

Avaliação das Escolas

1. Para quê?

A avaliação assume, nos nossos dias, um grande protagonismo em todos os campos, mormente no da educação. Para além da eterna questão da avaliação das aprendizagens dos alunos e dos diferentes paradigmas em que assenta, o debate alarga-se cada vez mais. Fala-se da avaliação dos sistemas educativos, dos programas e projectos, dos estabelecimentos de ensino, dos professores, alimentando querelas e tensões bem actuais.

Avaliar a escola pressupõe a avaliação de um conjunto de níveis que se interceptam no mesmo novelo: os alunos, os profissionais, a administração educacional e as medidas de política educativa.

Com o devido atraso das duas décadas que, habitualmente, nos separam dos países do centro da Europa, também no nosso país assistimos a um *boom* da avaliação, decorrente, em grande medida, da crise de credibilidade das lógicas burocráticas de controlo do Estado-Educador.

A crise da escola pública está hoje na ribalta dos debates, mas o verdadeiro debate tem que ser travado num plano mais elevado, num plano político, no seu sentido lato, que procure responder à questão da finalidade da escola: local de aprendizagem - importância do valor democrático - ou local de selecção - importância do valor económico.

O destaque atribuído à avaliação das escolas emerge de duas tendências a que assistimos na generalidade dos países europeus: a descentralização das políticas educativas e a responsabilização dos actores pelos resultados dos alunos, particularmente em provas de avaliação nacional.

A temática da avaliação não é consensual, dada a possibilidade de diferentes utilizações do termo, frequentemente confinado à tradução imediata do termo inglês *accountability*, muito associado a uma perspectiva técnica. É importante ter em conta a sua plurissignificação, de forma a identificar os diferentes eixos da sua complexidade semântica: avaliar é medir, pesar, apreciar, analisar, julgar, sancionar, mas é, também, compreender, interpretar, reflectir, tomar decisões com vista à mudança. Na nossa perspectiva, a avaliação deve trazer consigo a melhoria, deve ser sentida como uma mais-valia para os actores nela envolvidos.

Palavras como eficácia, competição entre escolas, *rankings*, publicitação de resultados nos meios de comunicação social, alunos entendidos como

clientes/consumidores, exames, avaliações externas, resultados, qualidade, eficácia, eficiência ganharam fôlego nos discursos da educação.

No nosso país, a avaliação das escolas é uma prática recente.

A avaliação das organizações educativas, prevista desde 1986, pela LBSE, designadamente no seu Art.º 49.º, n.º 1, parece começar a tomar uma dimensão de relevo na análise do sistema educativo, com a publicação, em 2002, da Lei n.º 31/2002 de 20 de Dezembro, Lei do Sistema de Avaliação da Educação e do Ensino Não Superior, que defende um sistema duplo que inclua a avaliação externa e a auto-avaliação.

Dos vários ensaios, salientamos alguns realizados por iniciativa do Ministério da Educação, sobretudo em colaboração com entidades europeias ou por agências privadas: o *Observatório da Qualidade da Escola* (1992-1999), que funcionou no âmbito do *Programa de Educação para Todos* (PEPT) e tinha como objectivo obter informações sistemáticas sobre as escolas, com vista à promoção da sua qualidade; o *Projecto Qualidade XXI* (1999-2002), uma iniciativa do Instituto de Inovação Educacional, dando continuidade a um projecto lançado pela União Europeia, em 1997, com a finalidade de fazer o diagnóstico da situação das escolas, participando nele representantes dos diferentes actores da comunidade educativa, com vista à utilização dos resultados da avaliação para a melhoria da qualidade; o *Programa de Avaliação Integrada das Escolas* (1999-2002), da responsabilidade da IGE, beneficiando da experiência recolhida dos anteriores programas, aplicando-se aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, com vista a uma intervenção estratégica e integrada que contemple as várias facetas da realidade escolar, meios, processos, resultados e actores; o *Programa de Avaliação de Escolas Secundárias (AVES)*, uma iniciativa da Fundação Manuel Leão, a partir de 2000, baseada no modelo espanhol IDEA, *Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo*, que tem vindo a ser aplicado em cerca de quarenta escolas portuguesas.¹ Um dos seus principais objectivos é a articulação da avaliação externa, a cargo desta instituição, e a avaliação interna de cada escola aderente. O Programa funciona em função de um ciclo de estudos de três anos, de cada conjunto de alunos de uma escola, e tem em vista a obtenção do seu valor acrescentado, isto é, o valor obtido a partir da comparação entre os resultados obtidos; o *Projecto "Melhorar a Qualidade"* resulta de uma parceria entre a Associação

¹ A escola a cujo quadro pertencemos é uma delas.

de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo e a empresa QUAL, Formação e Serviços em Gestão de Qualidade, baseando-se no modelo de excelência da EFQM, *European Foundation for Quality Management*.²

Para além destes projectos, outros têm aparecido, envolvendo, no entanto, um número reduzido de escolas.

Outro dos aspectos que temos de considerar, quando abordamos a inevitabilidade da avaliação das escolas, no quadro das políticas de descentralização e do desenvolvimento da autonomia, prende-se com a reforma da administração pública, cujos objectivos assentam na conquista da qualidade, da excelência, insistindo na necessidade do estabelecimento de uma cultura de avaliação de todas as organizações públicas.

No nosso país, no âmbito da Reforma da Administração Pública (PRACE), designadamente através do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP), criado pela Lei n.º10/2004, de 22 de Março, e pelo Decreto Regulamentar n.º19-A/2004, de 14 de Maio, passou a fomentar-se a avaliação dos serviços e organismos públicos, através da aplicação da ferramenta de auto-avaliação, *CAF, Estrutura Comum de Avaliação*.³

² Modelo de qualidade para o sector público. "A noção de gestão da qualidade total está associada às normas ISO, normas internacionais em quase todos os domínios da actividade industrial, económica, científica e técnica, elaboradas pela Organização Internacional de Normalização (*International Standardization Organization*)" (Carapeto, 2006: 48). A série de normas ISO 9000 nasceu em 1987 e é o resultado de um consenso internacional sobre as boas práticas de gestão, com a finalidade de assegurar produtos e serviços de qualidade permanentes, respondendo às necessidades dos cidadãos, clientes. O modelo de excelência da EFQM, que é um dos mais reconhecidos para a auto-avaliação, divide-se em nove critérios: cinco relativos aos meios e quatro aos resultados. Em 1996, este modelo foi adaptado às organizações governamentais.

³ A CAF é uma ferramenta de apoio à implementação dos conceitos de Gestão da Qualidade na Administração Pública, constituindo-se como um modelo de auto-avaliação, criado com base nos critérios do Modelo de Excelência da EFQM, para as organizações públicas da União Europeia (UE) conhecerem e melhorarem o seu desempenho organizacional. "*Comum*" porque as mesmas estruturas e sistemas são utilizados pelas organizações de serviço público dos diferentes países, que se encontram em situações socio-económicas diferentes e têm culturas administrativas diferentes. "*Estrutura*" indica um conjunto de princípios de qualidade agrupados de uma maneira lógica e coerente, englobando todas as características de funcionamento de uma organização, no sentido de se confrontar com a realidade de uma organização eficaz e de poder estabelecer um diagnóstico preciso do seu estado. "*Avaliação*" porque se pretendem implementar mudanças e acções correctivas, nos domínios identificados como tendo necessidade de melhorias.

Esta auto-avaliação é feita através da análise de um conjunto de nove critérios representativos dos meios utilizados pela organização na sua actividade, e do resultado dessa actividade. A pontuação máxima dos nove critérios é de mil pontos, divididos em partes iguais entre os dois conjuntos, meios e resultados. As nove caixas identificam aqueles que são os principais aspectos a ter em conta numa análise organizacional. Dentro de cada uma delas existe um critério. Cada um representa as dimensões da organização que devem ser consideradas durante a avaliação e são constituídos por subcritérios. Dentro dos Critérios de Meios, encontramos a Liderança, o Planeamento e Estratégia, a Gestão das Pessoas, as Parcerias e Recursos e a Gestão de Processos e da Mudança. Nos Critérios dos Resultados temos os

Actualmente, cabe à Direcção Geral da Administração Pública (DGAP), no âmbito da inovação, modernização e qualidade, a responsabilidade de coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de divulgação e implementação da CAF na Administração Pública Portuguesa.

A administração educacional também tem experimentado o modelo CAF na auto-avaliação das escolas, nomeadamente através da sua adaptação, o *Projecto Qualis*. Desde 2006, com a implementação deste projecto, está a decorrer, na Região Autónoma dos Açores, a avaliação das escolas, em cumprimento do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2005/A, de 6 de Dezembro, tendo como objectivo promover uma reflexão crítica e aprofundada sobre as suas práticas globais. Segundo este postulado, a instauração de uma atitude de auto-avaliação permanente assenta em procedimentos democráticos, participados e colaborativos.

De acordo com este modelo, a avaliação de desempenho deverá servir para aumentar a motivação de todos através de uma política de reconhecimento e recompensas, que podem ter diferentes formas ou graus de formalidade, desde a aprovação pública à atribuição de prémios, alguns com um valor pecuniário, numa perspectiva de que as organizações e as pessoas têm que sentir que são reconhecidas pelo seu esforço, pelo seu talento, pelo seu mérito.

Actualmente, também a IGE tem novas funções no âmbito da avaliação das escolas, decorrente do quadro de aplicação da Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, que aprovou o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Acentuou-se a sua missão de acompanhar, gradualmente, as escolas e agrupamentos com vista à generalização crescente de uma cultura de avaliação em todo o sistema educativo. As principais atribuições são a definição de referenciais para a auto-avaliação e para a avaliação externa das escolas, com o objectivo de classificar os estabelecimentos de ensino aptos para celebrarem contratos de autonomia, na sequência da implementação da Lei n.º 43/89, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, entretanto revogado pelo Decreto-Lei 75/2008.

Da primeira experiência-piloto, em 2006, com vinte e quatro escolas, e da segunda, em 2007⁴, com uma centena, foram redigidos relatórios pelas equipas, constituídas, primeiro, por especialistas, designados pelo Gabinete da Ministra da

Resultados Orientados para os Cidadãos/Clientes, Resultados Relativos às Pessoas, Impacto na Sociedade, Resultados de Desempenho-Chave. (CAF Estrutura Comum de Avaliação. Melhorar as Organizações através da Auto-avaliação, DGAP).

⁴ Na qual participou a nossa Escola.

Educação, através do Despacho n.º 5/ME/2007, depois, por dois inspectores e um elemento externo à IGE, também especialista, igualmente designado pelo mesmo Gabinete, através do Despacho n.º 4341/ME/2007. Esses relatórios foram enviados às escolas que tiveram um prazo para o seu contraditório.

Um dos objectivos prioritários da IGE passou a ser o de acompanhar as escolas na reflexão das suas práticas, ajudá-las com um olhar externo a realizarem a sua auto-avaliação, estabelecendo "planos de melhoria", de forma a reajustarem os seus procedimentos com vista à melhoria dos resultados das aprendizagens dos alunos que as frequentam.

De um entendimento da avaliação das escolas no sentido da sua fiscalização e controlo, nomeadamente na gestão de recursos e na aplicação dos normativos centrais, temos vindo a assistir a uma reorientação do trabalho da IGE, mormente no que respeita a avaliação dos estabelecimentos de ensino como locais de desenvolvimento, como organizações que querem caminhar a passos largos umas, e a passos mais curtos, outras, sempre atendendo às suas circunstâncias, para a sua autonomia.

O Despacho n.º 370/2006, de 5 de Abril, partindo do pressuposto que a "avaliação dos estabelecimentos de ensino constitui um importante instrumento para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem", assume a uma relação estreita entre a avaliação e o processo de autonomia das escolas, cujo desenvolvimento pressupõe a prestação de contas, a responsabilização pelos resultados obtidos, procedendo à criação de um grupo de trabalho "com o objectivo de estudar e propor os modelos de auto-avaliação e de avaliação externa" e definir os procedimentos e condições necessários à sua generalização.

O Despacho Conjunto n.º 370/2006, de 3 de Maio, criou o Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas, atribuindo-lhe competências nesta área, das quais destacamos: a definição dos referenciais para a auto-avaliação dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário; a definição dos referenciais para a avaliação externa, tendo em consideração que desse processo de avaliação deverão resultar classificações claras desses estabelecimentos e recomendações com vista à preparação da celebração de contratos de autonomia, identificando as áreas em que a contratualização pode ser feita ou a necessidade de intervenção no sentido da melhoria dos aspectos considerados mais débeis.

De acordo com este documento, a finalidade da avaliação externa das escolas é fomentar práticas de auto-avaliação, constituindo os relatórios documentos de reflexão e

debate, identificando pontos fortes e pontos fracos, contribuindo para a elaboração, pelas escolas, de planos de melhoria, em articulação com a administração educativa e com a comunidade em que se inserem.

2. Avaliação interna e avaliação externa

A avaliação interna é aquela em que o processo é conduzido por membros da comunidade escolar, com o objectivo de identificar os seus pontos fortes e fracos e a possibilidade de elaboração conjunta de planos de melhoria, partindo da reflexão e reformulação dos Projectos, numa atitude dinâmica de desenvolvimento organizacional.

Mediante estudo apresentado pelo Conselho Nacional de Educação (2005), nas práticas de auto-avaliação em escolas de diversos países europeus foram identificadas características comuns às "boas práticas de auto-avaliação" concretamente: liderança forte; metas entendidas e partilhadas pelos membros da comunidade escolar; empenhamento dos principais actores da escola nas actividades de auto-avaliação e de melhoria; definição e comunicação clara de políticas e de orientações; actividades de auto-avaliação centradas na aprendizagem, no ensino e na melhoria de resultados; forte empenhamento do pessoal na auto-avaliação; dispositivos de acompanhamento e avaliação sistemáticos, rigorosos e robustos; bom planeamento das acções e da afectação de recursos; equilíbrio benéfico entre o apoio e o estímulo externos e a persistência interna na qualidade; infra-estrutura forte de apoio nacional e/ou local à auto-avaliação como um processo.

A avaliação externa é aquela em que o processo é conduzido por agentes exteriores à escola, pertencentes a agências de avaliação públicas ou privadas. Alguns consideram-na mais objectiva do que a primeira, por se basear em dados quantitativos, possibilitando comparações, permitindo o estabelecimento de padrões de qualidade, de referenciais comuns a todas as escolas. Outros, contudo, conferem maior validade à primeira por traduzir melhor a complexidade da actividade educativa, pois nem todos os indicadores cabem numa avaliação pontual, extemporânea ao clima organizacional próprio de cada escola, na sua singularidade.

Este conflito tende a ser atenuado com a prática simultânea, em muitos países, destas duas formas de avaliação, destes dois olhares sobre a vida das escolas.

Santos Guerra (2002) propõe-nos uma espécie de carta de deveres para a avaliação das escolas: a avaliação deve ser uma avaliação contextualizada, ter em conta os processos, dar voz a todos os participantes, preocupar-se fundamentalmente com os

valores educativos, consagrados nos documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, por exemplo, utilizar diferentes métodos e diferentes vozes na análise e reconstrução da realidade, não se basear exclusivamente nos números, utilizar uma linguagem simples, considerando o problema da avaliação como um problema de comunicação. Enfim, a avaliação deve conduzir sempre à melhoria das práticas, em prol de uma educação para o aperfeiçoamento e a autonomia dos sujeitos, sejam eles entendidos individualmente ou enquanto organizações.

Ainda nesta linha, salientemos o prefácio de Natércio Afonso, do livro sobre auto-avaliação de escolas, *A história de Serena* (2005), onde tece uma radiografia da situação da escola pública, confrontada com inúmeros problemas e apresenta algumas soluções para este embaraço, designadamente a reconfiguração do papel do Estado na administração da educação, conferindo às escolas a autonomia que lhes permita auto-organizarem-se e tornarem-se verdadeiras organizações educativas, atendendo às especificidades dos seus contextos, de modo a que não continuem a ser meros serviços periféricos das políticas burocráticas do Ministério da Educação. O autor faz a apologia da avaliação das escolas, particularmente da complementaridade entre a auto-avaliação e a avaliação externa, como caminho a seguir para o seu aperfeiçoamento e desenvolvimento organizacional.

No caso português, a avaliação externa tem sido conduzida por via institucional, quer através da IGE, quer através dos resultados dos alunos em provas padronizadas a nível nacional, exames e provas de aferição. A crescente importância destas políticas de avaliação externa dos resultados levou à criação, no final dos anos noventa, do GAVE, Gabinete de Avaliação Educacional, um serviço do Ministério da Educação, responsável por todos os requisitos necessários à realização das provas. Os últimos anos ficaram marcados quer pela publicação dos resultados destes testes, realizados a nível nacional, quer por outros, realizados no seio de programas de avaliação internacionais, designadamente o PISA, *Program for International Student Assessment*.

A investigação tem mostrado que os professores e os demais actores educativos têm dificuldades em assumir esta responsabilização pela evolução pedagógica e a eficácia social das suas escolas, por um conjunto de razões que se prendem com a tradição de passividade a que o centralismo administrativo nos habituou, a tradição do individualismo, da inexperience do trabalho de equipa, e a falta de formação adequada dos actores educativos no âmbito do desenvolvimento organizacional.

Ana Albuquerque

Referências bibliográficas

- Carapeto, C., Fonseca, F. (2006) *Administração pública: Modernização, Qualidade e Inovação* (2ª Edição). Lisboa: Edições Sílabo.
- Guerra, M. A. S. (2002). *Entre Bastidores: O lado oculto da organização escolar*. Porto: Edições ASA.
- Guerra, M. A. S.(2003). *Tornar visível o quotidiano das escolas: Teoria e prática de avaliação qualitativa das escolas*. Porto: Edições ASA.
- MacBeath, J. *et al.* (2005). *A história de Serena. Viajando rumo a uma escola melhor*. Porto: Edições ASA.