

<https://doi.org/10.18222/eae.v37.12378>

A MATRIZ FOFA NA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL ESCOLAR: QUESTÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

 SILVINA JULIA FERNÁNDEZ¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil; silvina.ufrj@gmail.com

RESUMO

Este ensaio teórico analisa os supostos conceituais e políticos da matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) como metodologia de avaliação institucional. Em uma pesquisa empírica maior, partimos do contexto de introdução dessa matriz nas escolas públicas cariocas para, depois, aprofundar-nos nos aspectos conceituais e metodológicos que, do ponto de vista das teorias organizacionais, do planejamento e, sobretudo, da avaliação institucional, atingem a sua pertinência e coerência educacional. Como resultado, destacamos a invisibilização da identificação dos diferentes atores e dos seus lugares institucionais, incluindo uma cisão inapropriada entre os ambientes e atores internos e externos nas escolas, contrariando o caráter público e pedagógico dessas organizações.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL • GESTÃO DEMOCRÁTICA • PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO.

COMO CITAR:

Fernández, S. J. (2026). A matriz FOFA na avaliação institucional escolar: Questões teórico-metodológicas. *Estudos em Avaliação Educacional*, 37, Artigo e12378. <https://doi.org/10.18222/eae.v37.12378>

LA MATRIZ DAFO EN LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL ESCOLAR: CUESTIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

RESUMEN

Este ensayo teórico analiza los supuestos conceptuales y políticos de la matriz Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) como metodología de evaluación institucional. En el marco de una investigación empírica más amplia, partimos del contexto de introducción de esta matriz en las escuelas públicas cariocas para, posteriormente, profundizar en los aspectos conceptuales y metodológicos que, desde la perspectiva de las teorías organizacionales, de la planificación y, sobre todo, de la evaluación institucional, afectan a su pertinencia y coherencia educativa. Como resultado, destacamos la invisibilización de la identificación de los diferentes actores y de sus posiciones institucionales, incluyendo una escisión inapropiada entre los entornos y actores internos y externos en las escuelas, lo que contraviene el carácter público y pedagógico de estas organizaciones.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL • GESTIÓN DEMOCRÁTICA • PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

THE SWOT MATRIX IN SCHOOL INSTITUTIONAL EVALUATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ISSUES

ABSTRACT

This theoretical essay analyzes the conceptual and political assumptions underlying the Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) matrix as a methodology for institutional evaluation. As part of a broader empirical research project, we begin by examining the context in which this matrix was introduced into Rio de Janeiro's public schools. We then explore the conceptual and methodological issues that, from the perspectives of organizational theories, educational planning, and, above all, institutional evaluation, call into question its educational relevance and coherence. As a result, we highlight the failure to identify the various actors and their institutional roles, including an inappropriate division between internal and external environments and actors within schools, which runs counter to the public and pedagogical nature of these organizations.

KEYWORDS INSTITUTIONAL EVALUATION • DEMOCRATIC MANAGEMENT • EDUCATIONAL PLANNING.

Recebido em: 29 SETEMBRO 2025

Aprovado para publicação em: 9 JUNHO 2026



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY.

INTRODUÇÃO

Podemos afirmar que a avaliação institucional e a forma de sua realização, vinculada a questões metodológicas, são cardinais na efetivação do direito constitucional à educação com base nos princípios da qualidade e da gestão democrática, entre outros, como expresso no Capítulo III, Seção I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isso porque, por um lado, para melhorar a qualidade educacional, deve-se, primeiramente, avaliá-la e planejar ações pertinentes a essa finalidade. Por outro lado, a definição de que sujeitos, em que momentos e através de que formas podem ou não participar dessa avaliação tem consequências diretas sobre o desenvolvimento ou não da gestão democrática no âmbito escolar.

Com base nesses supostos, o presente trabalho surgiu de alguns questionamentos provocados a partir dos resultados de uma pesquisa mais geral, já finalizada, destinada a conhecer as concepções de planejamento propostas para a gestão escolar pelas políticas públicas educacionais em dois municípios vizinhos do Rio de Janeiro. A pesquisa procurava compreender, correlativamente, as questões e tensões que essas propostas e concepções configuravam no cotidiano escolar em função da democratização da educação, tanto do ponto de vista do governo escolar quanto da garantia do direito à educação de qualidade.

Assim, o projeto selecionou quinze escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro e quinze escolas da rede pública municipal de Duque de Caxias. A escolha por esses municípios foi pautada no fato de que o município do Rio de Janeiro tem políticas de responsabilização de alto impacto, contrariamente ao de Duque de Caxias. Por sua vez, a amostra das escolas obedecia a dois critérios: escolas que atendiam alunos de nível socioeconômico heterogêneo e, dentro desse grupo, as escolas com os mais altos e baixos índices de desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). No momento de seleção das escolas, a política de responsabilização de alto impacto no município do Rio de Janeiro concedia um Prêmio Anual de Desempenho (PAD), conhecido como 14º salário, destinado aos profissionais que alcançassem a meta para a escola em que trabalhavam.

A partir dessa seleção, limitada por diversos fatores – como violência urbana ou desinteresse de participação na pesquisa –, foram realizadas entrevistas em profundidade *in loco* com as equipes gestoras de treze escolas de Duque de Caxias e de dez escolas cariocas a partir de um roteiro semiestruturado. Além das entrevistas, requisitamos os projetos político-pedagógicos (PPP) das escolas, assim como qualquer outra documentação vinculada ao planejamento escolar e observamos os diversos ambientes escolares.

Entre os diversos achados da pesquisa de campo deste projeto, dois aspectos relevantes se apresentaram: por um lado, em resposta a uma das perguntas colocadas aos sujeitos participantes, a ausência de qualquer referência bibliográfica sobre

avaliação institucional por parte de todas as pessoas entrevistadas nos dois municípios. Algumas das pessoas entrevistadas tentaram resolver a situação citando autores renomados que tratam da avaliação didática, mas ninguém foi capaz de citar sequer uma referência sobre avaliação institucional. Por outro lado, como resultado da observação nos diferentes ambientes escolares, verificamos, apenas nas escolas cariocas, seja na sala da direção/equipe gestora ou na sala de professores, a presença de um registro visual colado ou afixado nos murais presentes nessas salas de quadros impressos com a matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças [Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats – SWOT, em inglês]).

Naquele contexto, é claro, chamou fortemente a nossa atenção o fato de que, das mais de cinquenta pessoas entrevistadas *in loco* em todas as escolas, nenhuma delas tenha conseguido lembrar qualquer referência teórica ou metodológica sobre avaliação institucional. Porém o que se destaca ainda mais é que, ao serem perguntados sobre essa matriz afixada à vista de todos os que ingressassem nas salas, nenhum gestor escolar do município do Rio de Janeiro foi capaz de identificar a matriz FOFA como uma metodologia vinculada ao processo de avaliação inicial ou diagnóstica, dependendo do modelo adotado para promover o planejamento organizacional, apesar de ela estar presente na ação cotidiana desses gestores. As respostas se referiram ao fato de que a matriz FOFA era realizada como parte das demandas advindas da Secretaria Municipal de Educação, mas não havia evidências, já que ninguém mencionou nada a respeito, de uma compreensão de sua significação enquanto processo avaliativo organizacional e, quem sabe, das suas implicações no próprio processo de avaliação ou de planejamento educacional, que deve ser referenciado, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, 1996), na elaboração coletiva de projeto pedagógico da escola. Ou seja, nenhum deles vinculou o processo de elaboração do PPP, foco da nossa pesquisa, à realização dessa matriz.

Como a maior parte da documentação compartilhada conosco foi enviada por correio eletrônico e só conseguimos fotografar o que nos foi permitido pelas equipes (em geral, apenas o PPP), não conseguimos dados suficientes para, por exemplo, analisar o conteúdo dessas matrizes e, assim, identificar se elas tinham ou não relação com os PPP. Aliás, o pouco tempo outorgado pela Secretaria de Educação para a realização das visitas às escolas e a dificuldade em conseguir o valioso tempo dos gestores para a realização da pesquisa de campo nos obrigou a focalizar no desenvolvimento geral das entrevistas e na compilação dos planos e projetos escolares. Com isso, a presença inesperada e unânime da matriz FOFA nas escolas cariocas permaneceu uma questão empírica ainda a ser explorada, mas que já nos permite propor a sua problematização conceitual e metodológica no contexto das políticas públicas educacionais municipais, escopo central da nossa pesquisa.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar os supostos conceituais e políticos da matriz FOFA como metodologia de avaliação institucional, em função da sua pertinência e coerência educacional no âmbito das escolas públicas brasileiras.

Com essa intenção, ao longo deste trabalho, abordaremos brevemente o contexto de introdução dessa metodologia nas escolas públicas cariocas para, posteriormente, aprofundar nos aspectos conceituais e metodológicos que, do ponto de vista das teorias organizacionais, do planejamento e, sobretudo, da avaliação institucional, atingem a sua pertinência e coerência educacional. Em outras palavras, buscamos desenvolver argumentos a fim de problematizar a inserção dessa metodologia na educação pública brasileira.

A GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E A INTRODUÇÃO DA MATRIZ FOFA NAS ESCOLAS PÚBLICAS CARIOCAS

Como já apontado na introdução, no conjunto de escolas estudado, a matriz FOFA foi identificada apenas nas escolas públicas municipais do Rio de Janeiro. Essa constatação decorre da implementação do modelo gerencial no sistema educacional carioca pela ex-secretária municipal de educação, Cláudia Costin (2009-2014), cuja gestão atravessou todo o primeiro mandato e parte do segundo do então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (2009-2012, 2013-2016).

No Brasil, contudo, o modelo gerencial foi introduzido na administração pública já na década de 1990, no contexto da reforma do Estado promovida pelo ministro de Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995-1998), durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Naquele contexto, sob o proclamado diagnóstico da “crise do Estado” pela aliança social-liberal, foi implementada a “nova administração pública”, introduzindo a administração gerencial corporativa como suposto modelo ideal de gerenciamento do Estado (Paula, 2005).

Sob essa perspectiva, a partir daquele momento, a administração pública passou a ser vista como um serviço que deveria prezar pela satisfação do cidadão enquanto consumidor, entendendo a sua gestão como corresponsável pelos resultados educacionais “com organizações mais flexíveis, de administração descentralizada, autônoma e participativa” (Carvalho, 2009, p. 1146).

Nesse caso, a concepção de participação da sociedade adotada pelo modelo gerencial é pautada pela ideia de controle social como mecanismo de acompanhamento das ações estatais e supõe, como parte das suas estratégias de regulação, diversos dispositivos de estabelecimento de metas e avaliação de resultados (Carvalho, 2009), o que deveria ser acompanhado por uma mudança cultural e de gestão na qual os administradores públicos “colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, ‘criticamente’ adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional” (Paula, 2005, p. 38).

No que se refere à educação, a instalação dos dispositivos que permitem o estabelecimento de metas a partir da avaliação de resultados foi um dos traços marcantes dessa mudança de modelo, que teve alcance nacional a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. O PDE representou a ação específica para o setor educacional dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovido no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), já que

Concomitantemente ao lançamento do PDE, foi promulgado o Decreto n. 6.094, contendo um Plano de Metas intitulado "Compromisso Todos pela Educação", ao qual os municípios e os estados devem aderir por uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo para poder receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica do governo federal. O termo de adesão, ou contrato territorial, requer a elaboração de um plano de atividades articuladas (PAR) municipal e/ou estadual. (Krawczyk, 2008, pp. 801-802).

Cabe destacar que, dentro do PDE, foi instituído o Ideb, que partia de uma avaliação censitária nacional realizada aos estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental (Matemática e Português), conhecida como Prova Brasil, assim como dos dados de fluxo escolar (taxa de aprovação) obtidos do Censo Escolar. Esse indicador sintético, que atualmente também inclui a 3ª série do ensino médio, serve não só para realizar uma avaliação diagnóstica do sistema escolar, mas também para estabelecer metas para cada uma das escolas públicas do país.

Como fica em evidência, em 2009, quando assumiu a secretária Cláudia Costin, existiam diversos suportes em nível nacional que lhe possibilitaram a implementação e o aprofundamento do modelo gerencial no sistema educacional público carioca.

Logo no início da sua gestão, entretanto, já estava claro que a forma de gestão do novo governo estaria pautada na tríade: planejamento, acompanhamento e responsabilização. O Plano Estratégico da Prefeitura – que valeria para os quatro anos de governo –, e os acordos anuais de resultados – que estabeleciam metas claras e bonificação e previam avaliação e acompanhamento –, firmados entre o governo municipal e os órgãos e secretarias, foram justificadas pela escolha de

... um modelo de gestão de desempenho que privilegie o planejamento (metas claras) e a meritocracia como elementos centrais para a melhoria dos serviços prestados à população.

Deste modo, o modelo implantado pela SME [Secretaria Municipal de Educação] integra o modelo de gestão da Prefeitura. (Lopes, 2013, p. 82).

Note-se um entendimento restrito do conceito de gestão e de planejamento, que focalizam os fins em detrimento dos meios, em uma ideia de cumprimento efetivo

e sem questionamentos da tarefa encomendada. Fins entendidos em uma concepção estreita, vinculados ao alcance de metas sem discussão das suas finalidades políticas; meios, porém, cuja curadoria é essencial na discussão da proposta pedagógica, já que, em educação, o fim não justifica os meios, ou melhor, qualquer meio. Dessa forma, ampliando a perspectiva da autora da citação anterior, entendemos que esse modelo de gestão não só privilegia o *planejamento*, mas *um modelo de planejamento* – o estratégico empresarial –, sem questionar a sua pertinência e coerência para a gestão escolar e, ainda mais, para a gestão pública.

O Planejamento Estratégico Empresarial (PEE), advindo do âmbito dos negócios e da administração corporativa,

... é uma etapa do processo de gestão que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações, tendo em vista a consecução dos objetivos. Dentro da organização, diz respeito ao processo de tomada de decisão, responsável por estabelecer os resultados a serem atingidos. ... A estratégia é um plano que integra metas, políticas e ações de uma organização de modo coerente. Quando bem formulada, procura alocar os recursos respeitando as competências e deficiências internas e contemplando as mudanças de ambiente causadas por oponentes inteligentes, que podem ser entendidos como concorrentes (Mintzberg & Quinn, 2001). ... É por meio do PEE que uma organização desenvolve estimativas e previsões futuras que podem ser traduzidas em metas a serem seguidas e alcançadas pelos administradores de qualquer nível organizacional. (Falsarella & Jannuzzi, 2017, pp. 612-613).

Esse modelo de planejamento, como parte do processo de gestão empresarial, se completa com o estabelecimento da missão, da visão, dos valores, dos objetivos estratégicos, das metas e seus indicadores e, por fim, das estratégias específicas. Porém devemos destacar que, como tal, o processo parte da avaliação da empresa no seu contexto mais amplo, entendido como “ambiente externo”, conforme podemos identificar na citação anterior, que precisa ser analisado para que o ambiente interno possa ser readequado em função das suas mudanças e desafios. A metodologia utilizada para essa avaliação é a matriz FOFA.

Apesar da origem empresarial desse modelo de gestão, planejamento e avaliação, como vimos, a partir da década de 1990, ele vem sendo implementado na gestão pública e, mais recentemente, na gestão educacional pública. Nesse sentido, com alguns elementos já dispostos em nível nacional, como o Ideb, conforme já vimos, em vistas da concretização desse modelo de gestão centrado em metas e resultados, a SME do Rio de Janeiro, em consonância com a matriz e a escala da Prova Brasil, introduziu a Prova Rio, também censitária, que inicialmente contemplou o 3º e 7º ano do ensino fundamental, ampliando-se posteriormente. Da mesma forma, junto com os

indicadores de fluxo escolar, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro (IDE-Rio) para os anos pares, já que o Ideb é realizado nos anos ímpares (Lopes, 2013). E, na base desses dois indicadores, foi instituído o PAD.

Podemos dizer que o PAD foi o principal componente da política de responsabilização do município, e tinha como objetivo:

... "recompensar os servidores que conjuguem esforços, com vistas à melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem dos seus alunos" (Decreto 30.860/09, Art. 3º). A recompensa era concedida, em forma de um 14º salário base, a todos os servidores de escolas que consigam alcançar ou superar as metas estabelecidas pelo Acordo de Resultados. ... O Prêmio Anual de Desempenho é concedido com base em metas calculadas para diferentes faixas de Ideb/IDE-Rio de partida das escolas. (Andrade, 2015, pp. 28-29).

Como fica em evidência, o suposto é de que, a partir dos indicadores de cada escola e em função das metas projetadas pela gestão central, os gestores deveriam assumir um lugar de liderança e coordenação das equipes escolares para o alcance das metas, estimulados pelo PAD, já que todos os servidores da escola o receberiam igualmente. Essa mudança do perfil esperado dos gestores se evidencia nos editais para provimento do cargo de direção em 2011 e 2014, em que é possível identificar "o papel do diretor como líder instrucional capaz de gerir recursos e pessoas, como articulador de estratégias que possibilitem maior racionalização dos meios, através da transformação da cultura escolar associada à aprendizagem de todos os estudantes" (Andrade, 2015, p. 38).

Nesse contexto, cabe destacar que, conforme dados levantados na pesquisa, previamente ao edital para provimento do cargo de direção de 2011, em 2010, foi promovido um curso para aqueles diretores que queriam continuar na gestão. Naquele curso, foi apresentada pela primeira vez a matriz FOFA como uma metodologia sugerida aos gestores em função de realizar o mapeamento do cenário escolar, com o objetivo de melhorar o desempenho da unidade educacional, visando à meta a ser atingida. No título seguinte, portanto, aprofundaremos a análise dessa metodologia.

QUESTIONAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS SOBRE A PERTINÊNCIA DO USO DA MATRIZ FOFA NA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DE ESCOLAS PÚBLICAS

Como vimos, a matriz FOFA é uma metodologia relacionada ao modelo de PEE que vem sendo disseminado na administração pública escolar a partir da introdução do modelo gerencial no Estado.

Para entender melhor as implicações do uso dessa matriz na avaliação institucional escolar, em princípio, cabe retomar a sua previsão no processo de planejamento.

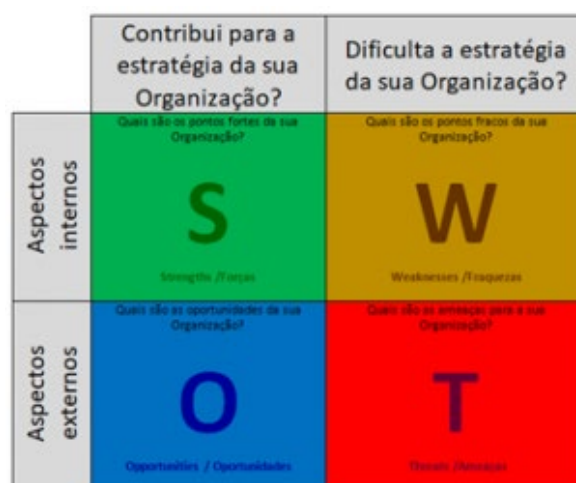
Nesse sentido, apesar de Krieger (2013) afirmar, a partir do marco conceitual de John M. Bryson e das ponderações de Steven Cohen e William Eimicke da Universidade de Columbia, que exista um Planejamento Estratégico de Organizações Públicas – que inclui também nesse conjunto as organizações não governamentais –, na descrição do processo de planejamento, a única diferenciação identificável com relação ao processo realizado nas empresas se refere à menção da necessidade de incluir a participação de todos os agentes no processo, complementadas com a de clientes, usuários e interessados. Como afirma Krieger (2013, p. 67, tradução própria): “A participação dos distintos atores se fundamenta na necessidade de gerar um consenso sobre a conveniência de afrontar o processo, incluindo as decisões-chave no desenho das estratégias”, além de apontar outras virtudes do processo participativo em si para o desenvolvimento e a mudança organizacional.

Contudo, ao definir a Etapa 1 – Consenso estratégico, conforme as etapas estabelecidas por Bazaga Fernández (1997), assim como no PEE, esse autor propõe “detectar os atores críticos internos e externos à organização para definir a Missão e para determinar quem e em que momento do processo vão participar” (Krieger, 2013, p. 69, tradução própria). Quer dizer, a participação é, em si mesma, predefinida estrategicamente por parte dos “responsáveis pela organização”. Só a partir desse consenso estratégico, quando também é determinada a missão da organização, parte-se para a Etapa 2 – Geração de informação para a formulação de estratégias e ações, a partir da qual serão definidas as linhas estratégicas e as ações, posteriormente.

Na Etapa 2, ainda conforme esse autor, “A informação obtida deve fazer referência ao entorno, à própria organização e aos temas estratégicos que terão de fazer frente no futuro” (Krieger, 2013, p. 69, tradução própria). E é nesse momento que se insere a matriz FOFA, para realizar uma avaliação estratégica do cenário organizacional em função dos valores comuns, da visão compartilhada e da missão da organização, já definidas pela *alta gerência* – por mais que diversos atores críticos possam ter sido ouvidos durante aquela primeira etapa –, procedendo-se ao levantamento das informações.

Procedimentalmente, para elaborar a matriz FOFA, deve realizar-se a recollecção de informações (sociodemográficas, econômicas, geográficas, tecnológicas, educacionais, etc.) que, posteriormente, serão “classificadas de acordo com as Oportunidades e Ameaças do meio ambiente organizacional externo e as Fortalezas e Fraquezas internas do organismo para o cumprimento da Missão da organização” (Krieger, 2013, p. 84, tradução própria). Esse processamento das informações deve resumir-se na Figura 1, que ajudaria visualmente os participantes a compreender o cenário organizacional.

FIGURA 1
Representação gráfica da matriz FOFA



Fonte: "Matriz SWOT: Como usar na gestão estratégica da escola" (2021).

Repare o suposto de um ambiente organizacional externo e incontrolável, diferente de outro, interno e controlável. Esse suposto denota uma concepção organicista, na qual as organizações são entendidas como organismos frequentemente apresentados como sistemas abertos em troca constante com o seu meio ambiente, em função do qual devem autorregular-se a fim de manter a sua homeostase, ou seja, a sua estabilidade interna. Essa adaptação constante seria necessária a fim de manter uma relação apropriada com esse ambiente e permitir a sobrevivência organizacional e, nesse movimento, evoluir no sentido de promover "'alinhamentos' entre diferentes sistemas e . . . identificar e eliminar potenciais disfunções", como afirma Morgan (2002, p. 62), que também explica que

Organismos biológicos procuram uma regularidade de forma e distinção em relação ao ambiente ao mesmo tempo em que mantêm uma troca contínua com esse ambiente através da "realimentação negativa", na qual os desvios em relação aos padrões ou normas iniciam ações para corrigir o desvio. (Morgan, 2002, pp. 59-60).

Essa intenção e perspectiva adaptativa estão presentes na matriz FOFA, já que, uma vez sistematizadas as informações no gráfico, supõe-se que os participantes poderão promover estratégias que permitam à organização enfrentar as ameaças e aproveitar as oportunidades que o ambiente apresenta. Como explica Krieger (2013, p. 84): "Justamente, o objetivo da análise FOFA consiste em poder focalizar os esforços em oportunidades e desafios claramente definíveis".

Questionando essa perspectiva, que supõe ampla capacidade de agência dos gestores, já que bastaria ter clareza dos quatro quadrantes do gráfico da matriz FOFA para ser capaz de focalizar os esforços organizacionais com sucesso, trazemos aqui as

análises daqueles autores que chamam a atenção ao excessivo foco no âmbito organizacional da teoria contingencialista, o que pode ajudar a questionar também o suposto otimismo agenciador vigente na matriz FOFA.

Assim, por exemplo, Caldas e Cunha (2007, p. 149) apontam, a partir da crítica dos ecologistas organizacionais, para a "superação do pressuposto de que a organização pode e deve se adaptar a mudanças ambientais e que tal esforço deve necessariamente aumentar seu desempenho". Quer dizer, questiona-se a probabilidade e efetividade da ação adaptativa da organização e, portanto, do administrador, indicando o comportamento inercial e, inclusive, inerte dentro das organizações.

Com efeito, diversas pressões inerciais, que vão desde a legislação vigente até algumas ideias e mentalidades estabelecidas, assim como precedentes históricos ou resistências políticas, entre outras, questionam o grau de flexibilidade e autonomia que os gestores têm nas organizações (Morgan, 2002; Astley & Van de Ven, 2007).

No caso das escolas, essas questões estão muito presentes, por exemplo, quando pensamos no escasso grau de autonomia que os gestores escolares têm para recrutar ou reestruturar a composição do quadro docente, já que essa ingerência compete à gestão central (e, nesse caso, muitas das vezes, a gestão central aparece como considerada *fora* do ambiente escolar, como já temos visualizado nas matrizes de algumas escolas).

Por outro lado, e ainda mais importante, a resistência política pode dar-se legitimamente em relação a uma disputa de projetos político-pedagógicos, o que supõe uma conflitividade social que transcenderia tanto a ideia de uma suposta cisão entre ambientes externo e interno quanto a de um necessário equilíbrio e integração interna (homeostase). Em outras palavras, apelando à metáfora interpretacionista, nas organizações escolares, o "contexto" se manifesta como "texto" presente no cotidiano e na ação dos participantes, não podendo distinguir o que se encontra "fora" ou "dentro" da organização, inclusive em termos de conflitos e disputas sociais e políticas mais profundas.

Ainda com relação ao debate sobre a grau de flexibilidade e autonomia dos gestores, desta vez trazendo a crítica à própria crítica dos ecologistas organizacionais, Morgan (2002, p. 80) aponta que os ecologistas minimizam "a importância da escolha de estratégias feitas por uma organização". Cabe, então, a pergunta: qual é o limite organizacional em cada caso? Podemos equiparar esses limites entre empresas, escolas e outras organizações públicas?

Frente a essa controvérsia, no gradiente que se constitui entre a quase total possibilidade de mudança e a quase total inércia organizacional, incorporando a teoria da ação no debate e a sua aplicação nas situações de tomada de decisão referente às "escolhas estratégicas", Astley e Van de Ven (2007, p. 84) explicam que:

De acordo com esta visão, a escolha está disponível na delineação da estrutura organizacional, que pode ser modelada preferencialmente de acordo com

considerações políticas do que com critérios técnicos. Os teóricos da decisão enfatizaram que a ambiguidade está suficientemente disseminada nas organizações, para se darem a chance de construir com frequência tal resultados (March; Olsen, 1976). A escolha estratégica também se estende ao ambiente da organização. Assim, os teóricos da gestão estratégica e dependência de recursos argumentam que o ambiente não deve ser visto como um conjunto de restrições intratáveis; ele pode ser alterado e manipulado por meio de negociação política, para se ajustar aos objetivos da administração superior (Pfeffer; Slanck, 1978; Lorange, 1980).

De fato, a matriz FOFA se apresenta como uma metodologia referenciada no PEE, que, como tal, supõe a centralidade das "escolhas estratégicas", orientadas tanto ao "interior" quanto ao "exterior" da organização. Igualmente, cabe ponderar a incorporação da visão política, no sentido estritamente estratégico, quer dizer, nos processos de negociação e consenso, produção de alianças, entre outros. Porém as finalidades políticas continuam obscuras, pois todo esse cálculo estratégico deve orientar-se "aos objetivos da administração superior", ou, em termos da matriz FOFA, à missão, visão e valores já definidos previamente pela "alta gerência". Enfim, a escolha estratégica aparece instrumentalizada em função dos fins, operacionalizados nos objetivos mais concretos, pautando de antemão os processos participativos. Desse modo, cabe o alerta de que:

Quando se trabalha com enfoques participativos de planejamento o central quase sempre é a questão do poder, não de quais métodos, instrumentos ou técnicas de visualização ou dinâmicas de grupo se trabalha. Métodos existem muitos, uma infinidade de siglas com suas explicações labirínticas e enigmáticas, apanágio de consultores nem sempre bem intencionados. Não é incomum descobrir de vez em quando organizações aparentemente sérias utilizarem instrumentos ligados às ferramentas da "Qualidade Total", como o PDCA [(Plan, Do, Check and Act)] ou o SWOT, técnicas de piscodrama ou ainda o BSC¹³ e chamarem isto de "planejamento participativo". Há muita confusão entre uso de instrumentos e teorias explicativas, opções políticas e ideológicas e método. (Toni, 2009, p. 18).

Dessa forma, embora possamos ponderar como metodologicamente positiva a consideração dos outros atores, especialmente os "externos", como sujeitos compreendidos no objeto planejado que *também* planejam – quer dizer, não são considerados apenas objetos a serem também planejados (Matus, 1989), – há ainda uma pergunta que a matriz FOFA não coloca em evidência: quais são os graus de governabilidade do sistema para os diferentes atores sociais?

Essa indefinição também traz dificuldades para o planejamento e a avaliação institucional das organizações escolares, já que a matriz em estudo simplifica, horizontalizando graficamente no quadrante, atores que têm não só desiguais capacidades de atuação e acumulações de poder e recursos, mas também ingerências diferenciadas de decisão e ação. Daí que, nos quadrantes, tampouco se explicitem de quem provém o entendimento e a seleção dessas (e não de outras) oportunidades, ameaças, forças ou fraquezas como tal. Isso é relevante já que

A explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma leitura dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é declarada por alguém, e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses. Sua leitura está carregada de subjetividade e está animada por um propósito. Ainda mais no caso de tratar-se não de simples observadores, mas de atores interessados no resultado do jogo. (Huertas, 1996, p. 30).

Mas o aplainamento produzido pela matriz FOFA não se refere apenas aos atores: também ficam equiparados diferentes planos situacionais que, segundo Brandalise (2010), podemos identificar como mega-, macro-, meso- ou micro-institucionais. Esses diferentes planos não são discriminados pela matriz FOFA, embora sejam cardinais para definir ações estratégicas. Ou seja, o tratamento da análise situacional oferecido pela matriz em estudo não favorece uma abordagem que colabore com a identificação dos diferentes níveis de gestação dos problemas que o planejamento buscará enfrentar a partir da avaliação institucional.

Assim, se consideramos que, para além da manifestação dos problemas organizacionais evidenciados a um nível fenomenológico mais ou menos descritível, existem fluxos e ações de maior escopo educacional, social, econômico, político, etc., que os possibilitaram e que, por sua vez, esses fluxos e ações coadjuvantes derivam de certas acumulações sociais (fenoestruturas) que, por sua vez, são resultantes das regras de jogo da sociedade atual (genoestruturas) (Matus, 1987). Com isso, a matriz FOFA desconhece a historicidade dos problemas e as acumulações conjunturais ou estruturais (de poder, economia, conhecimento, etc.) e a governabilidade dos diferentes atores da situação, incluindo ali ao próprio ator da ação avaliadora e planejadora que acaba não visualizando os diferentes níveis de ação possível no sistema (administração, reforma, revolução, etc.) a partir da ação pública coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscamos entender não só a introdução da matriz FOFA nas escolas públicas cariocas, mas, sobretudo, aprofundar os aspectos conceituais e metodológicos que, do ponto de vista da teoria organizacional, do planejamento e da avaliação institucional, atingem a sua pertinência e coerência educacional. Em outras palavras, buscamos trazer argumentos que mostrassem os problemas que essa matriz apresenta para a avaliação institucional no processo de planejamento educacional, ainda mais considerando que, conforme o mandato constitucional, o planejamento da política pública, cerne da ação estatal, deve realizar-se de forma participativa.

Assim, nos argumentos apresentados, foi possível destacar algumas questões controversas com relação não apenas à definição dos atores e dos momentos dessa participação, definidos estrategicamente pela “alta gerência”, mas também à invisibilização da identificação tanto desses diversos atores quanto dos seus lugares institucionais, incluindo aqui uma cisão inapropriada entre os ambientes e atores internos e externos nas organizações que devem definir-se como públicas, sem eludir, portanto, as discussões sobre poder, conflito e desigualdade.

Vimos também que, além da invisibilização dos atores e seus interesses conflitivos, a matriz FOFA retira historicidade e profundidade à análise desenvolvida no processo de avaliação situacional da instituição escolar. Essa simplificação e horizontalização impessoal dos problemas sintetizados no gráfico quadrangular, que não tem autores nem prioridades evidentes, também supõe um consenso interno nas “listas” de cada um dos elementos desses quadrantes, trazendo a ideia de um consenso “interno” a fim de cumprir com a missão estabelecida.

Contudo essa abordagem, além de ocultar, ou negar, talvez, os conflitos de interesses, tampouco evidencia o projeto político-pedagógico da organização nem, aparentemente, busca promover o seu debate. Mas, se não há uma explicitação desse projeto, como priorizar os problemas? Sem considerarmos o cálculo político (interação) e supondo que não haja conflito de interesses interno/externo, porque todos “queremos o mesmo”, o que rege a priorização dos problemas, as decisões e o planejamento de ações decorrentes?

Se analisarmos as ponderações colocadas nos parágrafos anteriores não só nas organizações públicas, mas, especificamente, nas organizações escolares, ao simplesmente aplicarmos a matriz FOFA, dada a sua superficialidade e seus “pontos cegos”, corremos o risco de desenvolver uma gestão escolar sem pedagogia. Afinal, a pedagogia necessariamente se orienta por valores manifestados em um projeto pedagógico e pensa a escola como uma organização não orientada por valores definidos conjuntamente por quem faz parte do processo educacional (e aqui não há atores de dentro e de fora, já que as famílias e as comunidades locais educam junto à escola e estas se encontram inseridas em redes de ensino e políticas públicas). Questiona-se a

própria existência da escola como uma organização social pública que, por pertencer ao Estado, também pertence à sociedade civil. Isso se justifica porque a escola não é, apenas, uma organização funcional.

A escola é, no nosso entendimento, prioritária e essencialmente um espaço institucional da vida associada que visa à formação humana no seu sentido mais profundo e que, portanto, como diria Guerreiro Ramos (1989), não pode prescindir da razão substantiva nos seus processos administrativos, como os de planejamento e avaliação institucional.

REFERÊNCIAS

- Andrade, F. M. de. (2015). *A rotatividade de diretores no contexto das políticas de responsabilização* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro]. <https://ppge.educacao.ufrj.br/dissertacoes2015/dfelipemacedo.pdf>
- Astley, W. G., & Van de Ven, A. H. (2007). Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. In M. P. Caldas, & C. O. Bertero (Coords.), *Teoria das organizações* (pp. 80-116; Série ERA-Clássicos). Atlas.
- Bazaga Fernández, I. (1997). El planteamiento estratégico em el ámbito público. In R. Bañón, & E. Carrillo (Eds.), *La nueva administración pública* (pp. 415-444). Alianza Editorial.
- Brandalise, M. A. T. (2010). Avaliação institucional da escola: Conceitos, contextos e práticas. *Olhar de professor*, 13(2), 315-330. <https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/es/article/view/3220>
- Caldas, M. P., & Cunha, M. P. (2007). Ecologistas e economistas organizacionais: O paradigma funcionalista em expansão no final do século XX. In M. P. Caldas, & C. O. Bertero (Coords.), *Teoria das organizações* (pp. 145-153; Série ERA-Clássicos). Atlas.
- Carvalho, E. J. G. de. (2009). Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1139-1166. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Falsarella, O. M., & Jannuzzi, C. A. S. C. (2017). Planejamento estratégico empresarial e planejamento de tecnologia de informação e comunicação: Uma abordagem utilizando projetos. *Gestão & Produção*, 24(3), 610-621. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X481-16>
- Guerreiro Ramos, A. (1989). *A nova ciência das organizações: Uma reconceituação da riqueza das nações*. Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Huertas, F. (1996). *O método PES: Entrevista com Matus* (G. B. Sauveur, Trad.). Fundap.
- Krawczyk, N. R. (2008). O PDE: Novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, 38(135), 797-815. <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/334>
- Krieger, M. (2013). El planeamiento estratégico público: Abordajes teóricos. In I. L. Felcman, M. J. Krieger, & H. A. Larocca (Coords.), *Planeamiento estratégico: Gobierno. Administración Pública. Empresas. Organizaciones Culturales. Justicia*. Errepar.
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996) Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

- Lopes, K. C. (2013). *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
<https://ppge.educacao.ufrj.br/dissertacoes2013/dkcarrasqueira.pdf>
- Matriz SWOT: Como usar na gestão estratégica da escola". (2021, 22 julho). *Sistema Positivo*.
<https://www.sistemapositivo.com.br/como-aplicar-matriz-swot-em-sua-escola/>
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir.
- Matus, C. (1989). *Adeus, senhor presidente: Planejamento, antiplanejamento e governo* (F. A. C. da Cunha Filho, Trad.). Litteris.
- Morgan, G. (2002). *Imagens da organização* (2ª ed.). Atlas.
- Paula, A. P. P. de. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49.
<https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>
- Toni, J. de. (2009). Planejamento participativo: Possibilidades metodológicas alternativas. In *Anais do 2. Congresso Consad de Gestão Pública* (Painel 14: Possibilidades para um modelo alternativo de gestão pública: Em busca de um novo referencial teórico). Consad. https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/?utm_source=chatgpt.com