

Educação, Institucionalização e Legitimação: novas arquiteturas educativas à luz do modelo neo-institucional em Portugal

Daniela Vilaverde e Silva ^a

Resumo

Na alvorada do novo milénio esboçou-se em Portugal uma nova arquitetura na promoção do direito à educação destinada aos adultos: os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC), conferindo aos adultos certificação escolar e profissional. Neste artigo, pretendemos refletir sobre a) a importância das dimensões simbólicas no seio da sociologia organizacional, tendo em conta os contributos teóricos do modelo neo-institucional; b) o papel do avaliador externo no júri de certificação no processo de RVCC a partir do olhar dos diferentes atores num Centro Novas Oportunidades (CNO), do distrito de Braga e da aplicação de um questionário aos diretores/coordenadores dos CNO do norte de Portugal. Os dados obtidos na investigação denunciam que a figura do avaliador externo nos processos de RVCC é relevante sociologicamente sobretudo pela sua dimensão simbólica.

Palavras-chave: Modelo neo-institucional. Certificação escolar. Avaliador.

1 Introdução

Hodiernamente, o campo da sociologia organizacional oferece-nos uma pluralidade de modelos que derivam de diferentes conceções de organização ou na linguagem de Morgan (1996) de várias “imagens da organização” ou “metáforas organizacionais”. Esta diversidade é importante na medida em que a sociologia organizacional beneficia de “uma pluralidade de focalizações teóricas, que espelham uma heterogeneidade de ângulos que retiram a hegemonia de um só modelo, beneficiando a análise organizacional de um ‘diálogo’ entre modelos” (SILVA, 2007, p. 104). Em Portugal, o desenvolvimento da sociologia das

^a Instituto de Educação. Universidade do Minho. Braga, Portugal.

Recebido em: 04 nov. 2016
Aceito em: 12 set. 2017

organizações educativas é recente (cf. LIMA, 1997; 1998; ESTÊVÃO, 2000; SILVA, 1997; 2006) e vários estudos têm vindo a contribuir para a afirmação desta área científica.

A importância crescente das dimensões simbólicas e institucionais na sociologia das organizações levou ao despertar de um novo olhar sobre as práticas promovidas pelos diferentes atores organizacionais com implicações na forma como percebem os papéis que lhes são atribuídos bem como nos processos de legitimação desenvolvidos pelos atores organizacionais. Tal visão decorre de um dos modelos de análise sociológica – o modelo neo-institucional.

As organizações educativas são múltiplas. Em Portugal, com a entrada do novo milénio esboçou-se uma nova arquitetura na promoção do direito à educação destinada aos adultos: os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC). Estes processos desenvolveram-se inicialmente nos Centros RVCC, em 2000/2001, com a certificação de competências escolares de nível básico. Mais tarde, já no âmbito do Programa Novas Oportunidades foram criados os Centros Novas Oportunidades (CNO) e o processo de RVCC foi alargado ao nível secundário, no final do ano 2006, com a apresentação do Referencial de Competências-chave deste nível. No ano de 2013, os CNO foram substituídos por novas estruturas – os Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (Portaria nº 135-A/2013, de 28 de março) (PORTUGAL, 2013). No calor do verão de 2016, estes Centros foram substituídos pelos Centros Qualifica, integrados no Programa Qualifica (Portaria nº 232/2016 de 29 de agosto) (PORTUGAL, 2016) que relança uma nova esperança no desenvolvimento dos processos de RVCC em Portugal. A configuração organizacional – CNO – representa o nosso objeto de estudo no presente artigo.

Neste artigo, pretendemos refletir sobre a) a importância das dimensões simbólicas no seio da sociologia organizacional decorrente dos contributos teóricos do modelo neo-institucional; b) o papel do avaliador externo no júri de certificação do processo de RVCC a partir do olhar dos diferentes atores num estudo de caso¹, realizado num CNO do distrito de Braga em Portugal – CNO Alfa – (que contemplou várias técnicas de investigação: entrevistas aos técnicos, formadores e coordenador do CNO, aplicação de um questionário aos adultos certificados, observação não participante de seis júris de nível básico [fundamental no Brasil] e seis júris de nível secundário) e da aplicação de um questionário aos diretores/coordenadores dos CNO das seguintes regiões do norte de Portugal: Minho-Lima, Cávado, Ave e Trás-os-Montes. É precisamente sobre o processo de RVCC, nomeadamente

¹ Esta investigação integra-se no Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho, Portugal e foi financiada por fundos nacionais da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

o júri de certificação, que recai a reflexão produzida neste artigo, através de um exercício de articulação entre o modelo neo-institucional e os discursos dos atores do CNO. A legitimação social do processo de RVCC torna-se crucial para as organizações que o promovem, nomeadamente, quando é requerida e obrigatória a figura do avaliador externo no júri de certificação do processo de RVCC, de forma a auxiliar o processo de certificação das competências dos adultos, as quais foram previamente validadas pelos formadores e técnicos de RVCC dos CNO.

Numa primeira parte deste artigo pretendemos problematizar os principais contributos teóricos do modelo neo-institucional de análise organizacional e, numa segunda parte, procuramos, a partir das “vozes” dos atores dos CNO, identificar e refletir sobre as dimensões neo-institucionais presentes na última etapa do processo de RVCC: o júri de certificação.

2 O modelo neo-institucional – considerações teóricas

À semelhança de outros modelos de análise sociológica, o modelo neo-institucional surge em meados dos anos 1970, fruto de uma “revolução intelectual iniciada em meados dos anos 1960 que introduziu conceções de sistemas abertos nas organizações” (SCOTT, 1995, XIV). A gênese desta perspetiva aporta, de acordo com W. Scott (1995, XIII, tradução nossa), numa panóplia de questões sobre a análise das organizações, como exemplificamos seguidamente:

- a) “Por que é que as organizações do mesmo tipo, tais como escolas e hospitais, situadas em locais dispersos se assemelham tanto umas às outras”?
- b) “Por que e como surgem as leis, regras e outros tipos de sistemas reguladores e normativos”?
- c) “Como é que as diferentes crenças culturais refletem a natureza e o funcionamento das organizações”?

O modelo neo-institucional descende de uma nova visão que é subsidiária dos primeiros institucionalistas. Tendo em conta a sua dimensão concetual, DiMaggio e Powell (1999) esclarecem as particularidades da aplicação da abordagem institucional às diferentes ciências económicas, políticas e sociais. Nesta perspetiva, o institucionalismo “tem significados distintos em diferentes disciplinas, incluído dentro da teoria organizacional” (DIMAGGIO; POWELL, 1999, p. 33). Apesar desta diferenciação disciplinar e no que ao campo sociológico diz respeito, Scott (1995) define o conceito de instituição como sendo

estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social. As Instituições comportam vários aspectos – culturas, estruturas e rotinas – e elas operam em muitos níveis de jurisdição (p. 33, grifo do autor).

O campo teórico deste modelo alberga diferentes contributos teóricos que focalizam distintos campos de análise no seio das organizações. Assim, várias correntes se têm desenvolvido no interior desta perspetiva, rompendo com uma versão monolítica. Esta diversidade de focalizações levou já alguns autores a sublinharem o carácter “poliédrico” (SÁ, 2004, p. 204) do modelo em boa parte devido à multiplicidade de variáveis possíveis de análise.

Um dos autores centrais deste modelo é Scott (1987) que defende a ideia de que as características institucionais dos ambientes organizacionais moldam quer os objetivos quer as intenções dos atores organizacionais.

O cerne da proposta teórica de Scott (1987) repousa na tentativa de clarificação de que não existe consenso entre os diferentes teóricos que trabalharam esta perspetiva, mormente quanto aos conceitos de instituição e de institucionalização. Neste sentido, na abordagem desta perspetiva há que reconhecer que não há uma definição uniforme, mas um quadro plural de variáveis que representa várias nuances particulares de concetualização, nem sempre concordantes, em torno das definições de institucionalização e instituição. Assim, o autor reforça a ideia de que apesar das semelhanças inerentes às diferentes concetualizações, é possível identificar quatro formulações sociológicas que reclamam o enfoque institucional: a institucionalização entendida enquanto a) processo de “instituir valor”, b) processo de “criação da realidade”, c) “classe de elementos” e, finalmente, d) como “esferas societárias distintas”.

Devido à pertinência destas quatro concetualizações procuraremos, e seguindo o pensamento de Scott (1987), sintetizar algumas ideias que gravitam em torno de cada formulação.

A institucionalização enquanto “processo de atribuir valor” teve como principal precursor P. Selznick. A tese central desta concetualização assenta na ideia de que a estrutura organizacional representa um “veículo adaptativo” que se molda de acordo com as características e compromissos dos atores organizacionais e com as influências e restrições do ambiente externo. Esta ideia vai ao encontro do conceito de institucionalização enquanto processo de adaptação, que assenta na tentativa de “dar valor” através da superação das exigências técnicas das tarefas a qual remete para uma abordagem “holística e contextual”. Assim sendo, a institucionalização representa

um processo contínuo, que se prolonga no tempo, modelador de distintas mutações organizacionais, mas, ao mesmo tempo, promotor da estabilidade organizacional. Em suma, podemos equacionar a seguinte fórmula: quanto mais técnica e mais especializada for uma organização menos institucionalizada e menos adaptável a organização se torna. Scott (1987, p. 495) considera que esta perspetiva de P. Selznick tem sido entendida, sobretudo, como sendo mais “conceptual do que explicativa”.

A institucionalização enquanto “processo de construção da realidade” tem a sua génese no pensamento de Berger e Luckmann (2004), os quais defendem a tese de que a realidade é “construída em termos sociais” (p. 13).

O processo de institucionalização pode ser entendido como um processo que “ocorre sempre que há uma tipificação recíproca, por tipos de actores, de acções tornadas hábito. Dito de outra maneira, qualquer destas tipificações é uma instituição” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 66). A existência das instituições obedece nesta ótica a duas características fundamentais: a “historicidade” e o “controlo”. As instituições são “produto” da atividade humana e possuem um processo histórico que lhes deu origem. A partir do momento em que se formam, passam a ter também uma outra função: a de controlar “a conduta humana, estabelecendo padrões de conduta predefinidos, que a canalizam numa direção por antítese de muitas outras direções possíveis em teoria” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 66). Assim, o controlo faz parte do processo de institucionalização, constituindo-se o “sistema de controlo social” (BERGER; LUCKMANN, 2004).

A “objetividade” representa outra dimensão importante no processo de institucionalização, na medida em que contribui para a “cristalização” das instituições (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 70). Todavia, uma das condições para a manutenção e coesão das instituições é a legitimação, a qual é capaz de produzir “novos significados que servem para integrar os significados já ligados a processos institucionais díspares” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 101). Os autores distinguem quatro níveis de legitimação alicerçados no conhecimento:

- a) o primeiro nível corresponde à “legitimação incipiente”, na qual o sistema de objetivações é transmitido. Esta legitimação ocorre, sobretudo, no seio familiar;
- b) o segundo nível refere-se à “legitimação rudimentar”, constituída pelos diferentes “esquemas explicativos que relacionam conjuntos de significações objetivas”, como exemplificam os autores: os provérbios, histórias populares, lendas;
- c) o terceiro nível representa a legitimação enquanto “quadros de referência” detalhados para a conduta institucionalizada. Estes quadros de referência são

constituídos por “legitimadores profissionais” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 104), ou seja, pessoas especializadas que transmitem uma conduta institucionalizada através de procedimentos formalizados de iniciação;

- d) por último, o quarto nível implica a “legitimação dos universos simbólicos”, sendo estes concebidos como processos simbólicos, cujos significados “se referem a realidades diferentes das que pertencem à experiência da vida cotidiana” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 104). Este nível representa, assim, o grau mais elevado de complexidade, e a ênfase é colocada na totalidade de objetivações “sociais” que estão na sociedade institucionalizadas.

O universo simbólico encerra em si a função de ordenar a experiência cotidiana dos indivíduos bem como a(s) sua(s) biografia(s), transformando-se numa referência que legitima os papéis interpretados pelos indivíduos no seu quotidiano. Uma das estratégias de obtenção da legitimação no seio das organizações pode ser o recurso à “hipocrisia organizada” (BRUNSSON, 2006), a qual pode representar uma “solução” dos atores organizacionais face a conflitos que podem derivar de fatores quer endógenos quer exógenos à organização².

A institucionalização entendida enquanto uma “classe de elementos” assenta na ideia de que a existência e/ou a elaboração de uma estrutura organizacional pode ser justificada por um conjunto de crenças institucionalizadas que representa “uma classe de elementos distintiva”. Esta versão da teoria institucional vai ao encontro da linha de pensamento de Meyer e Roman (1992) que defendem a ideia de que as formas/estruturas organizacionais podem ser definidas, quer pela complexidade das redes relacionais entre os atores, quer pela partilha de “mitos racionais” assentes num determinado sistema de crenças consensualizado entre os atores. A fonte da institucionalização reside na comunhão dos mitos que subsistem para além das vontades individuais de cada ator.

De acordo com esta aceção organizacional, a estrutura formal é considerada como um mito. Esta tese assenta num conjunto de seis proposições que permitem

² A hipocrisia pode representar uma forma estratégica de manter a legitimidade interna e externa das organizações de forma a assegurar a sua existência. Nas palavras de Brunsson: “podemos pressupor que as situações de conflito serão, de uma forma geral, mais fáceis de aceitar se a resposta envolver hipocrisia” chegando até a propor, num sentido mais amplo que a hipocrisia “é a solução para quem procura promover a felicidade e a estabilidade social” (Brunsson, 2006, p. 20). A hipocrisia também pode levar à legitimidade, conforme verificamos “a hipocrisia, seja num sentido lato ou mais específico, facilita bastante a manutenção da legitimidade das organizações mesmo quando estas estão sujeitas a exigências em conflito” (BRUNSSON, 2006, p. 20). No entanto, é importante ressaltar que o uso da hipocrisia pode ser perspetivado como moralmente errado e consciente desta limitação o autor adverte que “é difícil oferecer uma teoria prescritiva da hipocrisia: os livros de gestão que recomendam a hipocrisia como forma de estratégia destroem a base das suas próprias prescrições” (BRUNSSON, 2006, 19). Brunsson (2006) fundamenta a sua teoria organizacional procurando explicar a existência de desintegrações sistemáticas nas organizações e a importância destas para a sua viabilidade nos contextos das demandas ambientais inconsistentes. Para aprofundar o estudo das relações entre a hipocrisia e o modelo neo-institucional ver Martins (2009).

aos autores validar uma nova visão organizacional. Seguidamente, procuramos sintetizar as dimensões essenciais de cada proposição. **Proposição 1:**

- Enquanto as regras racionalizadas institucionais surgem de determinados domínios da atividade laboral, as organizações formais formam-se e expandem-se, incorporando estas regras como regras estruturais. Estão aqui implícitas duas ideias distintas: (1A) Enquanto os mitos institucionais definem novos domínios da atividade racionalizada, as organizações formais emergem desses domínios. (1B) Enquanto os mitos racionalizados institucionais surgem em domínios existentes na atividade, as organizações expandem as suas estruturas formais, para se tornarem isomorfas a esses novos mitos. (MEYER; ROWAN, 1992, p. 26).

Nesta proposição destaca-se o processo de institucionalização das estruturas formais das organizações a partir de processos isomorfos, tendo em consideração as diferentes organizações externas presentes nas sociedades modernas. A segunda proposição considera que:

Proposição 2 – “Quanto mais modernizada é a sociedade, mais extensa é a estrutura racionalizada institucional em certos domínios e maior é o número de domínios que contêm instituições racionalizadas” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 27).

É precisamente a partir da combinação dessas duas proposições que as estruturas das organizações emergem como mitos, em que as estruturas formais espelham as características da própria sociedade. As organizações e as suas respetivas estruturas formais acabam por funcionar sob a égide de uma racionalidade institucionalizada que assume a forma de mito organizacional.

A ideia de mito encaminha-se também para a imagem do “isomorfismo institucional” uma vez que este pode legitimar a organização perante o meio envolvente. Assim, numa época de “incerteza ambiental, a competição entre as organizações volta-se tanto para a busca de recursos e consumidores, como de legitimidade institucional, cuja perpetuação contribui para o sucesso das estratégias implementadas e para o pleno funcionamento interno” (FONSECA, 2003, p. 52).

Outro aspeto a ter em conta na análise do isomorfismo organizacional, classificado por Meyer e Rowan (1992, p. 31) como o mais importante, é a evolução da linguagem organizacional, sendo que o uso de certos conceitos ou mitos possibilita a compreensão do que é concretizado na organização.

Proposição 3 – “As organizações que incorporam elementos racionais legitimados socialmente nas suas estruturas formais maximizam a sua legitimidade e aumentam os seus recursos e capacidade de sobrevivência” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 34). Nessa asserção, o que legitima as organizações institucionais é a confiança e a boa fé quer dos seus atores internos quer dos seus elementos externos.

A natureza das instituições modernas reclama uma ligação profunda dos mecanismos da confiança nos sistemas abstractos, em especial nos sistemas periciais. Segundo Giddens (1998), esta relação pressupõe uma questão prévia: “por que razão a maior parte das pessoas confia, a maior parte do tempo, em mecanismos e práticas sociais sobre os quais o seu próprio conhecimento técnico é superficial ou inexistente?”

A resposta repousa na padronização de certas atitudes sociais, em particular no “respeito pelo conhecimento técnico de todos os géneros” (GIDDENS, 1998, p. 62). Nesse sentido, “a ciência tem mantido assim, há muito tempo, uma imagem de conhecimento fiável, que se difunde numa atitude de respeito pela maior parte das formas de especialização técnica” (GIDDENS, 1998, p. 62). Contudo, há um pressuposto fundamental que alicerça toda a confiança: “a confiança só é necessária quando existe ignorância” tanto dos saberes técnicos como das intenções das pessoas em quem se confia. Os indivíduos acabam por direccionar a sua confiança nas garantias simbólicas e nos sistemas periciais.

Proposição 4 – “Procurar o controlo e a coordenação das atividades nas organizações institucionalizadas conduz ao conflito e à perda de legitimidade, os elementos da estrutura encontram-se separados das suas atividades e estas separadas umas das outras” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 39).

Segundo os autores, a separação destes elementos parece simples se atendermos a três ordens de razões: a) a concetualização de que as estruturas formais ficam vulneráveis perante as inconsistências e anomalias das atividades técnicas; b) a justificação de que a integração das partes deve ser evitada para minimizar os conflitos; e c) porque uma organização tem capacidade de mobilizar recursos a partir de uma vasta série de constituintes externos. Este juízo rompe com as perspetivas mais clássicas “ao tratar as estruturas formais como meio para coordenação e controle de atividades [que], assumiram, necessariamente, uma conexão estreita entre as estruturas e os comportamentos dos membros da organização” (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 201).

Proposição 5 – “Quanto mais uma estrutura organizacional deriva de mitos institucionalizados, mais a estrutura mantém formas elaboradas de confiança, satisfação e boa fé interna e externamente” (MEYER; ROWAN, 1992, p. 41).

A ideia dessa proposição assenta nas obrigações de ordem moral que incorporam mitos institucionalizados. Os atores organizacionais comprometem-se, por um lado, a suportar um cerimonial organizacional de fachada e, por outro lado, também se comprometem com ações e coordenações informais (muitas vezes alocadas nos bastidores organizacionais).

O cerimonial da inspeção e avaliação implica que todas as organizações, mesmo aquelas que apresentam altos níveis de confiança e boa fé,

estão em contextos que institucionalizaram rituais racionalizados de inspeção e avaliação, e a inspeção e avaliação podem descobrir eventos e desvios que questionem a legitimidade. Assim, as organizações institucionalizadas minimizam e cerimonializam a inspeção e a avaliação (MEYER; ROWAN, 1992, p. 41).

Neste sentido, a avaliação e a inspeção representam formas de controlo social que refutam a ideia de que os atores organizacionais agem com competência e boa fé, e, “violando esta assunção baixa a moral e a confiança. Assim, avaliação e inspeção destroem o aspeto cerimonial das organizações”.

Proposição 6 – “Organizações institucionalizadas procuram minimizar as inspeções e avaliações, quer por parte de gestores internos quer constituíntes externos”.

Seguindo esta linha, os autores apresentam três argumentos. Em primeiro lugar, os autores consideram que as demandas ambientais foram institucionalizadas por um grande número de mitos racionais das organizações formais, originando uma concetualização de organização mais complexa que deriva de um processo de institucionalização de uma ação coletiva. Num segundo plano, reforça-se a ideia de que as organizações que incorporam mitos institucionalizados encontram-se mais legitimadas, com mais sucesso e com maior probabilidade de sobrevivência, uma vez que se apresentam similares em contextos diferenciados. Por fim, as organizações que se esforçam no controlo, especialmente em ambientes altamente institucionalizados, dedicam-se a rituais de conformidade, quer internos quer externos. Ou seja, podemos registar uma relação de causa-efeito: quanto mais institucionalizado for o ambiente, mais tempo e energia investem na imagem e nos estatutos das organizações e menos investem na coordenação e na gestão particular das relações dos atores organizacionais.

A quarta concetualização de institucionalização enquanto “esferas societárias distintas” (*distinct societal spheres*) abraça a ideia da diversidade entre os sistemas de crenças.

Tradicionalmente, as instituições sociais são definidas como “sistemas relativamente duráveis de crenças sociais e práticas sociais organizadas, associadas com diferentes áreas funcionais no quadro dos sistemas societários: exemplo religião, trabalho, família, política” (SCOTT, 1987, p. 499). À luz desta conceitualização tradicional de instituições sociais podemos ressaltar duas vertentes: o conjunto dos sistemas simbólicos (cognitivo e normativo) e o conjunto dos comportamentos. Simultaneamente, é colocada a ênfase na estabilidade e no caráter persistente das instituições.

Scott (1987), com base nos estudos de Hertzler (1961), salienta a importância da “persistência” das instituições sociais, em particular, da natureza de certos padrões institucionais que perduram no tempo ao longo das gerações. Estes padrões institucionais estão regularizados, estabelecidos e organizados pela sociedade e, desta forma, as instituições acabam por se tornar previsíveis e eficazes nas diferentes situações³. Nas palavras de Scott (1987) nesta perspectiva há a

assunção estrutural funcional de que as necessidades básicas dos requisitos de sobrevivência estão definidos e que a diferenciação das esferas institucionais constitui uma resposta societal adaptativa a esses requisitos. A análise institucional consistiu na descrição destas diferentes estruturas sociais – por exemplo foi dada muita atenção às várias crenças e práticas na conduta da vida familiar quando comparada com fins econômicos – e ligam-nas a um conjunto especificado de requisitos sociais (p. 500).

Na esteira dos trabalhos de Friedland e Alford (1987), Scott (1987) partilha a ideia de que a noção de sociedade compreende, por um lado, um conjunto de esferas societárias diferenciadas constituídas por crenças e, por outro, a definição de diferentes tipos de relações sociais. No entanto, ao concentrar o interesse nas distinções das esferas institucionais, Scott (1987) considerou que os autores omitiram as justificações da existência de tais diferenças. Todavia, a importância desta versão reside, de forma muito particular, nas diferentes componentes institucionais vigentes na sociedade, nem sempre em harmonia, conforme nos esclarece o autor, “não é necessário consenso dentro de uma dada sociedade sobre quais as crenças apropriadas para que tipo de atividades” (SCOTT, 1987, p. 500).

³ A institucionalização das organizações deriva do “impacto dos diferentes meios institucionais [organizacional, interorganizacional, societal e mundial]” bem como da *pressão institucional*. As pressões institucionais podem ser de vários tipos. A este propósito, Estêvão (1998, p. 208–209) distingue as de ordem *estatal* (de natureza política), as de ordem do *mercado* ou ainda “dos campos interorganizacionais, da ciência, das profissões, das organizações de elite etc., que funcionam verdadeiramente como agentes indutores de normatividade, de coerção, de isomorfismo cognitivo” (ESTÊVÃO, 1998, p. 211).

O âmago primordial desta versão manifesta-se, então, no conjunto de sistemas cognitivos e normativos diferenciados e especializados e nos padrões da ação humana que tendem a perdurar no tempo com formas e conteúdos variados de crenças e comportamentos associados às diferentes esferas institucionais. No Quadro 1, procuramos sistematizar algumas dimensões destas quatro versões.

Quadro 1. Institucionalização como “Processo”.

	Instituir valor	Criação da realidade	Classe de elementos	Esferas societárias distintas
Foco	Ambiente Institucional	Objetividade	Crenças Institucionalizadas	Persistência dos padrões institucionais
Valores	Adaptação	Legitimação	Estrutura como mito	Componentes Institucionais
Potencial	Estabilidade Organizacional	Cristalização	Isomorfismo	Variedade das esferas institucionais
Autores centrais	P. Selznick	Berger e Luckman (2004)	Meyer e Rowan (1992)	Hertzler (1961), Friedland e Alford (1987)

Fonte: Sistematização construída a partir de Scott (1987). In: Silva (2012, p. 367).

Esta pluralidade de versões, desenvolvidas por Scott (1987), torna-se pertinente para o investigador, sobretudo pela identificação de diferentes focos de análise que proporciona.

3 Apontamentos metodológicos da investigação

A investigação empreendida no presente estudo revestiu duas configurações: a) a realização de um questionário aos Diretores/Coordenadores dos CNO, da zona norte de Portugal, aplicado por administração direta e b) a de um estudo de caso.

O questionário “é uma das vias de acesso às racionalizações que os sujeitos fazem das suas escolhas e das suas práticas” (FERREIRA, 1986, p. 193) permitindo “quantificar uma multiplicidade de dados” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p. 191) relevantes para a investigação. Neste sentido, aplicamos um questionário a um total de 69 CNO que compreendiam as regiões do norte de Portugal: Minho-Lima, Cávado, Ave e Trás-os-Montes e obtivemos resposta a 55 questionários válidos, o que representa uma amostra de 79,7% do universo. Partindo do universo que corresponde à totalidade dos CNO (n = 69), a amostra é constituída por todos os diretores/coordenadores que responderam ao questionário.

O recurso ao estudo de caso possibilitou-nos selecionar alguns problemas de investigação no grupo estudado, tendo em conta o quadro teórico e, desta forma, obtivemos um conhecimento simultaneamente abrangente e pormenorizado do caso em estudo, tendo em conta “os diferentes e, às vezes, conflitantes pontos de vista presentes numa situação social” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 18). No âmbito do estudo de caso realizámos nove entrevistas: ao coordenador, às técnicas de RVCC e às formadoras do básico e secundário. Após a transcrição das entrevistas, elaboramos uma análise de conteúdo. As entrevistas dão “voz” aos atores investigados e possibilitam-nos a recolha de dados com um elevado “grau de profundidade” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p. 195), permitindo simultaneamente “recolher os testemunhos e as interpretações dos interlocutores, respeitando os seus próprios quadros de referência – a sua linguagem e as suas categorias mentais” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p. 195).

Aplicamos também um questionário aos adultos certificados no ano de 2010 (com uma amostra de 50,2%, n = 140).

A observação direta não participante possibilita a “apreensão dos comportamentos e dos acontecimentos no próprio momento em que se produzem” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p. 199), bem como a recolha de dados considerados “espontâneos” e “autênticos” (p. 199). Realizámos observação não participante a vários momentos do processo de RVCC, nomeadamente seis júris de nível básico e seis de nível secundário. Registámos essas informações nas notas de campo.

4 O Júri de Certificação e o Ofício do Avaliador Externo no processo de RVCC: uma cerimónia legitimadora

O processo de RVCC, conforme consagrado na Portaria nº 370/2008 de 21 de maio (PORTUGAL, 2008), é constituído pelas seguintes etapas: a) acolhimento, b) diagnóstico; c) encaminhamento; d) reconhecimento de competências; e) a validação de competências; e f) a certificação (júri). O momento do júri de certificação representa a última etapa do processo de RVCC, quando são celebrados certos rituais que, de certo modo, e com dados da observação, são programados e preparados essencialmente pelo técnico de RVCC e formadores.

O júri de certificação é composto, no estudo de caso, pela técnica de RVCC, formadores e avaliador externo, sendo que este último coordena este cerimonial, fazendo abertura do júri e organizando a “palavra” de cada elemento, conforme registamos nas “notas de campo”. Segundo os dados da observação, cada adulto apresenta, sucintamente, as ideias principais contidas no Portfólio Reflexivo de Aprendizagem (PRA), sendo que a maioria

dos adultos exemplificou o referencial de competências-chave. Após esta apresentação, que tem a duração média de dez minutos, o/a avaliador/a comenta genericamente o PRA, tendo em alguns casos, dirigido algumas questões ao candidato. Seguidamente, a “palavra” é dada à técnica de RVCC e a cada formadora, as quais elaboram, individualmente, um balanço/avaliação do percurso do candidato, congratulando-o pelo resultado alcançado. O avaliador externo termina o momento do júri.

O papel de coordenador do júri de certificação, por parte do avaliador/a externo/a no CNO Alfa, é uma especificidade deste centro face a outros. No âmbito das competências legais do avaliador, destacamos a cooperação com a equipa técnica do CNO e a legitimação social, como as competências centrais para a figura do avaliador externo, como exemplificamos:

- i) Garantir o reconhecimento social das competências validadas e certificadas do candidato presente ao júri de validação;
- j) Legitimar socialmente o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas por via formal, informal e não formal [Artº 5º do Despacho nº 13.563/2002 de 15 de junho, e do Despacho n.º 29.856/2007 de 27 de dezembro] (PORTUGAL, 2002, 2007).

A figura do avaliador externo, no momento de júri de certificação, é entendida pelos diretores/coordenadores dos CNO e adultos certificados como um elemento importante. Desta forma, de acordo com o Gráfico 1, os dados indicam que 69% dos diretores/coordenadores inquiridos concordam que o avaliador é muito importante e 5,5% concordam totalmente. Apenas 25,5% não consideram o avaliador externo um elemento muito importante. De forma semelhante, a maioria dos adultos inquiridos considera a presença do avaliador externo no júri de certificação como bastante importante (40,7%) e muito importante (33,6%). E apenas uma percentagem de 19,9% considerou algo importante.

Esta consensualidade em torno do avaliador externo estende-se também à equipa técnica do CNO Alfa, sendo que os técnicos entrevistados consideram de igual modo importante a presença do avaliador externo no júri de certificação por diversas razões. Primeiro, pelo valor social da figura do avaliador externo, que pode simbolizar ou personificar a sociedade, como refere esta entrevistada:

é importante! Dá outra perspetiva, outra noção. Quando vem alguém de fora, para o próprio adulto, se houver alguém que até tem alguma importância na sociedade, algum prestígio e que vem cá dizer que “o meu portfólio até está bem” e que o validou e “eu consegui o 9º ano” (excerto da entrevista nº 5).

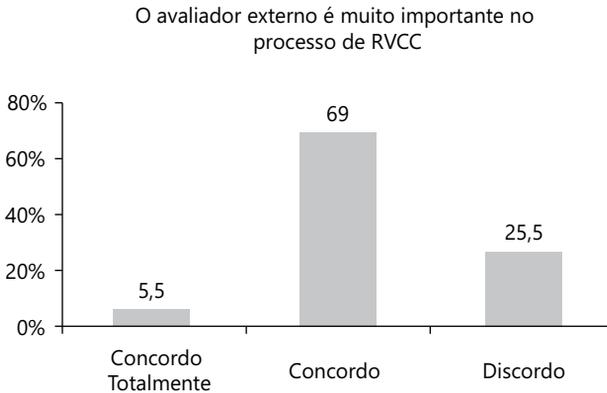


Gráfico 1. Importância do Avaliador Externo segundo os diretores/coordenadores. Fonte: Silva (2012, p. 645).

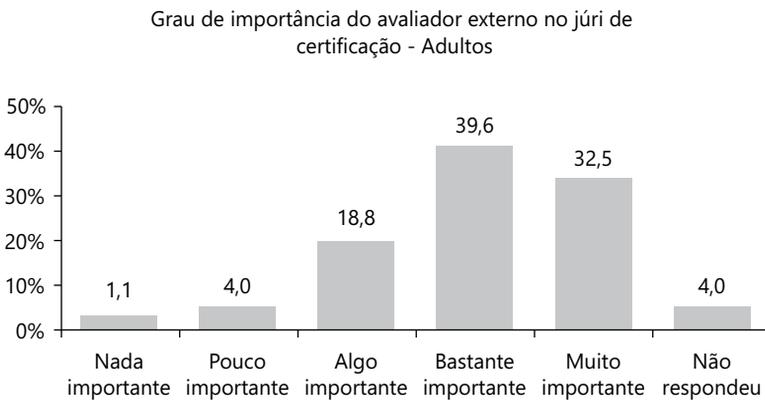


Gráfico 2. Importância do Avaliador Externo segundo os adultos inquiridos. FONTE: Silva (2012, p. 645).

Em segundo, pelo significado social que a sua presença projeta no valor social do diploma junto dos adultos, como explica esta entrevistada:

eu acho importante essa figura para os próprios adultos, porque eles ao longo do processo estiveram sempre connosco e... acho que o trabalho deles ser reconhecido não só pela equipa, mas ser reconhecido, no fundo, por uma pessoa externa (excerto da entrevista nº 3).

Sendo o avaliador uma presença importante no júri, importava compreender a função desempenhada por este ator em todo o processo de RVCC. Os dados obtidos no questionário aos diretores/coordenadores indicam que o papel simbólico de legitimar o trabalho desenvolvido é reconhecido pela maioria dos inquiridos, enquanto o papel de controlo do trabalho do CNO pelo avaliador externo não é corroborado pelos mesmos inquiridos. Assim, 58,2% discordam e 27,2% discordam totalmente da ideia de que o avaliador externo tem a função de controlar o trabalho do CNO. Somente 7,3% concordam ou não têm opinião formada sobre o assunto, conforme os Gráficos 3 e 4.

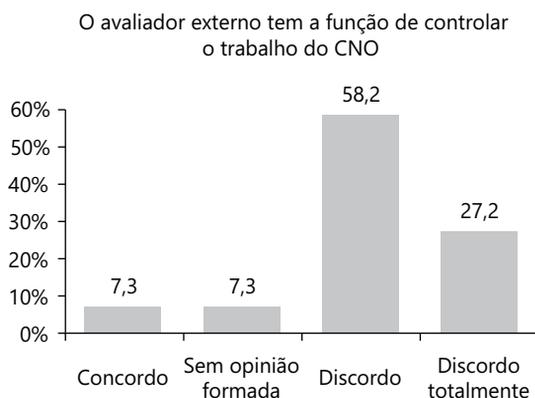


Gráfico 3. Função de controlo do Avaliador Externo.

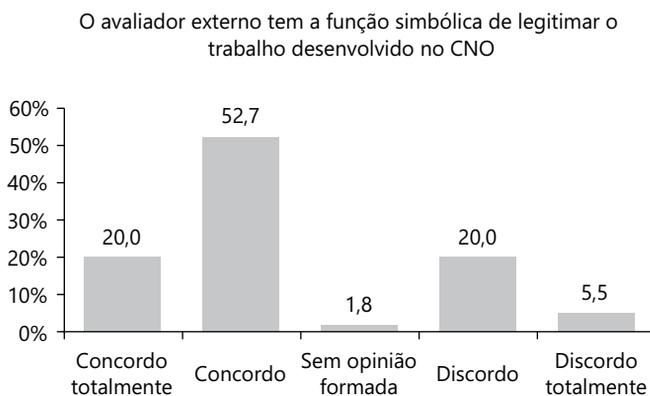


Gráfico 4. Função simbólica do Avaliador Externo.

A consensualidade obtida em relação à importância do avaliador externo, por parte dos diretores/coordenadores, reflete-se também no papel que o avaliador externo pode ter. Assim, colocando a hipótese de o avaliador externo ter a função simbólica de legitimar o trabalho desenvolvido no CNO, a maioria dos diretores/coordenadores concorda (52,7%) e 20% dos inquiridos concordam totalmente com esta hipótese. Todavia, 20% dos inquiridos discordam desta afirmação. Apenas 5,5% discordam totalmente desta afirmação. Esta legitimação do avaliador externo parece-nos, como hipótese de leitura, decorrer da confiança institucional que o avaliador externo tem nos próprios profissionais envolvidos no processo de RVCC. Esta confiança pode ser traduzida pelo grau de cumplicidade entre o avaliador externo e a equipa técnica do CNO, como explica esta entrevistada:

penso que seja uma forma de legitimar, vem atribuir alguma legitimidade, até porque existe uma cumplicidade grande. À partida, eles acreditam nas nossas capacidades, no trabalho que andamos a fazer, nós acreditamos e confiamos no trabalho deles (excerto da entrevista nº 5).

Esta confiança mútua e boa fé entre os atores envolvidos, transforma todo este momento num ritual que se vai institucionalizando de modo a revestir tal processo de um maior reconhecimento social, embora os atores reconheçam o poder legal-formal do avaliador externo:

Claro que um avaliador pode não certificar uma pessoa, dado o nosso parecer de aval positivo. Nunca aconteceu de um avaliador externo dizer que uma pessoa não estava certificada, mas acho que é importante [a sua presença] (excerto da entrevista nº 4).

Todavia, apesar de ser detentor de um poder legal, o papel de controlo por parte do avaliador externo também não é corroborado pelos dados da investigação no CNO Alfa, tratando-se de um cerimonial de avaliação externa assente na confiança entre os atores, como também afirma esta entrevistada:

com os avaliadores que nós trabalhamos, nenhum vem cá controlar o nosso trabalho, nem costumam questionar tampouco, nem pôr em causa o que nós validamos (excerto da entrevista nº 3).

Este poder “legal-formal” do avaliador externo é reduzido pelos atores entrevistados a uma forma de poder simbólico, quando comparado com o poder de perito/especialista dos formadores e dos técnicos em todo este processo. Esta desigualdade de poderes é denunciada por uma das entrevistadas:

A maior parte [dos avaliadores externos] não tem o conhecimento do referencial na totalidade. Por isso, acho que a maior parte deles não conseguiria verificar se realmente nós estamos... Se eles não têm conhecimento exaustivo do referencial em todas as áreas, também, nunca poderiam vir para cá controlar-nos ou fiscalizar-nos! (excerto da entrevista nº 3).

Esta desigualdade de poderes é subsidiária da divisão de trabalho entre os diferentes atores, remetendo para o avaliador externo uma função de certificação, embora na opinião dos entrevistados, esta função também pudesse estar a cargo dos técnicos de RVCC esvaziando a função do avaliador, como refere o seguinte excerto:

nós temos consciência que os avaliadores... nós não certificamos, nós validamos, validamos as áreas, as formadoras validam as áreas, nós o portfólio, depois propomos à certificação. Vem o avaliador, faz a análise que lhe compete, certifica ou não. Mas eu penso que nós temos habilitação, perfeitamente, para fazer a certificação. Porque o avaliador, raros foram os casos, que fez uma apreciação mais negativa daquele portfólio, mas nem por isso o deixou de certificar. Nunca aconteceu um avaliador recusar-se a certificar um adulto (excerto da entrevista nº 7).

Neste contexto, um dos atores do CNO considera a sua participação no júri de certificação como dispensável, como sinaliza o excerto:

O avaliador externo, do meu ponto de vista, assume um papel dispensável neste processo, uma vez que o mesmo não possui poder de decisão quanto à atribuição do nível de certificação aos adultos, uma vez que esta competência é da responsabilidade dos formadores (excerto da entrevista nº 9).

Apesar de o avaliador representar uma figura importante sobretudo pelo peso simbólico de conferir um certo valor social à certificação obtida, também encontramos outros papéis que lhe são confiados pelos atores do CNO Alfa. Para estes atores, a existência da figura do avaliador pode ser mobilizada pelos atores do CNO como uma estratégia protetora do trabalho que desenvolvem junto dos adultos em processo. Neste contexto, a dimensão simbólica do avaliador externo é reforçada durante o processo, como alerta esta entrevistada:

Penso que para nós, sinceramente, não me incomoda nada a figura do avaliador e acho que até é bom, no sentido em que a decisão não é

nossa. Acaba por nos proteger um bocadinho perante os adultos [...] A nós, pessoalmente, para mim, é uma vantagem enorme poder dizer: ‘Eu estou-vos a pedir que ponham o vosso portfólio num nível que eu sei que o avaliador vai aceitar. Porque se não estiver de acordo com os objetivos, com o que é pedido, o avaliador não aceita o portfólio e diz que vocês não podem ir a júri’. Isto, a nós, dá-nos um pouco de manobra para os estimular um bocadinho (excerto da entrevista nº 7).

Remetendo a decisão final para o avaliador externo, os técnicos e formadores legitimam o seu trabalho junto dos adultos, podendo o avaliador externo ser representado como:

É o mau da fita! No início, nós somos as más, depois passamos a ser as boazinhas. Depois entra o mau, que é o avaliador! Ele é que nos vai reprovar ou não. Eles vão a júri para passar ou reprovar. Muitos têm essa representação (excerto da entrevista nº 7).

Neste contexto, assistimos a uma certa instrumentalização por parte dos próprios atores da figura e das funções do avaliador externo ao longo de todo o processo de RVCC junto dos adultos.

Em suma, podemos considerar que a figura do avaliador externo no júri de certificação vem imbuir o processo de RVCC de uma legitimação por “quadros de referência” (BERGER; LUCKMANN, 2004) assente na profissionalização deste tipo de atores que declaram uma conduta institucionalizada, aproximando o ritual do júri de certificação num “universo simbólico”. Esta avaliação externa vem proporcionar uma maior legitimidade social a todo o processo de RVCC, e, desta forma, os atores aceitam e valorizam como importante este tipo de avaliação externa num “ambiente institucionalizado”.

5 Conclusão

O modelo neo-institucional facultou-nos um conjunto de lentes teóricas em torno do processo de institucionalização subjacente ao processo de RVCC, possibilitando-nos a compreensão das dimensões simbólicas em torno deste processo.

A sessão do júri de certificação representa um ritual que vem legitimar todo o processo de RVCC centrado na figura do avaliador externo. Tendo uma panóplia bastante diversificada de competências legais, a investigação que realizamos sinalizou que a figura do avaliador externo é considerada importante,

tanto pelos diretores/coordenadores dos CNO inquiridos como pelos adultos certificados inquiridos. A importância deste ator advém do seu valor simbólico ao encarnar a sociedade e ao projetar um valor social ao diploma obtido junto dos adultos. Segundo os atores inquiridos (adultos, diretores e coordenadores dos CNO do norte de Portugal) e entrevistados (formadores e equipa técnica), o avaliador externo tem uma função de legitimar o trabalho desenvolvido no CNO, subscrevendo a presença do modelo neo-institucional. Registamos, também, nos atores entrevistados o estabelecimento de uma relação de “confiança” entre o avaliador externo e os elementos da equipa técnica do CNO Alfa, sendo esta relação pautada por um certo jogo de poderes. Por um lado, os atores reduzem o poder conferido pela legislação (poder legal/formal) do avaliador à sua função simbólica, principalmente quando comparado com o poder de “perito” dos técnicos do CNO. Por outro lado, desvalorizam o papel do avaliador externo ao mesmo tempo que o instrumentalizam estrategicamente perante os adultos em processo. A personificação da sociedade dota este ator de um papel simbólico, ao serviço da sociedade, sendo o grande legitimador de todo o processo de RVCC.

Desta forma, o modelo neo-institucional focalizou dimensões organizacionais importantes centradas no papel do avaliador externo no processo de RVCC o qual não deixa de ser relevante sociologicamente, não só pela sua dimensão simbólica e pelo seu próprio processo de institucionalização no âmbito do RVCC, como também pelos processos de legitimação social que a sua atuação pode imbuir neste processo educativo.

Education, Institutionalization and Legitimation: new educational architecture in the light of the neo-institutional model in Portugal

Abstract

In the new millennium was drafted in Portugal a new architecture promoting the right to education for adults: the processes of recognition, validation and certification of competences (RVCC), giving to adult people school and professional certification. The aims of this article are: to reflect on a) the importance of the symbolic dimensions within the organizational sociology from the theoretical contributions of the neo-institutional model, b) the role of the external evaluator in the RVCC process by the view of different actors of New Opportunities Centers (CNO) of Braga, Portugal and the application of a questionnaire to directors / coordinators of the CNO. The research results report that the figure of the external evaluator in RVCC processes is sociologically relevant mainly for their symbolic dimension.

Keywords: Neo-institutional model. School certification. Evaluator.

Educación, Institucionalización y Legitimación: nueva arquitectura educativa a la luz del modelo neo-institucional en Portugal

Resumen

En nuevo milenio fue redactado en Portugal una nueva arquitectura en la promoción del derecho a la educación para todos los adultos: los procesos de reconocimiento, validación y certificación de competencias (RVCC), dando el certificado de la escuela y profesional. En este artículo, se reflexiona sobre a) la importancia de las dimensiones simbólicas dentro de la sociología organizacional a partir de las aportaciones teóricas del modelo neo-institucional; b) el papel del evaluador externo en el proceso RVCC través de los ojos de los diferentes actores de un Centro de Nuevas Oportunidades (CNO), de Braga, Portugal y la aplicación de un cuestionario a los directores/coordinadores de CNO. Los dados obtenidos en el informe de la investigación que la figura del evaluador externo en el proceso de RVCC es sociológicamente relevante sobre todo por su dimensión simbólica.

Palabras clave: Modelo neo-institucional. La certificación de la escuela. Evaluator.

Referências

- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: um livro sobre a sociologia do conhecimento*. Lisboa: Dinalivro, 2004.
- BRUNSSON, N. *A organização da hipocrisia: os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Porto: Asa, 2006.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W. (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ESTÊVÃO, C. A. *Redescobrir a escola privada portuguesa enquanto organização*. Braga: CIED, Universidade do Minho, 1998.
- _____. A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 2, n. 6, p. 9-19, 2000.
- FERREIRA, V. O Inquérito por Questionário na construção de dados sociológicos. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. (Org.). *Metodologia das ciências sociais*. Porto: Afrontamento, 1986. p. 161-93.
- FONSECA, V. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: base conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: Vieira, M. M.; Carvalho, C. A. *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003. p. 47-66.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta, 1998.
- LIMA, L. C. Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração Educacional em Portugal. In: LUÍS, A.; BARROSO, J.; PINHAL, J. (Ed.). *Actas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional – A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: FPAE, 1997, p. 15-54.
- _____. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: CIED, Universidade do Minho, 1998.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1986.
- MARTINS, M. F. S. *Gerencialismo e quase-mercado educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição*. Braga: Universidade do Minho, 2009.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: Meyer, J. W.; Scott, W. R. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, 1992. p. 21-44.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

PORTUGAL. Despacho N° 13.563, de 15 de junho de 2002. *Diário da República*, [Lisboa], 15 jun 2002. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/861579>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

_____. Despacho N° 29.856, 1 de março de 2007. *Diário da República*, [Lisboa], 13 ago 2007. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/GTAA/Desp_17860_2007.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2012.

_____. Portaria N° 370, de 21 de maio de 2008, *Diário da República*, [Lisboa], 21 maio 2008. Disponível em: <<https://dre.tretas.org/dre/234257/portaria-370-2008-de-21-de-maio>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

_____. Portaria N° 135-A, de 28 de março de 2013. *Diário da República*, [Lisboa], 28 mar 2013. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/276436/details/maximized>>. Acesso em: 5 set. 2016.

_____. Portaria N° 232, de 29 de agosto de 2016. *Diário da República*, [Lisboa], 29 ago 2016. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/75216372/details/maximized?p_auth=OZ8cvHjz>. Acesso em: 20 fev. 2018.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992.

SÁ, V. *A participação dos pais na escola pública portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: CIED, Universidade do Minho, 2004.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 493-511, 1987. <https://doi.org/10.2307/2392880>

_____. *Institutions and Organizations*. London: SAGE, 1995.

SILVA, D. V. Escola e lógicas de ação organizacional: contributos teóricos para uma análise sociológica da organização educativa. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 103-26, jan./mar, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362007000100007>

_____. *Lógicas de ação na educação de adultos: um olhar sociológico-organizacional*. Braga: Universidade do Minho, 2012.

SILVA, G. Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração Educacional em Portugal. In: LUÍS, A.; BARROSO J.; PINHAL, J. (Ed.). *Actas do 1º Congresso do Fórum Português de Administração Educacional – A administração da educação: Investigação, formação e práticas*. Lisboa: FPAE, 1997. p. 105-20.

_____. *Modelos de formação em administração educacional: um estudo centrado na realidade portuguesa*. Braga: CIEd, Universidade do Minho, Centro de Investigação em Educação, 2006.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. C.; HARDY, C.; NORD, W. *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 196-219.



Informações dos autores

Daniela Vilaverde e Silva: Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais da Educação do Instituto de Educação da Universidade do Minho. Investigadora do Centro de Investigação em Educação (CIEd) da Universidade do Minho. Doutora em Ciências da Educação, especialidade de Organização e Administração Escolar. Contato: dsilva@ie.uminho.pt