



A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL NO CONTESTO DAS ACTUAIS POLÍTICAS CURRICULARES

José Augusto PACHECO
Universidade do Minho

Se é certo que a avaliação das escolas, ou dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, se insere numa política educativa que prossegue “objectivos nacionais permanentes, pressupondo uma elaboração e uma concretização transparentes e consistentes”¹ já se torna mais duvidoso quando os textos da administração central referem que “a eficiência da política educativa e a prossecução dos seus objectivos é sujeita a avaliação permanente, continuada e pública”².

Apesar das intenções, e apesar dos discursos de responsabilização dos decisores administrativos no campo educativo, a realidade portuguesa tem demonstrado a inexistência de uma avaliação das políticas públicas, permitindo-se que as mesmas sejam mais determinadas pelas decisões do senso comum do que pela decisão fundamentada e sistematizada. Todavia, a avaliação das políticas educativas tem existido esporadicamente no plano da participação da administração central em estudos de pilotagem internacional³ quer por pressões de grupos de interesses, quer por necessidades de uma avaliação diagnóstica exigidas por organismos muito diversos. Por exemplo, a participação de Portugal no estudo PISA⁴, cujos resultados têm sido amplamente divulgados, é determinada por critérios de participação em órgãos internacionais, dado que o fez na qualidade de membro da OCDE.

SIGNIFICADOS, DIMENSÕES E SENTIDOS

Neste aspecto, poder-nos-emos interrogar relativamente à avaliação das escolas: Que significados estão subjacentes à política decretada? Quais as dimensões avaliativas? Que sentidos a justificam?

Os significados da avaliação das escolas dependem muito do modo como enquadrámos a escola numa política global de avaliação curricular, com objectos multirreferenciais e diversificados (Freitas, 2003; Pacheco, 2001a; Bélair, 1999). O objecto avaliativo escola só adquire relevância política se todos os referentes do sistema educativo forem sujeitos a uma avaliação rigorosa e

1. Ponto 1 do art. 6º da Lei de Bases da Educação e Formação Vocacional, em debate público.

2. Ponto 5 do art. 6º da Lei de Bases da Educação e Formação Vocacional.

3. Sobre estes estudos, cf. Gilbert De Landsheere, 1994, e Michel Bonami e Michèle Garant, 1996

4. Cf. PISA 2000 . Programme for International Student Assessment. Ministério da Educação. Gabinete de

continua, a não ser que consideremos que só o aluno deva ser o objecto principal de avaliação, entretanto acompanhado por débeis avaliações, caso dos professores, dos manuais e dos programas (Pacheco e Flores 1999). Para ser credível, a avaliação institucional contemplará os seguintes princípios (Belzán e Sobrinho, 1995):

Globalidade – A avaliação é um todo e a escola é somente um objecto do sistema educativo:
Comparabilidade - Torna-se necessária a uniformidade básica da metodologia e dos critérios de avaliação

Identidade institucional - A avaliação adquire legitimidade pela auto-avaliação.

Responsabilidade – Os actores escolares necessitam de reconhecer que tudo o que fazem se insere numa cultura de avaliação.

Legitimidade – Os dados recolhidos têm que ser os mais adequados aos propósitos de avaliação e as informações serão fidedignas.

Continuidade – A avaliação exige processos e práticas de avaliação permanentes.

Enquanto processo de decisão, que implica um juízo valorativo (Stufflebeam e Skinfeld, 1989), a avaliação institucional pode desempenhar diferentes dimensões, sobretudo se for bem clarificado o juízo de valor entre um referido (o que é constatado, o que serve para ajuizar sobre um desempenho, uma representação dos factos) e um referente (o que serve de norma e critério, o ideal, o modelo, o correcto) (Rodrigues, 2002; Alves, 2001; Pacheco 1998; Figari, 1996).

Por conseguinte, a avaliação de uma escola implica a valoração de dados concretos em função de uma representação tida como ideal, limitando-se a “procurar os signos que permitem dizer como se posiciona o objecto em relação ao referente” (Hadji, 1994:76). E por escola entendemos o “conjunto de processos e relações que são produzidas no quotidiano” (Balzar e Sobrinho, 1995, p. 15) de uma organização formal com funções múltiplas e convergentes de modo a potencializar as aprendizagens dos alunos definidas no âmbito de uma dada estrutura curricular.

Pela leitura dos objectivos formulados para orientar a avaliação das escolas em Portugal⁵ constata-se o predomínio da dimensão performativa, presente quer pelos termos ligados à melhoria da qualidade do sistema e dos resultados escolares, com preocupações manifestas de dispor de informações sobre o funcionamento do sistema educativo no sentido de participar nos processos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, ao sucesso educativo, quer pela valorização da participação dos actores educativos e promoção de uma cultura de melhoria continuada dos resultados.

Aliás, a dimensão performativa pode ser resumida na concepção de avaliação que é adoptada: “a criação de níveis de exigência, bem como a identificação de boas práticas organizativas”⁶.

Tal concepção radica ainda numa dimensão tecnocrática de avaliação, na medida em que se privilegia a política de avaliação centrada na seriação das escolas, a política standardizada (Hargreaves, em publicação), a política de aritmética (Darling-Hammond, 1998), a política de quase-mercado (Afonso, 1998) dentro daquilo que denominamos *modelo de racionalidades técnicas* (Pacheco, 2002). Por mais discursos que existam por parte da administração central, no

5. Cf. Artº 3º da Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro [sistema de avaliação da educação e do ensino não superior].

6. Idem, artº 4º.

sentido de dotar a escola de autonomia, a verdade é que os professores, os alunos e os encarregados de educação são impelidos a assumirem mecanismos de responsabilização pela aprendizagem no quadro de um escola-objeto de regulação estatal. A questão da autonomia da escola, discutida na sua complexidade curricular (Morgado, 2000) e ainda nos aspectos que a ligam ao desenvolvimento profissional (Flores, 2000; Braga, 2001), é crucial para determinar a finalidade da avaliação.

O Estado-regulador impõe, agora, os valores ligados à qualidade (e necessariamente à eficiência e à eficácia) de acordo com as características de uma política neoliberal (Pacheco, 2001b; Lima e Afonso, 2002, Barroso, 2003), pois servem para legitimar a sua intervenção no processo de regulação do sistema educativo e para responsabilizar também as escolas pelo seu próprio (in)sucesso.

À semelhança do que acontece com outros sistemas, também no sistema educativo o consenso à volta do termo qualidade torna-se numa tarefa muito complexa, pois, na realidade, a “qualidade tem um sentido diferente conforme os observadores ou os grupos de interesse e, quando se empreende uma reforma, cada qual formula uma ideia diferente da ordem de prioridades” (OCDE, 1992, p. 19). A divergência não se encontra tanto na definição possível do conceito de qualidade – implicando sempre um juízo de valor que remete para a noção de excelência e de mérito – quanto naquilo que pode representar ou no modo como é interpretada. Perguntar-se-á: a qualidade de quê? A qualidade para quem? (Pacheco, 1994).

Neste sentido, argumentamos que a avaliação das escolas resulta mais de um modelo do Estado-regulador que propriamente de uma vontade intrínseca dos actores directos que intervêm na escola. A avaliação não é nem politicamente neutra nem cientificamente objectiva, tratando-se de um processo profundamente regulado em função de lógicas caldeadas pela política de prestação de contas.

A regulação avaliativa está presente quer nos inúmeros normativos, quer nos organismos criados para permitir que a complexa máquina do Estado-regulador funcione na senda de uma cultura de avaliação: Gabinete de Avaliação Educacional; Inspeção-Geral da Educação; Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo.

O papel do Estado é, assim, reconfigurado pelos processos e práticas de avaliação em função dos seguintes eixos discursivos:

a) (Des) centralização - busca de novas formas organizacionais de identificação da escola (agrupamentos verticais e/ou horizontais, departamentalização).

b) Contratualização da autonomia – de acordo com critérios de sucesso e de prossecução de objectivos a médio prazo.

c) Recentralização – através de exames nacionais, do currículo nacional, da avaliação aferida, da imposição da monitorização.

d) Periferialização – os responsáveis pelas escolas são mais cumpridores de normas do que gestores de uma verdadeira autonomia; as escolas caminham para a periferia do sistema quando discursivamente são colocadas no centro das políticas educativas.

Os sentidos presentes na regulamentação normativa da avaliação da escola apontam para a auto-avaliação e para a avaliação externa no contexto de referentes predeterminados. Ainda que em qualquer processo avaliativo haja lugar para o papel activo dos sujeitos, uma vez que jamais a avaliação poderá ser entendida como uma forma de legitimação de práticas objectivas, a avaliação

da escola é modelizada pela auto-avaliação (Alves e Machado, 2003), mas no sentido da confirmabilidade do grau de concretização/execução do projecto educativo, do ensino e das aprendizagens, das de actividades proporcionadoras de climas e ambientes educativos; do desempenho dos órgãos de administração e gestão das escolas ou agrupamento de escolas; do sucesso escolar (frequência escolar e resultados das aprendizagens); da prática de uma colaboração entre os membros da comunidade educativa. Acrescentar-se-á que o “processo de auto-avaliação deve conformar-se a padrões de qualidade devidamente certificados”⁷.

O mesmo sentido de confirmabilidade está presente nos critérios de avaliação externa⁸, embora alguns sejam muito generalistas: cumprimento da escolaridade obrigatória; resultados escolares (taxa de sucesso, qualidade do mesmo e fluxos escolares); inserção no mercado de trabalho; organização e desenvolvimento curricular; participação da comunidade educativa; organização e métodos e técnicas de ensino; adopção e utilização de manuais escolares; níveis de formação e experiência pedagógica e científica dos docentes; existência, estado e utilização das instalações e equipamentos; eficiência de organização e gestão; articulação com o sistema de formação profissional e profissionalizante; colaboração com as autarquias locais; parcerias com entidades empresariais; dimensão do estabelecimento de ensino e clima e ambientes educativos.

Por mais que as práticas de avaliação o venham a desmentir, o discurso da administração clarifica que “os resultados da avaliação, uma vez interpretados de forma integrada e contextualizada”⁹ (...) “devem ser divulgados com o objectivo de disponibilizar aos cidadãos em geral e às comunidades educativas em particular uma visão extensiva, actualizada, criticamente reflectida e comparada internacionalmente do sistema educativo português”¹⁰.

CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO

A quem pertence a iniciativa de avaliação das escolas? Pela regulação normativa, o modelo (adoptado para o ensino superior) pressupõe um processo de duas fases complementares: a auto-avaliação e a avaliação externa. Seria prudente que a avaliação externa, que tenderá para a classificação se os focos de pressão social sobre a escola se mantiverem, fosse realizada em função da auto-avaliação. Das diversas modalidades a adoptar, pode-se rejeitar a iniciativa externa com carácter de imposição e a iniciativa interna sem facilitadores externos e defender a iniciativa externa com carácter de proposta e a iniciativa interna com facilitadores externos (Santos Guerra, 2002).

Se os actores educativos não tiveram uma participação activa tanto na auto-avaliação, que por natureza lhe pertence, quanto na avaliação externa, sobretudo na dilucidação de aspectos tão diversos, então todo o projecto de avaliação da escola tornar-se-á inconsequente, pelo menos no propósito fundamental de contribuir para a melhoria das aprendizagens.

Nesta caso, o roteiro de avaliação necessita de ser compatibilizado com os tempos dos projectos de escola (educativo, organizativo, curriculares) e com o faseamento de recolha de dados. A escola enquanto organização avaliativa projecta-se de acordo com processos e práticas de decisão que requerem o questionamento e a problematização dentro de *timings* apropriados. É necessário dar tempo à escola para se auto-avaliar e aos avaliadores externos para compreenderem o *ethos* da

7. Cf. Artº 7º da Lei nº 31/2002, de 20 de Dezembro.

8. Idem, artº 9º.

9. Idem, artº 14º.

10. Idem, artº 16º.

organização (Simon, 1992) que desconhecem. A mera contratualização da avaliação, ou mesmo a sua empresarialização, ou ainda a sua contagem numérica através de procedimentos estatísticos, não corresponde aos objectivos de uma avaliação contextualizada e iluminativa.

A leitura dos resultados da avaliação também é uma faceta credível da avaliação da escola. As escolas mais bem classificadas serão os pólos de excelência, o exemplo das boas práticas de organização e dos bons projectos curriculares; pelo contrário, as escolares piores classificadas serão os locais mais monitorizados através, como escreve Hargreaves (em publicação), de uma vigilância e de uma avaliação constantes, e cuja aprendizagem é restringida e regulada, ficando marginalizados no processo de localização forçada das “instituições deficitárias” do sistema.

Porque não há escolas iguais, a avaliação da escola é diferenciada na procura do seu desenvolvimento organizacional. Aplicar um guião de avaliação estandardizado será caminhar no sentido da procura dos resultados e não dos processos que existem no interior das escolas. As escolas diferentes exigem estratégias diferentes e os pretendidos níveis de excelência escolares só podem ser alcançados se a avaliação funcionar numa dimensão de aprendizagem organizacional. Como refere David Hopkins (2001, p. 162):

as “escolas com níveis diferentes de eficácia requerem estratégias de desenvolvimento distintas (...) Quando existem circunstâncias menos acolhedoras da mudança, é necessário concentrarmos muito mais nos estádios iniciais do trabalho para o desenvolvimento, criando na escola as condições internas que facilitem esse desenvolvimento”.

A eficácia das escolas, objectivo que é consensual quando interligado à melhoria dos processos de aprendizagens dos alunos, depende em grande parte do reconhecimento das suas diferenças, necessidades e potencialidades, pois, caso contrário, correríamos o risco de tornar as escolas eficazes em escolas ineficazes.

A eficácia das escolas, objectivo que é consensual quando interligado à melhoria dos processos de aprendizagens dos alunos, depende em grande parte do reconhecimento das suas diferenças, necessidades e potencialidades, pois, caso contrário, correríamos o risco de tornar as escolas eficazes em escolas ineficazes. A questão central reside em saber quais são os factores que estão na origem do sucesso das escolas, sucesso este avaliado não somente pelos resultados das avaliações externas dos alunos, mas também pelos contextos e vivências que fazem da escola uma situação particular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, Almerindo (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: universidade do Minho.
- Alves, M.^a Palmira (2001). *A (des) construção do currículo: o papel dos professores na avaliação dos alunos*. Universidade de Grenoble/Universidade do Minho. Tese de doutoramento (policopiada).
- Alves, M.^a Palmira e Machado, Eusébio (2003). Sentido da escola e os sentidos da avaliação. *Revista de Estudos Curriculares*, 1(1), 77-90.
- Balzan, Newton e Sobrinho, José (org.) (1995). *Avaliação institucional. Teoria e experiências*. São Paulo: Cortez Editora
- Barroso, João (org.) (2003). *A escola pública. Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa.

- Bélaïr, Louise (1999). *L'évaluation dans l'école*. Paris: ESF Éditeur.
- Bonami, Michel e Garant, Michèle (eds.). *Systèmes scolaires et pilotage de l'innovation*. Bruxelles : De Boeck.
- Braga, Fátima (2001). *Formação de professores e identidade profissional*. Coimbra: Quarteto.
- Darling-Hammond, Linda (1998). Policy and change. Getting beyond bureaucracy. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan e D. Hopkins (eds.). *International handbook of educational change*. London; Kluwer, pp. 624.670.
- De Landsheere, Gilbert (1994). *Le pilotage des systèmes d'éducation*. Bruxelles: De Boeck.
- Figari, Gérard (1996). *Avaliar, que referencial?* Porto: Porto Editora.
- Flores, M^a Assunção (2000). *A indução no ensino. Desafios e constrangimentos*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- Freitas, Luiz (org.) (2003). *Avaliação de escolas e universidades*. São Paulo: Editora Komedi.
- Hadji, Charles (1994). *A avaliação, regras do jogo*. Porto: Porto Editora.
- Hargreaves, Andy (em publicação). *O ensino na sociedade do conhecimento*. Porto: Porto Editora.
- Hopkins, David (2001). *School improvement for real*. London: Falmer Press.
- Lima, Licínio e Afonso, Almerindo (2002). *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- OCDE (1992). *As escolas e a qualidade*. Porto: Edições Asa.
- Morgado, J. Carlos (2000). *A (des)construção da autonomia curricular*. Porto: Asa Edições.
- Pacheco, José (1994). Domínios para a qualidade do ensino. *Revista Educação*, 8, 28-32.
- Pacheco, José (1998). A avaliação da aprendizagem. In L. Almeida e J. Tavares (org.). *Conhecer, aprender e avaliar*. Porto: Porto Editora, pp. 111-132.
- Pacheco, José (2001a). *Currículo: teoria e práxis (2^a ed.)*. Porto: Porto Editora.
- Pacheco, José (2002). *Políticas curriculares*. Porto: Porto Editora.
- Pacheco, José (org.) (2001b). *Políticas educativas. O neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora.
- Pacheco, José e Flores, M^a Assunção (1999). *Formação e avaliação do professor*. Porto: Porto Editora.
- Rodrigues, Pedro (2002). *Avaliação da formação pelos apripicantes em entrevista de investigação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Santos Guerra, Ángel (2002). Como num espelho – avaliação qualitativa das escolas. In J. Azevedo (org.). *Avaliação das escolas. Consensos e divergências*. Porto: Edições Asa, pp. 11-31.
- Simons, Helen (1992). *Avaliação e reforma das escolas*. In A. Estrela e A. Nóvoa (org.). *Avaliação em educação: novas perspectivas*. Lisboa: Educa, pp. 139-153.
- Stufflebeam, Daniel e Skinfield, Anthony (1989). *Evaluación: guía práctica para profesores*. Madrid: Narcea.