nomeadamente na sua aplicação no âmbito dos sistemas e instituições de ensino superior. As publicações mais relevantes incluem artigos em revistas da área da qualidade e dos estudos em ensino superior.