

Avaliação institucional de escolas de Educação Básica em Portugal: políticas, processos e práticas¹

Virgínio Sá ^a

Resumo

Neste texto, depois de uma breve referência à emergência e à consolidação da agenda avaliativa, abordam-se algumas das racionalidades que compõem a constelação argumentativa que a sustentam, balizando essas argumentações entre o polo da emancipação e da promoção da reflexividade dos atores, num extremo, e o polo do controlo e da vigilância panóptica, no outro. Segue-se uma apresentação do modelo de avaliação externa das escolas em uso em Portugal, com referência ao seu limitado impacto na melhoria da prestação do serviço educativo. Assume-se uma conceção de escola como organização educativa complexa e reconhece-se a densidade *técnica* da avaliação, mas ressalta-se sobretudo a sua face *política*.

Palavras-chave: Avaliação institucional das escolas. Agendas da avaliação. Qualidade(s).

1 Introdução - A centralidade da avaliação (institucional) no contexto das políticas educativas no cenário internacional

A partir do início da década de 90 do século passado, em geografias sociopolíticas bastante distintas, ainda que com ritmos e recontextualizações singulares, a agenda da avaliação educacional, com destaque para a avaliação institucional das escolas, irrompeu com particular centralidade e vigor², assumindo-se como componente nuclear das políticas de *accountability* (AFONSO A. J, 2012) e da “esquizofrenia da performatividade” (SIMÕES, 2007), com consequências diversas, algumas delas dilemáticas, para a realização da “qualidade democrática”

¹ Este trabalho é financiado pelo Centro de Investigação em Educação (CIEd), UID/CED/01661/, Instituto de Educação, Universidade do Minho, através de fundos nacionais da FCT/MCTES-PT.

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

² Como observou Dias Sobrinho (2000), “a década de noventa foi chamada a década da avaliação” (p. 184).

Recebido em: 11 out. 2016

Aceito em: 28 set. 2017

da escola (AFONSO, A. J., 2003). Neste texto, depois de uma breve referência ao contexto de emergência da agenda avaliativa, pretendemos explorar algumas das diferentes racionalidades subjacentes a este “surto de avaliacionite” (ESTÊVÃO, 2001), discutindo alguns dos usos (e abusos) da “informação performativa” e os seus efeitos sobre a promoção de uma escola de qualidade para todos. Focaremos, depois, o caso particular da avaliação institucional em Portugal, dando visibilidade ao modelo de avaliação externa em uso desde 2006, particularmente à versão aplicada no “2º ciclo” da avaliação externa (2011–2016). Encerraremos com algumas interpelações sobre os dilemas e desafios que se colocam à avaliação educacional, em geral, e à avaliação das escolas, em particular, no contexto do (aparente) consenso universal de aspiração à promoção de uma escola de qualidade(s) para todos, privilegiando, neste percurso, uma “epistemologia de contrabandista” que transgride fronteiras sem grande reverência pelos muros que as guardam e pelos respetivos guardadores³.

A abordagem será pluridisciplinar, com referência às teorias da avaliação e às teorias da organização. Assumimos, com Lima (2002), que subjacente a qualquer conceção (e prática) de avaliação está uma conceção de organização que convém explicitar. O amplo arco semântico que baliza os principais conceitos que estruturam o campo das ciências sociais da educação exige alguma delimitação concetual. Procuraremos, por isso, quando nos parecer oportuno, sinalizar esses conceitos e explicitar o sentido particular em que os tomamos. Num contexto marcado por um crescente “imperialismo cultural” e pelo “pensamento único”, ditados pelas sacrossantas (e assexuadas) organizações internacionais, impõe-se ainda com mais urgência o desvelar da *politicidade* do ato avaliativo. Como oportunamente observou Dias Sobrinho (2000) “A avaliação institucional tem uma grande força instrumental e uma considerável densidade política. Ainda que também seja uma questão técnica, muito mais importantes são a sua acção e o seu significado políticos” (p. 89). A avaliação educacional comporta dimensões sociais, políticas e éticas que não podem, por isso, ser reduzidas a imperativos técnicos ou a um “instrumento de domesticação do mundo” (FERNANDES, 2010, p. 39).

2 Os agentes e as agendas da avaliação institucional

Na constelação de argumentações e justificações, passíveis de serem convocadas para conferir inteligibilidade ao (súbito e extensivo) interesse pela avaliação das escolas, é possível identificar lógicas e agendas relativamente diversas e, nalguns casos, abrigando conflitos e tensões polarizadas entre as

³ Assume-se aqui “a noção de fronteira como lugar de trânsito, como demarcação transitória” (ESTEBAN, 2010, p. 67).

pressões para a conformidade burocrático-formal, num extremo, e, no outro, a legítima reivindicação de transparência, do direito a ser informado e de ser parte nas decisões que envolvem a “coisa pública”. Nos vários exercícios de inventariação das “razões” subjacentes à emergência e consolidação do “Estado Avaliador” (NEAVE, 1998) e às pressões para a avaliação das escolas, diversos autores têm procurado arrumar as racionalidades e finalidades dessa emergência e pressões em torno de categorias e subcategorias diversas, umas mais condensadas, outras mais discriminadas, umas mais centradas nos processos e nos intervenientes, outras mais focalizadas nos fins e nos destinatários. Em qualquer dos casos, como afirma Fernandes (2010), “Como prática social, a avaliação não pode contornar questões sociais, políticas e éticas, assim como questões relativas aos potenciais utilizadores, à sua utilização e à participação dos intervenientes (por exemplo, as questões de voz, dos significados, das práticas)” (p. 16). Também Azevedo (2007) sustenta que “A pressão no sentido da avaliação dos serviços públicos e, em especial, das escolas, tem origens muito diversas e lógicas diferentes, quando não contraditórias” (p. 18). Assumindo que essas “lógicas” não são redutíveis à “dimensão técnica”, pois envolvem “visões, interesses e expectativas de cariz político, social, e económico”, este autor discrimina doze “factores” que surgem frequentemente invocados como justificação para as pressões para a avaliação das escolas. Nesses fatores, incluem-se: i) descentralização, a autonomia e a correlativa prestação de contas (políticas de *accountability*)⁴; ii) a reivindicação de informação por parte do consumidor como condição para práticas de escolha informadas; iii) a assunção da escola como “unidade crítica” associada aos estudos sobre o “efeito-estabelecimento”; iv) as preocupações com a (baixa) “produtividade” das escolas em contraste com os (supostos) elevados investimentos públicos; v) o “insucesso” da escola em assegurar o sucesso de todos; vi) a avaliação entendida como condição para a “aprendizagem organizacional” e como “estratégia de marketing”; vii) o (suposto) desfasamento entre as exigências do “mundo do trabalho” e a oferta educativa das escolas; viii) o desejo das escolas, ou, pelo menos, de algumas escolas, serem reconhecido o seu mérito; ix) a crise de confiança na escola decorrente, nomeadamente, da sua “massificação”⁵; x) a avaliação (séria) como um contraponto às formas “preguiçosas” de avaliação (por exemplo, os *rankings*); xi) as pressões das organizações internacionais e a avaliação como alternativa à “verificação da conformidade”; xii) a avaliação como fator de melhoria e como condição para o desenvolvimento de “comunidades profissionais” (AZEVEDO, 2007, p. 21–22).

⁴ Para uma análise detalhada do conceito de *accountability* aplicado à educação, ver Afonso, A. J. (2010).

⁵ Não podemos deixar de observar a relativa sobreposição da emergência da agenda avaliativa com a transição da escola de um “tempo de promessas” para uma escola de um “tempo de incertezas” (CANÁRIO, 2005).

Numa abordagem mais condensada, mas bastante sugestiva, Costa e Ventura (2005) analisam as distintas lógicas e racionalidades a que se podem subordinar os processos avaliativos, articulando-as em torno de três imagens da avaliação: i) avaliar para o Mercado; ii) avaliar para o Relatório; iii) avaliar para Melhorar. Os referidos autores caracterizam cada uma destas imagens por referência a cinco vetores de análise: i) destinatários; ii) objetivos; iii) conteúdos; iv) procedimentos; v) e conceção de escola.

Assim, por exemplo, relativamente à conceção de escola, que informa e enforma cada uma das imagens, enquanto a avaliação para o mercado surge associada a uma conceção de escola como empresa educativa, em que a grande finalidade é captar novos clientes, para avaliação que está ao serviço da produção do Relatório, a conceção de escola subjacente é a de uma burocracia ritualizada, em que a avaliação visa sobretudo a verificar a conformidade legal, cumprindo um ritual de fachada. Se a avaliação se orienta para a melhoria, a conceção de escola subsumida é a de uma comunidade de aprendizagem, entendida esta como “um processo democrático, de construção colectiva, com base no desenvolvimento das capacidades profissionais dos seus membros” (COSTA; VENTURA, 2005, p. 4).

Cada uma das cinco dimensões de análise, acima discriminadas, mantém uma relação de coerência interna com as demais. As respostas que damos às interrogações: para quem se avalia? para que se avalia? o que se avalia? e o como se avalia? abrigam uma determinada conceção da escola como organização. Como afirma Lima (2002), “a avaliação educacional de alunos, escolas, ou departamentos, entre outros elementos, realiza-se necessariamente por referência, implícita ou explícita, a concepções, imagens ou representações de organização escolar”⁶ (p. 17). As diferentes concepções de escola subjacentes aos vários modelos de avaliação, sejam elas visibilizadas ou silenciadas, conduzem a leituras distintas sobre o significado das estruturas organizacionais (mais ou menos articuladas; mais ou menos formalizadas), o modo de pensar os objetivos (mais ou menos claros; mais ou menos consensuais), de problematizar as tecnologias (mais ou menos certas; mais ou menos transparentes), de equacionar as relações de poder (mais ou menos hierarquizadas; mais ou menos simétricas), de reconhecer a interação ambiental (mais ou menos aberta; mais ou menos cooperante) e de interpretar o sentido da(s) liderança(s) (mais ou menos distribuídas; mais ou menos domesticadoras). É, portanto, imperativo que se desvelem as diferentes concepções e imagens organizacionais subsumidas nos diferentes modelos de

⁶ Em texto mais recente, Lima (2015) sustenta que “os processos de avaliação e de garantia da qualidade estão a contribuir para a formalização de escolas e universidades e para a intensificação do seu processo de racionalização, isto é, para a emergência de uma imagem analítica das escolas como hiperburocracias” (p. 1339).

avaliação das escolas. Esta *démarche* poderá constituir a via que permitirá visibilizar (e denunciar) as potenciais inconsistências e incongruências entre a “agenda praticada” e a “agenda declarada” no âmbito da retórica discursiva, habitualmente convocada para justificar as agendas avaliativas.

O que aqui queremos sublinhar é que a avaliação das escolas pode servir agentes e agendas muito diversos e que, ao contrário do que sustentam certos discursos normativos e laudatórios, não está na sua natureza servir uns ou outros. Por isso, o reconhecimento da escola como “organização educativa complexa”, tem ineludíveis implicações para o modo como pensamos e praticamos a sua avaliação. Como alerta Santos-Guerra (2002),

Avaliar as escolas com rigor implica conhecer a especial natureza e configuração que elas têm, enquanto instituições enraizadas numa determinada sociedade: a sua heteronomia, as suas componentes nomotéticas, os seus fins ambíguos, a sua débil articulação, a sua problemática tecnologia (p. 11).

Como referimos antes, a complexidade da avaliação não resulta sobretudo da densidade do processo técnico que a envolve. Como adverte Dias Sobrinho (1996, p. 16), “as avaliações operam como instrumentos quase científicos, quase técnicos, sempre sociais e éticos de consolidação e denegação de valores”. Reconhecer a complexidade do objeto avaliado e a natureza política do ato de avaliar constituem um primeiro requisito para frenar certos ímpetos tecnocráticos e gerencialistas que animam determinadas versões do Estado Avaliador, abrindo espaço para pensar práticas avaliativas mais reflexivas e dialógicas, sensíveis à polifonia de vozes que habitam no território escolar.

3 Usos (e abusos) da avaliação institucional

A forma como se vem costurando a relação entre a avaliação e a qualidade, sem investir no “discernimento pragmático” (FERNANDES, 2010) capaz de desnudar as modalidades da primeira e os (múltiplos) sentidos da última, também tem facilitado a produção de uma visão salvífica da avaliação, como se bastasse avaliar as escolas para que estas, por artes mágicas, se transformassem em escolas de qualidade para todos. Na verdade, como diversos autores vêm denunciando, o aparente consenso em torno do imperativo da promoção da qualidade da escola pode esconder uma “nova retórica conservadora” (GENTILI, 1997) capaz de produzir silenciamento, invisibilidade e sulbateridade (ESTEBAN, 2008), dos quais podem resultar qualidades desqualificadas (ENGUIA, 1997; ESTÊVÃO, 2001; VENTURA, 2006). Como afirma Esteban (2008),

Qualidade é uma palavra polissêmica, plástica, que encerra virtualidades e positivities, expressa convergência de preocupações, permitindo a rápida construção de um consenso por criar a idéia de agregação em torno de compromissos comuns. Estas características ocultam o quanto suas diferentes acepções guardam possibilidades opostas e contraditórias de organização da escola como projeto social (p. 6–7).

Também Gentili (1997) alerta para a polissemia deste conceito e, de modo mais específico, para os “espaços de poder e de conflito” que envolvem a sua delimitação concetual:

O significado da qualidade e, conseqüentemente, a definição dos instrumentos apropriados para avaliá-la, são espaços de poder e de conflito que não devem ser abandonados. “[...] Devemos sustentar com decisão que não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim o pretendam!)” (p. 172, destaque no original).

Como afirma Sá (2009),

não há nada de demoníaco no termo “qualidade”. O que aqui se procura pôr a descoberto são os discursos hegemônicos que veiculam versões monolíticas (e mercadorizadas) de uma realidade que é por natureza plural e polissêmica. O discurso da qualidade pode ser, mas não tem de ser, excludente (p. 94).

Sê-lo-á, contudo, sempre que o discurso hegemônico da qualidade, na sua versão mercantil, silenciar e invisibilizar outras narrativas e possibilidades, subordinando a democratização da escola à sua “modernização” (LIMA, 1994). Nesse caso, a qualidade, enquanto estímulo à competição, pode servir para produzir e legitimar “formas de inclusão degradada” (ESTEBAN, 2008, p. 7)⁷. Ora, nessa circunstância, o sucesso de alguns parece assentar na subalternização de muitos e, como enfaticamente refere Gentili (1997), “‘qualidade’ para poucos não é ‘qualidade’, é privilégio” (p. 177). Os potenciais “efeitos colaterais” (SÁ, 2009) de certas formas “preguiçosas” de avaliação, associadas a certas versões hegemônicas e

⁷ Levin (2002) sustenta que um sistema educativo de qualidade deve satisfazer quatro critérios: liberdade de escolha, eficiência, equidade e coesão social. Contudo, defende o mesmo autor, há um potencial conflito entre os quatro critérios e, por isso, não há nenhum sistema capaz de garantir a sua plena realização em simultâneo.

reduzidas de qualidade, estão suficientemente documentados na literatura e têm tradução em diferentes vertentes da ação das escolas e dos professores⁸.

Contudo, se reconhecemos que, como expressivamente observa Afonso (2003),

a qualidade da educação escolar não se consubstancia apenas na sua “qualidade científica e pedagógica”, mas também, e em simultâneo, na sua qualidade democrática, não podemos deixar de exigir que a avaliação das escolas públicas se estruture através de procedimentos mais complexos, diversificados e muito distintos daqueles em que se têm baseado os exames externos standardizados ou padronizados (p. 51, grifo do autor).

Diversificar e complexificar os dispositivos e pluralizar as vozes com legitimidade de acesso à arena da avaliação, diluindo fronteiras e promovendo “tertúlias dialógicas” que criam oportunidades de conversação horizontal e de deliberação democrática, constitui um dos caminhos possíveis para potenciar as possibilidades emancipatórias dos processos avaliativos, alimentando a produção de “conhecimento situado” capaz de conduzir ao “questionamento e à reflexividade crítica dos atores, no sentido da melhoria da qualidade educativa” (CORREIA, 2016, p. 238). Se a avaliação não constitui o amuleto que vai esconjurar a crise da educação e da escola, também não deve ser perspectivada como a caixa de Pandora a quem todas as “doenças” podem ser imputadas.

4 A avaliação institucional das escolas em Portugal

A avaliação institucional das escolas em Portugal, enquanto prática extensiva e continuada, seja na modalidade de avaliação externa, seja na modalidade de autoavaliação, tem uma história relativamente recente. Contudo, é possível surpreender algumas “experiências” e dispositivos de avaliação institucional que remontam ao início década de 1990⁹, ainda que essas experiências se tenham caracterizado por alguma descontinuidade e revelado relativamente incapazes de institucionalizar uma cultura de avaliação. No entanto, no que concerne à definição de uma política de avaliação das escolas em Portugal, o marco divisor de águas é constituído pela Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro (PORTUGAL,

⁸ De entre os domínios em que esses impactos se têm feito sentir, destacam-se i) o estreitamento e empobrecimento curricular (*teach to the test*); ii) o aumento da segregação no interior da sala de aula; iii) a corrupção dos indicadores de sucesso; iv) a interferência e condicionamento da autonomia docente; v) e a intensificação do trabalho docente.

⁹ Para uma análise descritiva de algumas destas experiências ver, por exemplo, Azevedo (2007); Correia (2016), entre outros.

2002). De acordo com este marco legislativo, “A avaliação estrutura-se com base na autoavaliação, a realizar em cada escola ou agrupamento de escolas, e na avaliação externa” (art. 5º), determinado-se de seguida que “A autoavaliação tem carácter obrigatório, desenvolve-se em permanência [e] conta com o apoio da administração educativa” (art. 6º). Apesar do carácter obrigatório da autoavaliação e da responsabilização da administração educativa pela promoção da avaliação externa, decretadas em 2002, a avaliação institucional das escolas, enquanto prática continuada, apenas se generalizou a partir de finais de 2006¹⁰. Desde então, desenvolveram-se dois ciclos avaliativos (2006–2011 e 2011–2016) abrangendo o conjunto dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

O modelo de avaliação externa implementado em Portugal resultou de um estudo desenvolvido por um Grupo de Trabalho, criado em 2006 pelo Ministério da Educação¹¹. O modelo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho tomou por referência experiências e modelos diversos, quer nacionais quer internacionais¹². Tal modelo, ensaiado pelo Grupo de Trabalho, através de uma experiência piloto, ainda em 2006, envolveu vinte e quatro escolas e agrupamentos de escolas. Após a fase piloto, o programa de Avaliação Externa das Escolas ficou sob a alçada da Inspeção Geral de Educação e Ciência (IGEC). No seu primeiro ciclo avaliativo (2006-2011), o Programa avaliou o conjunto das escolas públicas¹³. Concluído o 1º ciclo avaliativo, o Ministério da Educação criou um novo grupo de trabalho para rever o modelo de modo a responder a algumas críticas e sugestões que foram sendo recolhidas durante o 1º ciclo, com particular destaque para os pareceres e recomendações do Conselho Nacional de Educação¹⁴.

Vamos apresentar de seguida, de forma sucinta, o modelo que foi adotado no segundo ciclo avaliativo (2011–2016) e que acabou de ser concluído (maio de 2016) com a avaliação das últimas escolas do ciclo. Na breve apresentação, faremos referência aos objetivos da avaliação, aos domínios e campos de análise, ao processo de implementação, concluindo com a referência a algumas limitações e desafios que se colocam ao modelo em uso, identificados nos pareceres e relatórios entretanto produzidos.

¹⁰ Werle (2011, p. 790) sustenta que, no caso do Brasil, “o projeto de avaliação em larga escala em desenvolvimento desde o final da década de 1980, desdobrado ao longo de vinte anos, é reforçado a partir de 2005”.

¹¹ Aprovado pelo Despacho nº 370/2006, de 3 de maio (PORTUGAL, 2006).

¹² Para informação detalhada sobre as “fontes de inspiração” do Grupo de Trabalho na elaboração do quadro de referência da avaliação externa, ver Oliveira et al. (2006, p. 2).

¹³ Para além das 24 escolas da fase piloto, foram avaliados 1107 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

¹⁴ Cf. Lei nº 31/2002, art. 11º, ponto 1 (PORTUGAL, 2002).

4.1 Os objetivos da Avaliação Externa

De acordo com documento de apresentação da avaliação externa das escolas, produzido pela IGEC¹⁵, os objetivos a alcançar com esta avaliação são os seguintes:

- Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas;
- incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas;
- fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho nas escolas;
- contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente.

4.2 Os Domínios e campos de análise

O novo quadro de referência, adotado a partir do 2º ciclo de aplicação do programa de avaliação externa, passa a englobar três domínios, desdobrados em nove campos da análise (três para cada domínio)¹⁶:

Resultados

Resultados académicos

Resultados sociais

Reconhecimento da comunidade

Prestação do serviço educativo

Planeamento e articulação

Práticas de ensino

Monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens

¹⁵ Para uma análise detalhada dos vários "Documentos de enquadramento" da avaliação externa das escolas, ver a página IGEC <http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?btreedID=03/01&treelID=03/01/03/00/00&auxID=&newsID=1662#content>.

¹⁶ Durante o 1º ciclo de avaliação externa estavam contemplados cinco domínios: (i) Resultados; ii) Prestação do serviço educativo; iii) Organização e gestão; iv) Liderança; v) Capacidade de autorregulação e melhoria da escola. Os cinco domínios decompunham-se em 19 fatores.

Liderança e Gestão

Liderança

Gestão

Autoavaliação e melhoria

Cada um dos campos de análise é composto por vários “referentes” que especificam, de modo mais detalhado, o foco de cada campo de análise, procurando-se por essa via harmonizar o trabalho das equipas de avaliação na identificação das matérias a analisar¹⁷.

Cada domínio é avaliado com recurso a uma escala de avaliação que contempla cinco níveis: i) Excelente; ii) Muito Bom; iii) Bom; iv) Suficiente; v) Insuficiente¹⁸. Não há lugar à atribuição de uma avaliação global para o conjunto dos três domínios. A avaliação em cada um dos domínios é normativa contextualizada, isto é, cada escola é classificada tomando por referência as classificações médias obtidas pelas escolas com variáveis de contexto análogas. As principais variáveis de contexto utilizadas são o nível de escolaridade do pai e da mãe, a percentagem de alunos que beneficia de apoios sociais, percentagem de docentes do quadro da escola e percentagem de alunos por tipo de ensino.

4.3 Os procedimentos da Avaliação Externa

A avaliação externa é realizada por uma equipa constituída por três elementos – dois inspetores e um avaliador externo à IGEC. A maioria dos avaliadores externos é constituída por docentes do ensino superior. O Relatório de Escola é elaborado e assinado pelos três avaliadores externos.

A metodologia de trabalho da avaliação externa combina três fases: i) preparação; ii) visita à escola; iii) elaboração do Relatório de Escola. Na fase da preparação, a equipa de avaliação recebe e analisa um amplo conjunto de fontes de informação, entre as quais se destacam:

- Documentos estruturantes do agrupamento (projeto educativo, regulamento interno, plano anual de atividades, relatório de autoavaliação, planos de grupo/turma, documento de apresentação da escola, entre outros);

¹⁷ Estão contemplados 44 referentes para o conjunto dos nove campos de análise. A título de exemplo, apresentam-se de seguida os quatro referentes para o campo de análise “Resultados académicos”: i) Evolução dos resultados internos contextualizados; ii) Evolução dos resultados externos contextualizados; iii) Qualidade do sucesso; iv) Abandono e desistência.

¹⁸ Para a análise do descritivo de cada um destes níveis, ver a página da IGEC <http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/00/00&auxID=&newsID=1662#content>.

- informação estatística sobre a escola (perfil de escola/valor esperado) fornecida por vários serviços do Ministério da Educação e Ciência;
- resultados dos questionários de satisfação (alunos, pais, professores e trabalhadores não docentes) aplicados pela IGEC.

A fase da visita desenvolve-se ao longo de 3 a 5 dias consecutivos, dependendo da tipologia de escola/agrupamento em avaliação, sendo que, na maioria dos casos, a duração da visita é de quatro dias. O início dos trabalhos é marcado por uma sessão de apresentação da escola/agrupamento, feita pelo diretor perante as entidades suas convidadas e a equipa de Avaliação Externa. A visita envolve a observação direta das instalações e equipamentos, dos ambientes educativos¹⁹, contactos informais e a realização de entrevistas em painel (12 grupos de entrevistados, representativos da comunidade educativa)²⁰. A visita se encerra com um painel com o órgão de administração e gestão (diretor, subdiretor e adjuntos).

A última fase da avaliação externa compreende a elaboração do Relatório de Escola. Esse Relatório obedece a uma estrutura padrão²¹ e contém quatro capítulos – Introdução; Caracterização da Escola/Agrupamento; Avaliação por Domínio; e Pontos Fortes e Áreas de Melhoria. Na elaboração do Relatório, a equipa de avaliação recorre a diferentes tipos de dados, nomeadamente o resultado da análise dos documentos fundamentais da escola, os indicadores de sucesso académico dos alunos, os resultados dos questionários de satisfação e das entrevistas em painel. Depois de consensualizada entre os elementos da equipa de avaliação, a 1ª versão do Relatório é enviada para a IGEC, sendo submetida aos “olhares cruzados” (revisão por pares) para assegurar alguma uniformidade entre os vários Relatórios e detetar eventuais inconsistências internas ou desconformidades com as instruções previamente fornecidas. Na sequência dessa leitura crítica, o Relatório é novamente devolvido à equipa de avaliação para apreciação das observações e eventuais sugestões de correção, a qual procede às alterações que julgar necessárias, devolvendo novamente o Relatório à IGEC. Finalizado o processo de revisão, o Relatório é enviado para homologação pelo Inspetor Geral de Educação e Ciência e, só depois, é encaminhado para as escolas/agrupamentos.

¹⁹ Quer no primeiro, quer no segundo ciclos avaliativos, não está contemplada a observação de aulas.

²⁰ Cada um dos 12 painéis integra um número variável de participantes (entre 3 a 20 elementos), designados pela escola, mas respeitando um conjunto de critérios específicos definidos para cada um dos painéis pela entidade que realiza a avaliação externa (IGEC). A duração dos painéis varia entre 30 minutos e 2 horas. No total são realizadas cerca de 14 horas de entrevistas em painel, envolvendo cerca de uma centena de membros da comunidade educativa (alunos, professores e outros técnicos, pais, funcionários não docentes e membros da autarquia local).

²¹ Os Relatórios não devem ultrapassar as 12 páginas.

Estas dispõem de um prazo predefinido para, se assim o entenderem, elaborarem um “contraditório”. Se a escola/agrupamento exercer o seu direito ao contraditório, a IGEC encaminha esse contraditório para a equipa de avaliação para que esta responda ao mesmo, podendo, se achar que há fundamento, proceder a alterações no Relatório. Concluído esse processo, o Relatório, o contraditório (caso exista) e a resposta ao contraditório são publicados na página da IGEC. A partir do 2º ciclo de avaliação, depois de receber o Relatório a escola/agrupamento passou a ter, num prazo determinado, de elaborar o plano de melhoria em coerência com as “áreas de melhoria” identificadas no Relatório.

A avaliação externa das escolas em Portugal, quanto a “consequências” e em termos comparativos com outros países, não se pode considerar uma avaliação de “alto impacto” (*highstakes*) (BROOKE, 2013). Contudo, não é despidendo o facto de os resultados dessas avaliações terem implicações no que concerne à cota de classificações mais elevadas na avaliação de desempenho dos professores à avaliação dos diretores e à celebração dos contratos de autonomia, para além da exposição pública da escola e dos seus profissionais através da publicitação dos resultados obtidos. Como realça Ball (2002),

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposição como meios de controlo e mudança. Os desempenhos (de sujeitos individuais ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostra de “qualidade” ou ainda momentos de promoção ou inspeção (p. 3).

5 O impacto da avaliação externa na melhoria da prestação do serviço educativo

A investigação disponível sobre o impacto da avaliação externa, na melhoria da prestação do serviço educativo e no progresso das aprendizagens escolares, não constitui um corpo unitário e convergente. Se uma parte da investigação disponível procura apresentar algumas evidências que suportem a consecução dos objetivos oficialmente declarados, outra parte da investigação tem posto em evidência o limitado impacto desta modalidade de avaliação na melhoria do funcionamento das escolas em Portugal. Já próximo do fim do 1º ciclo de avaliação, o Conselho Nacional de Educação, na sua Recomendação nº 1/2011, considerou que “até à data não é possível identificar claramente as consequências e os efeitos da AEE, quer junto das escolas, quer ao nível das instâncias responsáveis pela formulação e execução das políticas” (CNE, 2011, p. 989). Por seu lado, tomando por referência

o mesmo ciclo avaliativo, no Relatório da OCDE sobre a avaliação da educação em Portugal (SANTIAGO et al., 2012) refere-se que a avaliação das escolas se depara com alguns desafios que incluem

the incipient culture of evaluation and improvement; the insufficient focus on learning and teaching; the incipient development of school self-evaluation; the need to build competence in the techniques of evaluation; and the limited impact of school evaluation (p. 97).

O facto de o modelo de avaliação externa das escolas, quer no primeiro, quer no segundo ciclos, não incorporar a observação de aulas tem sido interpretado em alguns estudos e análises como um fator limitador do impacto da avaliação na mudança das práticas pedagógicas e na melhoria dos resultados escolares (CORREIA, 2016). Isto não obstante, como refere esta autora, a literatura sobre as “escolas eficazes” enfatizar a importância dos processos que ocorrem na sala de aula para a melhoria na prestação do serviço educativo. Contudo, em Portugal,

A avaliação das aulas individuais, ou seja, do “núcleo técnico da educação” (Bolívar, 2006²², 2012; Elmore, 2010²³) - onde ocorrem as decisões concretas sobre o que ensinar, de que forma ensinar, que aprendizagens podemos esperar, que conhecimentos devemos exigir, de que forma se deve avaliar a aprendizagem – é encarada pelas escolas e pelos professores com algumas reservas (CORREIA, 2016, p. 192).

Na verdade, a análise de conteúdo aos Relatórios de escolas relativos ao ano letivo de 2011/2012 (1º ano do 2º ciclo avaliativo) permitiu concluir que, no campo de análise *práticas de ensino*, no que concerne às áreas a necessitar de melhoria, “há um predomínio claro da dimensão acompanhamento e supervisão da prática letiva: 62% das asserções neste campo de análise identificam debilidades ao nível dos mecanismos de acompanhamento da prática letiva em sala de aula e das práticas de supervisão pedagógica” (IGEC, 2012, p. 23).

São diversos os autores (AFONSO, N.; COSTA, 2011; SIMÕES, 2010; SANTIAGO et al., 2012; PACHECO, 2015; CORREIA, 2016) que consideram que o impacto na melhoria das práticas de ensino e na qualidade das aprendizagens dos alunos, resultantes da avaliação externa das escolas em Portugal, foi bastante limitado. As explicações convocadas distribuem-se por argumentos relativamente diversos:

²² BOLÍVAR, A. Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Revista Gestão em Ação*, Salvador, v.9, n. 1, p. 37–60, jan.-abr. 2006.

²³ ELMORE, R. *Mejorando la escuela desde la sala de clases*. Santiago de Chile: Fundación Chile, 2010.

natureza impositiva da avaliação; associação a prémios e castigos; débil autonomia das escolas; défice de cultura avaliativa; “efeito de inércia”; práticas avaliativas descontextualizadas; fragmentação da avaliação; avaliação associada à ideia de controlo (matriz inspetiva); falta de assessoria qualificada. Como consequência, os seus efeitos mais visíveis ocorrem em aspetos procedimentais, ao nível da documentação produzida e nos processos administrativos de gestão, numa lógica de “avaliação para o Relatório” e com marcas de ritualismo e cerimonialidade (COSTA, 2007; CASTRO; ALVES, 2013) e de hiperburocracia (LIMA, 2015). Os impactos mais positivos decorrentes da avaliação externa parecem ter-se concentrado na melhoria dos processos de autoavaliação, embora, como observam Correia, Fialho e Sá (2015), em alguns casos, esses processos se limitem a mimetizar os domínios da avaliação externa.

6 Dilemas e desafios da avaliação institucional

Não obstante as críticas e os limitados efeitos da avaliação externa das escolas, na melhoria da prestação do serviço educativo e na qualidade das aprendizagens dos alunos, a generalidade dos autores considera que isso não constitui uma fatalidade e, de forma explícita ou implícita, deixam subentender o que deveria ser mudado para reverter o quadro traçado. Um dos vetores de convergência dessas propostas (implícitas ou explícitas, realçamos) aponta para a necessidade de conferir maior centralidade aos processos de autoavaliação, explorando a capacidade de melhoria interna das escolas, através do aproveitamento das sinergias da pluralidade de vozes que ecoam no seu território. Contudo, sem adequados graus de autonomia e sem um investimento sério na qualificação dos recursos humanos nos procedimentos e técnicas de avaliação, dificilmente a avaliação, incluindo a autoavaliação, responderá aos anseios de melhoria da sua comunidade, sobretudo enquanto a autonomia se reduzir ao “elogio da diversidade na execução periférica das decisões centrais” (LIMA, 2011).

Subscrevemos a asserção de Azevedo (2007) quando este afirma: “As criações sociais são sempre muito mais complexas que os instrumentos de que dispomos para as avaliar” (p. 16). Se pretendemos “superar as polarizações rígidas ou as dicotomias redutoras da complexidade do real”, teremos necessariamente de começar por reconhecer (e conhecer) a escola como organização educativa complexa, como espaço de convergência de racionalidades plurais, de projetos de vida e de aspirações que corporizam qualidades outras que não se reconhecem (nem são reconhecidas) nos “universais abstratos” que servem de referência às propostas avaliativas de produção heterónoma de que os *rankings*, e os exames nacionais que os alimentam, são um bom exemplo (SÁ; ANTUNES, 2010).

A produção de práticas avaliativas mais reflexivas e dialógicas, sensíveis à pluralidade de qualidades que se tecem no interior de cada escola, permitindo a construção intersubjetiva dos juízos avaliativos, triangulando dados de fontes diversas e com recurso a metodologias variadas, poderá ser uma alternativa capaz de mitigar o “medo vertical” (GIL, 2007) induzido pelas tradicionais práticas heteroavaliativas e criar espaço para possibilidades emancipatórias e de aprofundamento da face democrática da escola. Contudo, e não obstante se reconhecer o potencial emancipatório dos processos autoavaliativos, convém ter presente que estes não estão isentos de riscos. Como adverte Simões (2007, p. 44), “Sabe-se como o ‘auto’ pode ser aprisionante e ‘dominador’ das almas’, com um substituir do controlo directo por uma ‘sujeição produtiva’ no sentido foucaultiano”. A “jaula de ferro” (WEBER, 2015) pode facilmente transformar-se numa “prisão psíquica” (MORGAN, 2006), capaz de nospear de uma forma ainda mais eficaz do que a mais férrea das prisões.

Institutional evaluation of Portuguese schools: policies, processes and practices

Abstract

In this paper, after a brief reference to the emergence and consolidation of evaluative agenda, we explore some of the rationales that underpin the argumentative constellation that supports it, organizing these arguments between the pole of the emancipation and promotion of reflexivity of the actors, at one end, and the pole of the control and panoptical surveillance, on the other. The following is a presentation of the external evaluation model of schools in use in Portugal, with reference to its limited impact on improving the provision of educational services. We assume the school as a complex educational organization and we recognize the technical density of the evaluation process, but we emphasize above all its political face.

Keywords: *Institutional evaluation of schools. Evaluative agenda. Qualities.*

Evaluación institucional de los centros educativos em Portugal: políticas, procesos y practicas

Resumen

En este texto, después de una breve referencia a la aparición y consolidación de la agenda de la evaluación, presentamos algunos de los fundamentos que conforman la constelación de argumentos que la sustentan, segmentando el debate entre el polo de la emancipación y de la reflexividad de los actores, en un extremo, y el polo del control y vigilancia panóptica, por el otro. A continuación, hacemos una presentación del modelo de la evaluación externa de los centros educativos portugueses, con referencia a su limitado impacto en la mejora de los servicios educativos. Se asume una concepción de la escuela como organización educativa compleja y se reconoce la densidad técnica de la evaluación, pero se da visibilidad particular a su cara política.

Palabras clave: *Evaluación institucional de los centros educativos. Agendas de la evaluación. Calidad(es).*

Referências

AFONSO, A. J. Avaliar a escola e a gestão escolar: elementos para uma reflexão crítica. In: ESTEBAN, M. T. *Escola, Currículo e Avaliação*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 38–56.

_____. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471–484, abr./jun. 2012. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>.

_____. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Org.). *Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 147–170.

AFONSO, N.; COSTA, E. A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In: BARROSO, J.; AFONSO, N. (Org.), *As políticas educativas em Portugal: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2011. p. 155–189.

AZEVEDO, J. M. Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Avaliação das Escolas: modelos e processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2007. p. 13–99.

BALL, S. J. Reformar escolas, reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, p. 3–23, dez. 2002.

BROOKE, N. Controvérsias sobre políticas de alto impacto. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 336–347, jan./abr. 2013. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000100017>.

CANÁRIO, R. *O que é a Escola?: um "olhar" sociológico*. Porto: Porto Editora, 2005.

CASTRO, H.; ALVES, J. Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões. *Educação, Temas e Problemas*, n. 12–13, p. 121–142, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CNE. Recomendação N° 1. *Diário da República*, 2ª Série, N° 5, 2011, p. 988–994. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/antigo/images/stories/Financ_Escolas_Pblicas.pdf. Acesso em: 22 fev. 2018.

CORREIA, A. P. *A avaliação das escolas: efeitos da avaliação externa nas dinâmicas de autoavaliação da escola*. 2016. 526 p. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Universidade de Évora, Évora, 2016.

CORREIA, A. P.; FIALHO, I.; SÁ, V. A autoavaliação de escolas: tensões e sentidos da ação. *Revista de Estudios e Investigación en Psicología y Educación*, v. extraordinário, n. 10, p. 100–105, 2015. doi: <https://doi.org/10.17979/reipe.2015.0.10.535>.

COSTA, J. A. Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei. In: CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Avaliação das escolas: modelos e processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2007. p. 229–236.

COSTA, J. A.; VENTURA, A. Avaliação e desenvolvimento organizacional. *Infância e Educação: Investigação e Práticas*, Setúbal, n. 7, p. 148-161, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 15–24, 1996.

_____. *Avaliação institucional da educação superior*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ENGUITA, M. T. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 93–110.

ESTEBAN, M. T. 2008. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 21, n. 1, p. 5–31, 2008.

_____. Diferença, aprendizagens e avaliação: perspectiva pós-colonial e escolarização. In: _____; AFONSO, A. J. (Org.). *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 45–70.

ESTÊVÃO, C. V. Políticas Educativas, Autonomia e avaliação: reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 14, n. 2, p. 155–178, 2001.

FERNANDES, D. Acerca da articulação de perspectivas e da construção teórica em avaliação educacional. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Org.). *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez Editora, 2010. p. 15–44.

GENTILI, P. O Discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: _____; SILVA, T. T. (Org.). *neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 111–177.

GIL, J. *Portugal hoje: o medo de existir*. Lisboa: Relógio d'Água, 2007.

INSPEÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA - IGEC. *Avaliação externa das escolas: relatório 2011-2012*. Lisboa: IGEC, 2012. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload%5CRelatorios/AEE_2011-2012_RELATORIO.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

LEVIN, H. A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 24, n. 3, p. 159–174, 2002. doi: <https://doi.org/10.3102/01623737024003159>.

LIMA, L. C. A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. esp., p. 1339–1352, dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521>.

_____. *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora, 2011.

_____. Avaliação e Concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In: COSTA, J. A.; MENDES, A. N.; VENTURA, A. *Avaliação de organizações educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2002. p. 17–29.

_____. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. *Cadernos de Ciências Sociais*, Porto, n. 41, p. 119–139, 1994.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2006.

NEAVE, G. The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, v. 33, n. 3, p. 265–284, sep. 1998.

OLIVEIRA, P. et al *Relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas*. Porto: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_06_RELATORIO_GT.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2016.

PACHECO, J. A. (Coord.). *Impacto e efeitos da avaliação externa de escolas do ensino não superior: relatório final do projeto de investigação*. [S.l.]: COMPETE, 2015. Disponível em: <<http://webs.ie.uminho.pt/avaliacaoexternaescolas/Relat%C3%B3rio%20%20AEENS.%202015..pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

PORTUGAL. Despacho Nº 370/2006, de 3 de maio de 2006. *Diário da República*, 3 maio 2006. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%E7%E3o/Despacho_Conjunto_370_2006.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____. Lei Nº 31/2002, de 20 de dezembro de 2002. Aprova o sistema de educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei nº 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo). *Diário da República*, 20 dez. 2002. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%E7%E3o/Lei_31_2002.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SÁ, V. A (Auto)Avaliação das escolas: virtudes e efeitos colaterais. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, n. 17, v. 62, p. 87–108, 2009. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362009000100005>.

SÁ, V.; ANTUNES, F. Rankings, competição e escolhas na administração da educação: Um olhar desde as escolas. In: CONGRESSO LUSOBRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4.; CONGRESSO NACIONAL DO FÓRUM PORTUGUÊS DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL, 3., 2010. *Atas...* Lisboa: FPAE, 2010. p. 1–13.

SANTIAGO, P. et al. *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD, 2012.

SANTOS-GUERRA, M. S. Como num espelho- avaliação qualitativa das escolas. In: AZEVEDO, J. (Org.). *Avaliação das Escolas: consensos e divergências*. Porto: Edições ASA, 2002. p. 11–31.

SIMÕES, G. M. J. A auto-avaliação das escolas e a regulação da acção pública em educação. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 4, p. 39-48, 2007.

_____. *Autoavaliação da escola: regulação de conformidade e regulação de emancipação*. 2010. 328 f. xx f. Tese (Doutoramento em Educação) – Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/3067>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

VENTURA, A. *Avaliação e Inspeção das escolas: estudo de impacte do programa de avaliação integrada*. 2006. 968 p. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) – Universidade de Aveiro, Aveiro, 2006.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Lisboa: Editorial Presença, 2015.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769–792, out./dez. 2011. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-4036201100050000>.



Informações do autor

Virgínio Sá: Professor Associado. Doutor em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal, especialidade em Organização e Administração Escolar. Investigador associado do Centro de Investigação em Educação (CIEd). Exerce a sua atividade docente em cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutoramento). Contato: virsa@ie.uminho.pt.