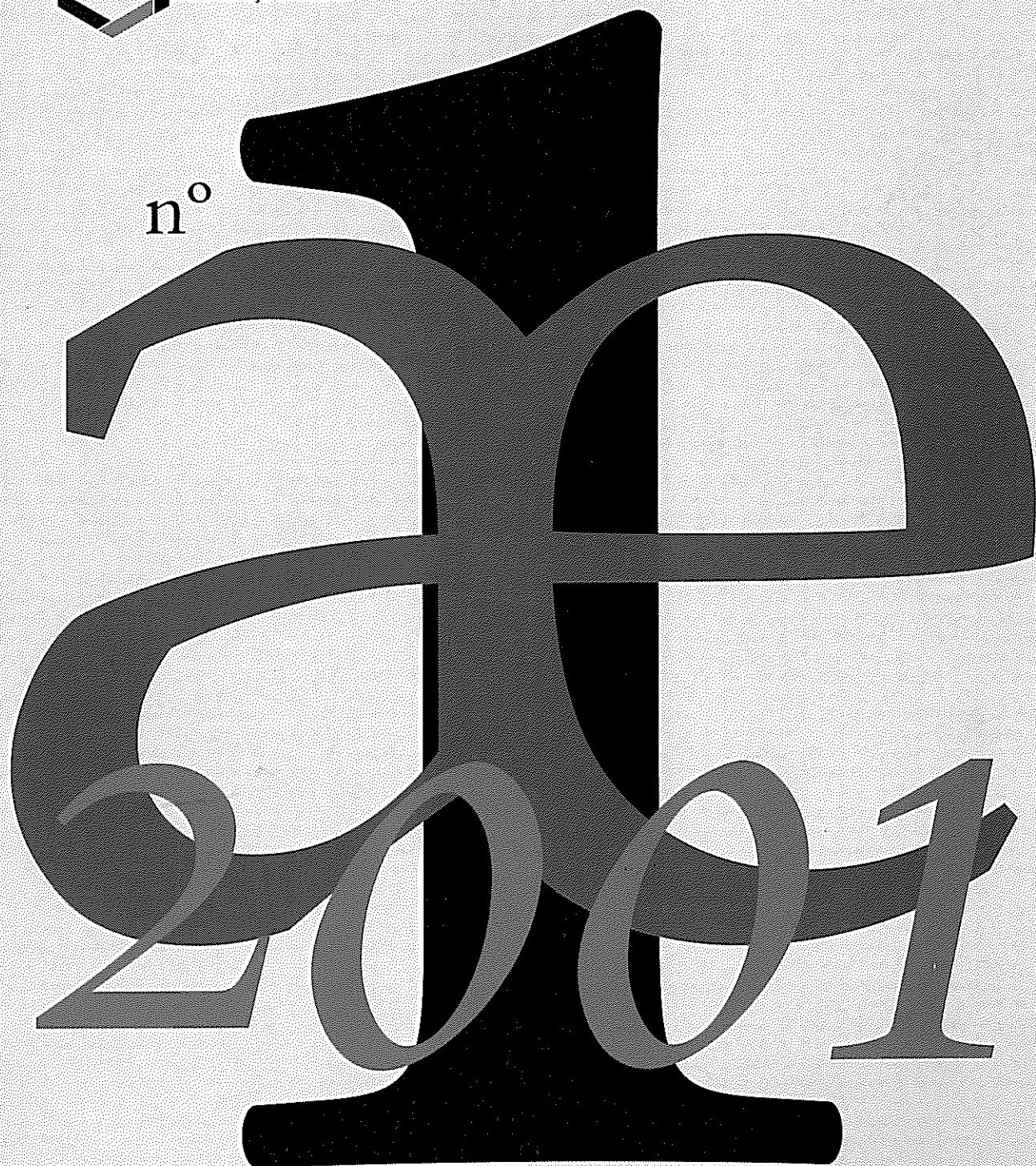




Forum Português
de Administração Educacional

n^o



Administração Educacional

Revista do Fórum Português da Administração Educacional n^o1 - 2001 | 1000\$00

As escolas em avaliação: avaliabilidade e responsabilização

ALMERINDO JANELA AFONSO

Temos vindo a assistir, desde meados dos anos oitenta, a um crescente retomar do protagonismo da avaliação como dispositivo de regulação dos sistemas de ensino. Em muitos dos países capitalistas ocidentais mais avançados, e de uma forma mais explícita e intencional do que em outros momentos ou conjunturas sócio-políticas, a avaliação amplia as suas fronteiras e diversifica a sua presença, passando a incidir não apenas nos resultados académicos dos estudantes mas também na própria definição e implementação das políticas educativas, na actividade das escolas e na acção dos professores.

Em países capitalistas como os EUA e a Inglaterra, coincidindo com a última grande vaga de reformas genericamente referenciáveis ao que se tem designado como projecto de modernização conservadora, a centralidade da avaliação educacional advém agora do facto de esta conter a possibilidade de se transformar num dos instrumentos mais eficazes para introduzir mudanças inspiradas numa nova ideologia emergente. Trata-se, como é sabido, da ideologia da nova direita — uma espécie de melting pot político, económico e cultural onde se fundem valores e interesses contraditórios de origem liberal e conservadora que virão a ter expressão através de muitas das medidas e decisões de carácter híbrido tomadas por diferentes governos deste período.

Neste contexto (e sem querer discutir, por exemplo, a selecção exacerbada a que estamos actualmente a assistir em Portugal no final do secundário), verifica-se que uma das expressões mais fortes da nova obsessão avaliativa é o retorno aos exames nacionais (agora designados de avaliação externa ou de provas standardizadas ou aferidas), pretendendo cumprir duas funções básicas complementares: servir de instrumento para reforçar o controlo central por parte do Estado relativamente ao que se ensina (e como se ensina) nas escolas públicas e, simultaneamente, promover pressões competitivas entre os

estabelecimentos de ensino públicos (ou entre os estabelecimentos públicos e os privados), induzindo um efeito de hierarquização e de emulação através da publicitação e ampla divulgação dos resultados escolares dos estudantes que os frequentam.

O que é novo, no entanto, não é propriamente o facto de o Estado usar a avaliação como instrumento de controlo, mas sim o facto de o controlo sobre os resultados escolares não se subordinar nem se restringir a uma mera lógica burocrática, articulando-se agora com mecanismos de mercado (ou, mais exactamente, de quase-mercado). Além disso, ao menos ao nível da ideologia dominante, os bens educativos (ressalvadas as especificidades que lhe são inerentes) passam a integrar o conjunto dos bens mercadorizáveis, ou seja, os bens sujeitos à lei da oferta e da procura — quebrando assim a vinculação, historicamente estabelecida entre a educação como direito e bem colectivo e a obrigação do Estado democrático de a prover e assegurar através do princípio da igualdade de oportunidades.

Entretanto, o Estado não se retira nem abdica do seu poder de direcção e de controlo sobre o sistema educativo, apesar de, em conjunturas específicas e de diversos modos, transigir com a tendência para uma redefinição dos actores educativos como clientes ou consumidores, aceitar passivamente a possibilidade de novas discriminações e exclusões como consequência perversa da desvalorização da escola pública, permitir a liberalização das escolhas educacionais sem levar em conta a distribuição social desigual do capital cultural e económico, ou, ainda, fragilizar direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da diminuição dos investimentos públicos na educação. Apesar de tudo o que isso poderia pressupor, e tal como alguns autores têm chamado a atenção (cf., por exemplo, Gamble, 1994), o Estado não deixou de reforçar o seu poder coercitivo e de exercer o seu papel de regulação

social, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, continuou a favorecer e a promover a expansão do próprio mercado e a sua própria retracção em termos de responsabilidades e âmbitos de actuação.

No que diz respeito mais concretamente à educação, os governos de inspiração neoliberal e neoconservadora adoptam políticas híbridas que são a expressão daquilo que atrás afirmei: por uma lado, assiste-se a um aumento do controlo do Estado sobre as escolas, através, por exemplo, da criação de currículos ou parâmetros curriculares nacionais, e através da implementação de dispositivos de inspecção e de avaliação externa; por outro lado, verifica-se a criação de mecanismos de liberalização e de privatização e a adopção de modelos de administração que conferem uma maior autonomia processual aos estabelecimentos de ensino e incentivam a criação de parcerias com actores externos ao sistema, pretendendo assim promover a co-responsabilização em relação às funções educativas e de gestão — facto este mais evidente nos países em que essas funções estavam entregues exclusiva ou predominantemente aos professores ou a outros agentes do Estado.

O que é, todavia, relativamente inesperado é o facto de os governos de orientação política distinta (socialistas ou sociais-democratas de centro-esquerda), que em meados dos anos noventa assumiram o poder após a vaga da nova direita, não só não terem modificado substancialmente as decisões herdadas do período anterior como, no que diz respeito à avaliação externa dos alunos e das escolas, terem mesmo, em certos casos, ido mais longe na expansão destes e doutros mecanismos de controlo por parte do Estado.

Parece, assim, constatar-se que nas últimas duas décadas a avaliação ganhou um estatuto social que é relativamente indiferente às concepções e realidades políticas que lhe subjazem; e é, talvez, esta aparente consensualidade que torna mais difícil demonstrar que, ao contrário do que se faz crer, a adopção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável face, sobretudo, aos progressos científicos e epistemológicos que vinham conduzindo a

avaliação para perspectivas anti-positivistas mais complexas e pluralistas.

Tal como observei noutra oportunidade a este propósito, a emergência do chamado Estado-avaliador poderá mesmo significar um retrocesso considerável, não apenas porque promove a recuperação e actualização de muitos dos pressupostos positivistas e quantitativistas tornados anacrónicos pelo próprio desenvolvimento e aperfeiçoamento das teorias da avaliação, mas, sobretudo, porque favorece a desvalorização da multirreferencialidade dos processos avaliativos, que tem vindo a ser reconhecida como o novo ponto de chegada para superar a crise dos paradigmas tradicionais neste domínio (cf. Afonso, 1998a; ver também Fernandes, 1998). Do meu ponto de vista, este é um dos aspectos mais importantes a considerar na análise das políticas avaliativas mas que, no entanto, tem sido negligenciado em muitos dos trabalhos recentes que utilizam o conceito de Estado-avaliador.

Como se sabe, o conceito de Estado-avaliador surgiu inicialmente no âmbito dos estudos relativos às políticas de ensino superior, procurando designar uma nova forma de actuação do Estado (cf. Neave, 1988; ver também Afonso, 1998b; Broadfoot, 2000). Neste nível de ensino, e segundo alguns trabalhos mais recentes, têm ocorrido mudanças no modo de regulação que ilustram bem a transição de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal. Entre um modelo de regulação burocrático e centralizado em que o Estado mantém sob a sua alçada todos os aspectos do ensino superior (acesso, currículos, nomeação de pessoal, normas para concessão de graus, etc.) e o seu oposto, isto é, um modelo de controlo totalmente baseado no mercado, a tendência nos últimos anos em termos de ensino superior na Europa ocidental (e também em Portugal) tem sido a adopção de um modelo híbrido (modelo de supervisão) que conjuga o controlo pelo Estado com estratégias de autonomia ou de auto-regulação institucional. A vigência deste modelo tem conduzido à aprovação de leis de autonomia que têm transferido para as instituições "os detalhes da aplicação das políticas de ensino superior, bem como a gestão corrente". Ao mesmo tempo, os governos "passaram a controlar apenas algumas variáveis do sistema consideradas importantes, como os custos por aluno, o

número de alunos admitidos, as taxas de retenção, o número de licenciados produzidos [e] às instituições passou a competir auto-regular-se, por forma a que os parâmetros do seu funcionamento se situem dentro dos valores aceitáveis para o Governo[...]" (cf. Correia; Amaral & Magalhães, 2000).

É precisamente neste contexto que emerge o chamado Estado-avaliador (evaluative state) que, segundo uma outra autora, implica três aspectos fundamentais: a concentração da administração central na dimensão estratégica de desenvolvimento do sistema, definindo os objectivos e os critérios de qualidade do produto final; a emergência de poderosos órgãos intermediários de especialistas funcionando como agentes directos de avaliação e coordenação; e a ênfase na auto-regulação das instituições". E acrescenta: "A transformação do papel do Estado não implica, no entanto, uma diminuição do seu poder[...] A principal contradição do Estado avaliador reside exactamente na ênfase simultânea, por um lado, na desregulação e na autonomia institucional, e, por outro, no desenvolvimento de um corpo regulatório condicionando a acção institucional" (cf. Seixas, 2001).

Se pensarmos neste quadro interpretativo em termos de ensino não-superior no âmbito da realidade portuguesa, talvez possamos dizer que a presença do Estado-avaliador é substancialmente distinta da anterior, uma vez que a configuração da autonomia das escolas dos ensinos básico e secundário está muito longe da configuração da autonomia das universidades, ou mesmo de outras instituições de ensino superior.

A presença do Estado-avaliador ao nível do ensino não-superior expressa-se sobretudo pela promoção de um ethos competitivo que começa agora a ser interiorizado face às pressões exercidas sobre as escolas através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas e presenças mais assíduas de agentes da Inspeção Geral da Educação), e através do predomínio de uma racionalidade instrumental que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em consideração os contextos e os processos educativos. Neste caso, a autonomia das escolas, mais retórica do que real, acaba mesmo assim por ser um pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos actores — o que é, aliás, absolutamente essencial para

promover uma nova representação sobre o papel do Estado, agora cada vez mais distante das funções de bem-estar social e das obrigações que assumia quando era o principal provedor e fornecedor de bens e serviços educativos.

Num momento em que as formas de actuação do Estado estão em redefinição, o apelo sistemático à concertação e ao diálogo e, sobretudo, a adopção de algumas medidas que visam a descentralização de responsabilidades, e a subsequente avaliação das acções e das decisões locais e institucionais relativas à implementação das políticas educativas centralmente definidas, podem constituir estratégias de legitimação não desprezíveis. Neste contexto, a inevitável desocultação, por parte dos actores educativos locais e institucionais, das funções latentes dos diversos sistemas de avaliação, actualmente em fase de expansão (ou já em operacionalização) no sistema educativo português, poderá vir a ter, pelo menos, duas consequências importantes: ou os actores educativos, com o passar do tempo, tenderão a naturalizar (ou mesmo a subverter) os procedimentos de avaliação externa, obrigando a reajustamentos periódicos para manter e reatualizar a sua eficácia simbólica, ou as escolas tenderão a reivindicar formas de auto-avaliação que as protejam de uma instrumentalização abusiva da sua autonomia, e lhes permitam contrabalançar os eventuais efeitos negativos das formas de avaliação externa. Se em relação à primeira consequência as soluções são já conhecidas, em relação à questão da auto-avaliação não se poderá afirmar o mesmo.

Com efeito, não há em Portugal qualquer tradição de auto-avaliação das escolas do ensino básico e secundário que possa servir de referência aos actores educativos que se mostrem interessados em constituí-la quer como antídoto à avaliação externa, quer como forma de resistência, quer, ainda, como forma de avaliação complementar ou compensatória. Mas mais importante do que ter em consideração que existem dificuldades decorrentes da ausência de uma tradição de auto-avaliação das escolas é a dificuldade de desconstruir a representação vulgar que nos leva frequentemente a pressupor que esta forma de avaliação é facilmente operacionalizável por estar sob o controlo directo e imediato dos actores locais e institucionais.

Entre outros contributos analíticos, os estudos sociológicos têm mostrado que a escola é uma organização complexa, um espaço onde se actualizam relações de poder, de conflito e de negociação, um lugar onde se expressam interesses e perspectivas divergentes e objectivos não consensuais. Neste sentido, não será fácil construir formas de auto-avaliação, que possam evitar os efeitos perversos que lhe são também inerentes, baseando-se apenas em processos de reflexividade que favoreçam o envolvimento crítico e criativo dos próprios profissionais nos processos de regulação da acção educativa a nível local e institucional. Não há, assim, nenhuma modalidade de avaliação das escolas (incluindo a auto-avaliação) que nos desobrigue de levantar a questão de saber quais são as suas possibilidades e limites em relação aos objectivos pretendidos com a sua operacionalização.

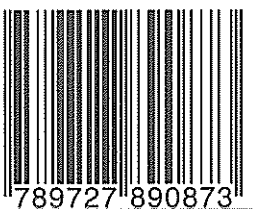
É também por isso que tenho reafirmado que uma ampla formação dos professores em avaliação se torna cada vez mais urgente, desde que fundada em novos pressupostos e metodologias. Sem essa competência, a acrescentar a todas as outras que são constitutivas de uma concepção de professor como intelectual e como profissional, será plausível esperar que os diferentes sistemas de avaliação acabem por justificar também a expansão (e eventual burocratização) de estruturas especializadas para a sua gestão ou, então, induzam a criação de estruturas de meta-avaliação mais adequadas ao exercício do poder dos especialistas, recrutados por organizações específicas com grande autonomia em relação ao Estado mas, possivelmente, radicalmente afastados dos interesses dos actores educativos e dos contextos locais e institucionais. Sem a participação dos interessados será também mais fácil separar a reflexão em torno da questão da responsabilização dos actores educativos, das escolas, dos sistemas educativos e dos governos, da reflexão em torno das possibilidades e limites da avaliabilidade desses mesmos actores, organizações e contextos — e é possivelmente aí que reside uma das questões centrais que devem ser confrontadas através de uma análise crítica e sociologicamente fundamentada das políticas avaliativas contemporâneas.

Referências bibliográficas

- Afonso, Almerindo J. (1998a) *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: Universidade do Minho.
- Afonso, Almerindo J. (1998b) "Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma (re)articulação crítica". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 51, pp. 109-135.
- Broadfoot, Patricia (2000) "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur". *Revue Française de Pédagogie*, nº 130, pp. 43-55.
- Correia, Fernanda; Amaral, Alberto & Magalhães, António (2000) *Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior. O caso português*. Porto: CIPES (documento policopiado).
- Fernandes, Margarida (1998) "A mudança de paradigma na avaliação educacional". *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 9, pp. 7-32.
- Gamble, Andrew (1994) *The Free Economy and the Strong State*. London: Macmillan, 2ª ed.
- Neave, Guy (1988) "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988". *European Journal of Education*, vol. 23, n.ºs 112, pp. 7-23
- Seixas, Ana Maria (2001) "Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal", in S. R. Stoer et al. (orgs.) *Da Crise da Educação à 'Educação da Crise'*. *Educação e Transnacionalização dos Mecanismos de Regulação Social*. Porto: Afontamento (no prelo).

design | GABINETE de IMAGEM
Fundação João Jacinto de Magalhães
A010/2001

ISBN 972-789-087-3



9 789727 890873