

Avaliação de Organizações Educativas

Organizadores

Jorge Adelino Costa
António Neto-Mendes
Alexandre Ventura



UNIVERSIDADE
de AVEIRO

Título

AVALIAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES EDUCATIVAS
Actas do II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar

Organizadores

JORGE ADELINO COSTA
ANTÓNIO NETO-MENDES
ALEXANDRE VENTURA

Artes Gráficas e Serviços de PréPress

deslgn | **GABINETE de IMAGEM**
FUNDAÇÃO JOÃO JACINTO DE MAGALHÃES
 direcção José António Moreira
A010/2003

Impressão

TIPAVE, INDÚSTRIAS GRÁFICAS DE AVEIRO LDA.

Edição

UNIVERSIDADE DE AVEIRO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE SANTIAGO
3810-193 AVEIRO – PORTUGAL

Data

DEZEMBRO DE 2002

Tiragem

500 EXEMPLARES

Depósito Legal

N.º 186151/02

ISBN

972-789-087-3

Catálogo recomendada

Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, 2, Aveiro, 2002
Avaliação de organizações educativas : actas do II Simpósio sobre organização e gestão
escolar / org. Jorge Adelino Costa, Alexandre Neto-Mendes, Alexandre Ventura. - Aveiro :
Universidade, 2002. - 416 p.

ISBN 972-789-087-3

Organização e gestão escolar - Avaliação da qualidade//Avaliação da educação//Qualidade
da educação

CDU 37.017

*Reservados todos os direitos. Esta publicação não pode ser reproduzida ou transmitida, no todo ou em parte,
por qualquer processo, electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou outros, sem prévia autorização do Editor.*

ORGANIZADORES
Jorge Adelino Costa
António Neto-Mendes
Alexandre Ventura

Avaliação de Organizações Educativas

2002

Publicação financiada pela Unidade de Investigação Construção
do Conhecimento Pedagógico nos Sistemas de Formação

Políticas educativas e avaliação das escolas: Por uma prática avaliativa menos *regulatória*

Almerindo Janela Afonso
Universidade do Minho

A *avaliação educacional* no seu sentido mais amplo (ou seja, a avaliação dos estudantes, dos professores, das escolas, dos sistemas educativos e das políticas educativas) continua a ter hoje uma centralidade política, uma dimensão simbólico-ideológica e uma visibilidade social facilmente constatáveis. As explicações para este facto estão disponíveis, há vários anos, na já vasta literatura da especialidade produzida em países centrais, e alguma também em Portugal, ainda que, como seria de esperar, nem todas essas explicações valorizem as mesmas dimensões, salientem os mesmos objectivos, ou adoptem os mesmos valores e princípios. Assim, por um lado, nos sectores mais conservadores, a avaliação educacional tende a ser assumida como instrumento de controlo administrativo-pedagógico ou mesmo como dispositivo de vigilância *panóptica* ao serviço da tecnoburocracia dos sistemas de ensino – o que, aliás, consubstancia (como em várias conjunturas históricas ficou evidente) uma forma de actuação predominante em sistemas políticos autoritários, mais permeáveis aos valores tradicionais da ordem, da disciplina e da hierarquia sociais; por outro lado, nos sectores mais liberais, a avaliação educacional tende a ser concebida predominantemente como um instrumento de selecção meritocrática de natureza individualista ou, mais recentemente, também como instrumento de gestão subordinada aos novos valores da *produtividade instrucional*, da *performatividade* e da *prestação de contas*, numa estratégia de indução de lógicas de mercado ou de *quase-mercado* na educação; finalmente, em sectores mais progressistas, a avaliação educacional tende a ser vista e valorizada como um meio de propiciar e favorecer o desenvolvimento pessoal e colectivo (cognitivo, moral, emocional, relacional...), como um instrumento de promoção de aprendizagens críticas e reflexivas e de melhoria dos programas e projectos educativos, incluindo a transparência e democraticidade dos processos de decisão relativos às *meso* e *macro* políticas educativas, e como uma condição para estruturar modelos negociados de responsabilização (*accountability*) que envolvam, em diferentes assuntos e âmbitos de actuação, os vários actores e decisores educativos. Como se depreende, as duas primeiras tendências inscrevem-se predominantemente numa lógica (forte) de regulação, enquanto a terceira pode ser referenciada a uma lógica de regulação mais fraca, ou até a uma lógica de emancipação.

Temos vindo a assistir, desde meados dos anos oitenta do século passado, a um crescente retomar do protagonismo da avaliação como dispositivo de regulação e controlo 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 ampliou as suas fronteiras e diversificou

a sua presença, passando a incidir, simultaneamente, nos resultados académicos dos estudantes, na acção dos professores, na actividade das escolas e também na própria definição e implementação das políticas educativas.

Em países como, por exemplo, os EUA e a Inglaterra, e coincidindo com a última grande vaga de reformas referenciáveis ao que tem sido designado como projecto de *modernização conservadora*, a centralidade da avaliação educacional adveio 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 os quais têm tido expressão através de muitas das medidas e decisões tomadas por diferentes governos deste período.

Neste contexto, uma das expressões mais fortes da nova obsessão avaliativa é a volta 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 estabelecimentos públicos e privados), induzindo um efeito de hierarquização e de emulação através da publicitação e ampla divulgação dos resultados escolares dos estudantes (*rankings*).

O que é novo em todas estas mudanças, 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 passam a integrar (sem serem ressalvadas as especificidades que lhe são inerentes) o conjunto mais amplo dos bens *mercadorizáveis*, ou seja, os bens sujeitos à lei da oferta e da procura – quebrando-se 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*.

Neste novo contexto, 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, fomentar a tendência para uma (re)definição 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 desigual distribuição social do capital cultural e económico; ou, ainda, deixar fragilizar direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da dimi-

nuição dos investimentos públicos na educação e nas restantes políticas sociais. Apesar de tudo o que isto 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, continuando, ao mesmo tempo, a favorecer e a promover a expansão do mercado e, conseqüentemente, procurando justificar 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 têm adoptado políticas híbridas que são a expressão daquilo que atrás afirmei: por um 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 do reforço 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.

Embora os governos de coligação da *nova direita* tenham, de forma mais radical, adoptado as políticas avaliativas que acabo de referir, há que ressaltar que outras versões mais *soft* e híbridas de políticas idênticas foram, nessa mesma época e também posteriormente, promovidas igualmente por governos de sustentação partidária distinta (ver, entre outros casos, as políticas dos *partidos trabalhistas* na década de oitenta em países como a Nova Zelândia e a Austrália e, já na década de noventa, as políticas do *New Labour* na Inglaterra). No caso português, por exemplo, os governos apoiados pelo Partido Socialista (1995-2002) acabaram por revelar alguma ambigüidade, valorizando e concretizando os exames nacionais e as provas aferidas mas, ao contrário de outros, resistindo à publicação dos *rankings* das escolas enquanto mecanismo discriminatório de promoção de efeitos de *quase-mercado* no sistema educativo.

Consideradas todas as especificidades que há que acautelar e que, como seria de esperar, continuam (e continuarão) a diferenciar, em maior ou menor grau, as práticas de governos de distintas orientações político-partidárias, parece, mesmo assim, constatar-se que, sobretudo nas duas últimas décadas, a avaliação ganhou uma visibilidade social que é relativamente indiferente às concepções e realidades políticas que lhe subjazem. Não sendo, neste texto, oportuno desenvolver e fundamentar a afirmação anterior, gostaria apenas de observar que aquela aparente consensualidade ou convergência torna mais difícil demonstrar que a adopção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não apenas não contribui para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, como constitui um retrocesso político e educacional injustificável face, sobretudo, aos progressos científicos e epistemológicos que têm conduzido a avaliação (e a teoria da avaliação) para perspectivas anti-positivistas, mais rigorosas, complexas e pluralistas.

Tal como tenho observado em outras oportunidades a propósito deste mesmo assunto, a emergência do chamado *Estado-avaliador* exemplifica bem este retrocesso porque promove a recuperação e actualização de muitos dos pressupostos positivistas e quantitativistas tornados anacrónicos pelo próprio desenvolvimento e aperfeiçoamento das práticas e teorias da avaliação (cf. Afonso, 1998a). Do meu ponto de vista, este é talvez um dos mais importantes aspectos a considerar na análise das políticas avaliativas, muito embora seja negligenciado em muitos dos trabalhos que utilizam o conceito de Estado-avaliador. Dito de outro modo, não se pode analisar de forma consistente o Estado-avaliador sem considerar em simultâneo as estratégias e modelos de avaliação que esta forma de actuação do Estado pressupõe ou privilegia.

Como se sabe, o conceito de Estado-avaliador (*evaluative state*) surgiu inicialmente no âmbito dos estudos relativos às políticas de ensino superior, procurando designar uma nova forma de actuação do Estado (cf. Neave, 1988, 1998; 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 uma certa concepção de Estado-avaliador 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).

Todavia, se pensarmos em termos de ensino básico ou secundário no âmbito da realidade portuguesa, talvez possamos dizer que a presença do Estado-avaliador é substancialmente distinta da atrás referenciada, uma vez que a configuração da autonomia das escolas, nestes níveis de ensino, está muito longe da configuração da autonomia das universidades, ou mesmo da autonomia de outras instituições de ensino superior. Assim, 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 sociais e familiares exercidas sobre as escolas através da avaliação externa (exames nacionais, provas aferidas, presenças mais assíduas de agentes da Inspeção Geral da Educação, e desenvolvimento de novos departamentos centrais de avaliação educacional), e também 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 por ser um pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos actores educativos – o que, aliás, de um ponto de vista neoconservador e neoliberal, é absolutamente essencial para promover uma nova representação sobre o papel do Estado, cada vez mais distante das suas funções de bem-estar social e das suas obrigações como principal provedor e fornecedor de bens e serviços educativos públicos. Em qualquer dos casos, quer ao nível do ensino superior, quer ao nível do ensino básico e secundário, a emergência do Estado-avaliador inscreve-se numa lógica regulatória que entra em tensão com uma lógica mais emancipatória – esta, sim, mais congruente com a actuação democrática do Estado, a qual não pode deixar de ser permeável às exigências legítimas relativas aos direitos sociais e educacionais fundamentais.

Sendo certo que as lógicas da regulação e as lógicas da emancipação não são radicalmente incompatíveis, antes se inscrevendo, de forma tensa e contraditória, no mesmo contínuo político e social, mais do que excluir em qualquer situação a legitimidade de certas formas de avaliação, penso que é mais adequado pôr em confronto as diferentes modalidades de avaliação educacional e analisar criticamente o que se ganha e o que se perde quando algumas delas se tornam política e socialmente hegemónicas, enquanto outras são subalternizadas ou mesmo esquecidas.

Neste sentido, o que está em causa nas políticas educativas actuais, sobretudo aquelas que têm um cariz mais neoliberal e conservador, é o predomínio de formas de avaliação externa como se fossem as únicas legítimas ou capazes de promover a qualidade da educação escolar.

Se considerarmos que 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 poderemos deixar de exigir que a avaliação das escolas se estruture através de procedimentos mais complexos, diversificados e muito distintos daqueles em que se têm baseado os exames externos standardizados. Há igualmente que repensar as formas de avaliação educacional (e, especificamente, a avaliação institucional) de tal modo que as alternativas não sejam apenas aceitar

como inevitável que esta se inscreva ou na *lógica do Estado* ou na *lógica do mercado*. Uma alternativa mais avançada implica equacionar outras possibilidades que pressuponham não apenas um maior respeito pela *autonomia profissional dos professores* como também um papel mais activo dos outros actores escolares e da *comunidade*.

Num momento em que as formas de actuação do Estado estão em redefinição, a adopção de medidas de descentralização de responsabilidades teria que implicar o reconhecimento de que a autonomia das escolas (no sentido político e pedagógico) é mais congruente com modelos de *auto-avaliação* do que com modelos de controlo burocrático ou de mercado. Paradoxalmente, o que temos assistido é precisamente o contrário.

Como, em Portugal, não temos qualquer tradição de auto-avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário, gostaria, no entanto, de lembrar que há que começar por desconstruir a representação vulgar que nos leva frequentemente a pressupor que esta forma de avaliação é facilmente operacionalizável por dever ficar 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 é fácil construir formas de auto-avaliação, que possam evitar alguns dos efeitos e tensões que são decorrentes da pluralidade de sentidos, poderes e perspectivas que se jogam em contexto escolar, 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 potencialidades e limites, quer em relação aos seus fundamentos políticos e epistemológicos, quer em relação aos objectivos pretendidos, quer, ainda, em relação às formas e condições da sua operacionalização.

Não querendo, em circunstância alguma, fazer da formação um bode expiatório ou uma panaceia, tenho reafirmado a este propósito que uma ampla formação dos professores em avaliação se torna cada vez mais urgente para que estes profissionais possam ter oportunidade de reflectir de uma forma mais sistemática e rigorosa sobre a complexidade e diversidade dos processos e instrumentos de avaliação educacional. Sem essa competência (que deve ser acrescentada a todas as outras que são inerentes a uma concepção de professor como profissional e intelectual empenhado) será mais plausível esperar que os diferentes sistemas de avaliação (e meta-avaliação) constituam um novo monopólio científico e técnico assente exclusivamente em estruturas especializadas e organizações específicas (eventualmente com grande autonomia em relação ao Estado), mas radicalmente afastadas dos interesses dos actores educativos concretos e dos contextos locais e institucionais onde estes desenvolvem a sua acção.

Sem a participação dos interessados não é possível fazer uma reflexão política, teórica e tecnicamente consistente que ponha em confronto duas questões essenciais: a questão da *responsabilização* dos actores, escolas, sistemas educativos e governos, e a questão das possibilidades e limites da *avaliabilidade* desses mesmos actores, organizações e contextos. É pelo confronto crítico entre *avaliabilidade* e *responsabilização* que passa o aprofundamento de algumas das questões mais centrais das políticas e modelos de avaliação contemporâneos.

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*, n.º 51, pp. 109-135.
- BROADFOOT, Patricia (2000) "Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur". *Revue Française de Pédagogie*, n.º 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).
- GAMBLE, Andrew (1994) *The Free Economy and the Strong State*. London: Macmillan, 2.ª 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 1/2, pp. 7-23.
- NEAVE, Guy (1998) "The evaluative state reconsidered". *European Journal of Education*, vol. 33, n.º 3, pp. 265-284.
- SEIXAS, Ana Maria (2001) "Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal"; in Stephen R. Stoer et al. (orgs.) *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à 'Educação' da Crise*. Porto: Afontamento, pp. 209-238.

design | GABINETE de IMAGEM
Fundação João Jacinto de Magalhães
2010/2001

