

A Avaliação Externa de Escolas em Portugal: reflexões sobre potencialidades e constrangimentos

▮ Carlos Alberto Ferreira*

Resumo

A avaliação externa de escolas em Portugal constitui uma prática realizada para o controle da qualidade educativa das escolas e para a prestação de contas. Visando a melhoria da educação escolar, essa avaliação identifica os pontos fortes, as fragilidades e os aspetos a melhorar nas escolas nos domínios dos resultados académicos, da prestação de serviços educativos e da liderança e gestão. Daqui resulta um plano de melhoria da escola que visa a superação das suas fragilidades e a melhoria dos resultados escolares dos seus alunos. Daí que tenhamos pretendido refletir sobre potencialidades e constrangimentos da atual avaliação externa de escolas em Portugal. Se, por um lado, através dessa avaliação, é elaborado um diagnóstico da escola, por outro lado, verifica-se a centralidade dos resultados académicos dos alunos na análise da escola, sendo estes percepcionados de uma forma descontextualizada e desarticulada das informações obtidas pela autoavaliação da escola.

Palavras-chave: Avaliação externa. Escolas. Potencialidades. Constrangimentos.

* Doutor em Educação, especialização em Desenvolvimento Curricular. Professor da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Pesquisador do Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho; E-mail: caferreira@utad.pt.

Introdução

Constituindo a avaliação externa de escolas em Portugal uma prática realizada há dez anos, é através dela que a administração central controla a qualidade educativa das escolas e que, numa perspetiva de *accountability*, prestam contas do serviço educativo que proporcionam. Este controle e prestação de contas são efetuados, sobretudo, pelos resultados escolares dos alunos em provas estandardizadas de caráter nacional e internacional. Por esta razão, os resultados académicos assumem uma centralidade na avaliação externa de escolas, já que são tomados como os principais indicadores da qualidade educativa e, por esse motivo, determinam a análise feita pelas equipas da avaliação externa à escola.

Para além desta função de natureza sumativa, a avaliação externa também assume uma função formativa, na medida em que, pela análise dos documentos estruturantes do funcionamento da escola e do desenvolvimento do currículo, das entrevistas aos intervenientes no processo educativo em painéis e pela visita ao espaço físico da escola, é elaborado um diagnóstico que indica os pontos fortes, as fragilidades e aquilo em que a escola precisa melhorar. Tal diagnóstico, a par daquele que resulta da autoavaliação realizada pela escola, permite o compromisso da escola com a sua melhoria, concretizado pela elaboração e pelo desenvolvimento de um plano de melhoria.

Estando a terminar o segundo ciclo de avaliação externa de escolas em Portugal e que foi iniciado em 2011, foi nossa intenção refletirmos sobre a realidade dessa avaliação, sobretudo em relação às suas características atuais, no sentido de refletirmos sobre algumas das suas potencialidades e constrangimentos. Daí que no presente texto começamos por abordar teoricamente o conceito, as finalidades e as funções da avaliação externa de escolas, passando, a seguir, para a abordagem teórica da centralidade dos resultados académicos dos alunos nessa avaliação, à luz de processos de *accountability* que se evidenciam em Portugal. O ponto seguinte do texto apresenta as principais características do segundo ciclo de avaliação externa de escolas português e terminamo-lo com a reflexão sobre algumas das suas potencialidades e constrangimentos.

1-O conceito, as finalidades e as funções da avaliação externa de escolas

A avaliação externa de escolas surgiu na sequência da atribuição às escolas, pela administração central, de mais autonomia na sua organização e gestão, mas, também, a nível pedagógico e curricular (FORMOSINHO; MACHADO, 2000). Esta atribuição de mais autonomia às escolas surge da incapacidade de o Estado exercer o seu papel regulador do funcionamento das escolas, o que não o impede de exercer o controle sobre a qualidade da educação escolar. Daí que Alves e Correia (2008, p. 368) refiram que essa maior autonomia às escolas decorra “de um processo de descentralização do sistema educativo, levado a cabo pela administração central, face à sua incapacidade de responder adequadamente aos problemas que emergem de uma sociedade marcada por diversas tensões”, passando, por isso, a ser delegados nas escolas poderes para a resposta a esses problemas.

Porém, à atribuição de mais autonomia tem correspondido a exigência de maior responsabilização às escolas pela educação promovida, bem como um controle mais apertado do trabalho nelas efectuado (MAROY; VOISIN, 2013). Tal facto leva a que as escolas sejam obrigadas a prestar contas ao Estado e à sociedade em geral da qualidade educativa que proporcionam (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). É neste contexto de *accountability*, entendido como “o ato de justificação e explicação do que é feito, como é feito e porque é feito [o que] implica, em muitos casos, que se desenvolva alguma forma ou processo de avaliação ou autoavaliação.” (AFONSO, 2011, p. 84), que a avaliação externa de escolas tem que ser dimensionada. Isto porque é realizada como meio de responsabilização e de prestação de contas, por parte das escolas, do trabalho nelas efetuado e como forma de controle do Estado da qualidade da educação escolar por elas promovida (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013). O Estado passa, assim, a assumir um papel avaliador e de regulador por resultados (MAROY; VOISIN, 2013), que resulta de “recentrar a intervenção estatal numa lógica de controle social da escola, com a promoção da avaliação externa e da responsabilização direta pelos resultados dos alunos.” (AFONSO, 2002, p. 53). Atribuindo a administração central maior autonomia às escolas e apropriando-se da avaliação externa para o controle e a monitorização da educação escolar, Afonso (2000, p. 211) afirma que

“as políticas de reforço da avaliação das escolas vêm necessariamente em paralelo com as políticas de promoção da autonomia. A transferência de poderes para a escola aumenta a responsabilização e o escrutínio público sobre a escola, na medida em que a atenção pública tende a orientar-se para onde as decisões são tomadas.”

Deste modo, a avaliação externa das escolas contribui para a credibilização da escola pública, pelo que começaram a surgir dinâmicas de avaliações externa e interna nas escolas. A avaliação interna das escolas é, para Alaíz, Góis e Gonçalves (2003, p. 16), “aquela em que o processo é conduzido e realizado exclusivamente (ou quase) por membros da comunidade educativa da escola”. Em Portugal, esta avaliação é realizada pela equipa de autoavaliação da escola, que é constituída por representantes dos diversos atores educativos e que tem por função recolher e analisar informações sobre o funcionamento das escolas, sobre os processos de ensino e de aprendizagem e sobre os resultados escolares dos alunos, com vista à melhoria desses processos e desses resultados (ALVES; CORREIA, 2008). Com este procedimento a escola procura promover o seu desenvolvimento contínuo enquanto organização aprendente, encetando ações promotoras da melhoria da escola, dos processos de ensino e de aprendizagem e, conseqüentemente, dos resultados escolares dos alunos (GUERRA, 2003).

Já a avaliação externa é, segundo Alaíz, Góis e Gonçalves (2003, p. 16), realizada “por agentes externos à escola (pertencentes a agências de avaliação públicas ou privadas), ainda que com a colaboração indispensável da escola avaliada”. No caso português, esta avaliação é da responsabilidade da Inspeção Geral de Educação e Ciência e tem “como um dos principais objetivos promover uma educação de qualidade, sobretudo através da melhoria dos resultados [...] na base de um *evidence-based governance regime*, ou seja, de evidências que incluem *standards* de desempenho.” (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 20). Pois, em políticas de influência neoliberal, com procedimentos de *accountability*, a qualidade educativa é aferida, sobretudo, pelos resultados escolares obtidos pelos alunos em provas externas nacionais ou internacionais (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013).

Apesar de serem realizadas por atores distintos e em contextos diversos, as avaliações interna e externa das escolas procuram proporcionar informações necessárias à promoção de uma educação escolar adequada ao público que as frequenta, de modo a que os alunos consigam os resultados escolares desejados. Ambas são modalidades de

avaliação que, no entender de Alves e Correia (2008, p. 355), visam estimular a “aprendizagem organizativa, capaz de habilitar uma comunidade educativa a organizar os seus processos de melhoria e a mobilizar o conhecimento [...] da escola para responder, de modo adequado e criativo, às mudanças”. Mas é sobretudo através da avaliação externa que a credibilidade das escolas é conseguida, já que com ela é aferida e tornada pública a qualidade da educação escolar, resultante das informações que proporciona sobre a “eficácia da escola (traduzida nos resultados dos alunos), da adequação, relevância e pertinência dos processos utilizados e da gestão que é feita dos recursos” (ALAÍZ; GÓIS; GONÇALVES, 2003, p. 31). Daí que os procedimentos realizados nessa avaliação externa tenham por finalidade “esclarecerem o poder político e o público em geral sobre as escolas e fornecem informações acerca do estado do sistema de ensino.” (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 9).

Mesmo constituindo um meio de responsabilização e de controle sobre a educação escolar, a avaliação externa proporciona às escolas informações úteis sobre os seus pontos fortes e sobre as suas fragilidades, indicando processos que podem ser acionados e desenvolvidos para a melhoria da escola e dos resultados dos alunos, desempenhando, assim, uma função formativa (QUINTAS; VITORINO, 2013; FERREIRA, 2007). Nesta perspetiva, a avaliação externa contribui para o desenvolvimento da escola e dos seus atores, já que permite às escolas a definição das suas prioridades e dos seus objetivos de melhoria. E isto porque, na concretização da função formativa da avaliação externa, as escolas assumem maior capacidade de iniciativa e de tomada de decisões sobre as prioridades para a melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem e para o seu desenvolvimento enquanto organizações aprendentes (GUERRA, 2003). Pretende-se, assim, a melhoria eficaz da escola, entendida, na perspetiva de Hoeben (1998 apud ALAÍZ; GÓIS; GONÇALVES, 2003, p. 38), como “a mudança educacional planeada que valoriza quer os resultados de aprendizagem dos alunos, quer a capacidade da escola gerir os processos de mudança conducentes a estes resultados”. É com a prática desta função formativa que a avaliação externa está, atualmente, a ir além da sua tradicional função de controle e de monitorização, “nomeadamente através do desenvolvimento de um trabalho em parceria com as escolas, que visa a construção de modelos e de ferramentas para o auto-aperfeiçoamento.” (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 10).

Na articulação dos procedimentos da avaliação externa com os da avaliação interna das escolas, é possível a elaboração do diagnóstico da escola, dele resultando a delineação de estratégias de ação que levem as escolas a ultrapassarem os seus pontos fracos e a melhorarem continuamente a sua educação escolar. Por este motivo, Guerra (2003, p. 51) afirma que “o objetivo principal da avaliação [...] é conhecer, como e porque funcionam de um determinado modo as escolas, para compreender e explicar a sua natureza (formulação de teorias) e para melhorar a sua prática, enriquecendo a tomada de decisões.” É perspetivando a avaliação das escolas no sentido do processo desencadeado para a elaboração do diagnóstico dos seus pontos fortes e dos aspetos que precisam ser melhorados, que é possível a tomada de decisões articuladas pelos seus diferentes atores e estruturas orgânicas, que induzam à concretização de processos educativos de qualidade e, conseqüentemente, à obtenção dos melhores resultados possíveis nos seus alunos.

2-A centralidade dos resultados escolares na avaliação externa de escolas

A avaliação externa de escolas surge num contexto de políticas educativas de descentralização dos sistemas educativos que têm ocorrido na Europa e que se têm traduzido na atribuição de maior autonomia às escolas, por se considerar que dessa forma obtêm mais qualidade na educação escolar (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014). Mas com os procedimentos de *accountability* dela decorrentes, também são exigidas às escolas a responsabilização e a prestação de contas do trabalho por elas efetuado. É desta forma que o Estado se apropriou da avaliação como mecanismo de controle da qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e do sistema educativo no seu todo (AFONSO, 2011). Como referem Figueiredo, Leite e Fernandes (2014, p. 121), esta apropriação da avaliação das escolas por parte do Estado “tem-se traduzido em orientações que situam a avaliação, quer como mecanismo de regulação, quer enquanto móbil impulsionador de uma educação de melhor qualidade.” Esta preocupação com a qualidade educativa, entendida em termos de eficácia e de eficiência dos serviços prestados pela escola, aferidas pelos resultados dos alunos, é visível em vários países europeus, originando ações de monitorização e de controle desses serviços e resultados académicos (MAROY; VOISIN, 2013).

Estas ações concretizam-se pela avaliação externa de escolas, que se tornou no procedimento usado para as funções de monitorização e de controle da qualidade educativa proporcionada pelas escolas, sendo esta interpretada pelo sucesso escolar alunos. Este sucesso dos alunos é “por um lado, cada vez mais uma variante política associada à valorização dos resultados obtidos através de provas externas e, por outro, uma variante que é diferentemente explicada pelos atores sociais.” (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 25). Apesar das diferentes interpretações do sucesso acadêmico pelos vários atores envolvidos no processo avaliativo, no âmbito da avaliação externa de escolas, a aferição da qualidade educativa é feita, sobretudo, pelos resultados escolares dos alunos da escola, medidos em provas standardizadas nacionais e internacionais, função de metas curriculares formalmente estipuladas. Daí que essa avaliação constitua uma prática instituída, sobretudo, para a responsabilização e para a prestação de contas por parte das escolas e para o controle da qualidade educativa por parte do Estado (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

A responsabilização e a prestação de contas por parte das escolas são feitas com incidência nos resultados dos alunos nas avaliações internas, levadas a cabo pelos professores das escolas, e nas avaliações externas, concretizadas na realização de exames nacionais e internacionais pelos seus alunos (AFONSO, 2011; PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). É por este motivo que os resultados dos alunos se tornaram numa importante referência nas avaliações externas das escolas, pois é através deles que se induzem juízos de valor sobre a qualidade das práticas educativas dos professores e das estruturas orgânicas das escolas. Logo, as práticas de ensino dos professores e os serviços prestados pelas diferentes estruturas das escolas são vistos como os meios conducentes a esses resultados, pelo que a sua eficiência e eficácia é também aferida em função dos resultados que elas possibilitam aos seus alunos (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Sendo os resultados dos alunos centrais em procedimentos de *accountability* e, por isso, nas avaliações externas das escolas, as práticas de ensino e de aprendizagem têm sido orientadas para a preparação dos alunos para o bom desempenho nos exames (SOUSA, 2012). Isto porque dos resultados neles obtidos pelos alunos depende o posicionamento da escola nos *rankings*, a imagem social da mesma e dos seus professores e a avaliação externa da escola, já que se tornam públicos (PACHECO, 2000; SANTOMÉ, 2000). Daí que a avaliação externa deva proporcionar o diagnóstico dos pontos fortes, das fragilidades e daquilo que

tem que ser melhorado no funcionamento da escola, nas práticas de ensino e de aprendizagem, nas infraestruturas existentes ou a criar, nos procedimentos de avaliação interna das próprias escolas e na sua relação com a comunidade educativa, para que seja elaborado e desenvolvido um plano de melhoria. Plano este que deve permitir superar as fragilidades diagnosticadas e criar as condições necessárias para os melhores resultados dos alunos. Neste sentido, Veloso e Vitorino (2013, p. 68) afirmam que “para as estratégias de reestruturação da escola terem impacto nos resultados dos alunos, é necessário modificar as condições existentes na sala de aula, a par das condições que se vão criando na organização escolar”. Perante o diagnóstico proporcionado pela avaliação interna e pela avaliação externa, é fundamental proceder à análise das alterações a implementar nas práticas de ensino e nos serviços prestados pelas diferentes estruturas de funcionamento das escolas, por forma a que, articuladamente, proporcionem as condições pedagógicas necessárias à melhoria dos resultados escolares dos diferentes alunos.

3-Caraterísticas da atual avaliação externa de escolas em Portugal

A avaliação externa de escolas é uma realidade em Portugal com algum tempo de duração. Foi com a publicação da Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro, que aprovou o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, que foi desencadeada essa avaliação externa de escolas, apesar de já estar prevista, desde 1986, no art. 49º da Lei de Bases do Sistema Educativo (PORTUGAL, 1986). Assim, o artigo 6.º da Lei nº 31/2002 estipulava a obrigatoriedade das escolas realizarem processos de autoavaliação, bem como da realização da avaliação externa das escolas. Mas foi só em 2006 que foi iniciado o 1º ciclo de avaliação externa das escolas e que terminou em 2011. Esta avaliação das escolas em Portugal “teve a sua origem na intenção de intervir ao nível da qualidade da educação escolar e do trabalho realizado pelas escolas e, conseqüentemente, na intenção de promover a melhoria do sistema educativo.” (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014, p. 130). Neste sentido, a Lei nº 31/2002 estipula como objetivos da avaliação externa de escolas os seguintes: fornecer informações à comunidade e corpos políticos sobre o trabalho realizado nas escolas; promover condições para o sucesso escolar dos alunos; promover a base para ações e processos de melhoria; garantir a credibilidade dos

estabelecimentos de ensino; participar em programas e iniciativas internacionais de avaliação. (PORTUGAL, 2002; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Para o cumprimento desses objetivos, na avaliação externa de escolas em Portugal adaptou-se o modelo escocês de avaliação de escolas intitulado *How Good is Our School* (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014) ao contexto português. Esta avaliação é da responsabilidade da Inspeção Geral de Educação e Ciência e por ela realizada. Pretende-se que essa avaliação possa “constituir, numa perspetiva reflexiva, participada e de aperfeiçoamento contínuo, um contributo relevante para o desenvolvimento organizacional e para a melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos.” (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO, 2009). Enquanto organismo dependente do Ministério da Educação e Ciência, cabe à referida instituição monitorizar o funcionamento das escolas nas suas diversas estruturas e funções, o cumprimento do currículo prescrito, a qualidade dos processos de ensino, de aprendizagem e da avaliação dos alunos, bem como dos seus resultados escolares. Para isso, a Inspeção Geral de Educação e Ciência nomeia equipas de avaliação externa, constituídas, cada uma delas, por dois inspetores e um perito externo, que é um professor/investigador do ensino superior nas áreas em que incide essa avaliação (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). Esta constituição das equipas de avaliação externa foi justificada com a necessidade de “cruzamento de olhares na identificação dos aspetos estratégicos para a melhoria da escola e a diversidade de experiências dos diversos elementos da equipa” (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011, p. 12).

Atualmente, esta avaliação externa de escolas está a cumprir o seu segundo ciclo de avaliação, que foi iniciado em 2011 e que termina em 2016, tendo assumido como objetivos estratégicos os seguintes:

“i) promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas; ii) incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando práticas de autoavaliação das escolas; iii) fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas; iv) contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente. (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011).

Com vista ao cumprimento destes objetivos e continuando a exercer as suas funções de controle e de monitorização da qualidade educativa promovida pelas escolas, este segundo ciclo de avaliação assume como prioridade a elaboração do diagnóstico de cada escola para que esta se comprometa com a criação das condições necessárias à qualidade educativa e à obtenção dos melhores resultados nos alunos (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). É com este intuito que este segundo ciclo de avaliação externa de escolas toma por objeto avaliativo três domínios que se articulam: o dos resultados escolares dos alunos, que inclui os resultados académicos, os resultados sociais e o reconhecimento pela comunidade; o da prestação de serviço educativo, onde são avaliados os processos de planificação e articulação curricular, as práticas de ensino dos docentes e a monitorização e avaliação do ensino e da aprendizagem; e o da liderança e gestão, que inclui a avaliação das lideranças e gestão das estruturas da escola, bem como a sua autoavaliação e o seu plano de melhoria (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). Para a avaliação destes três domínios, cada equipa de avaliação externa procede à análise dos seguintes elementos: documentos referentes às atividades da escola; dados estatísticos sobre os resultados académicos dos seus alunos e sua comparação com os de escolas análogas; questionários de satisfação da comunidade educativa; visita à escola para a verificação da qualidade das instalações e dos recursos materiais; entrevistas em painéis aos elementos da comunidade educativa (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011).

Incidindo a avaliação externa nos três domínios mencionados e realizando os procedimentos descritos, trata-se de uma avaliação que

“orienta-se para a análise do sucesso escolar e dos fatores que, dependendo da escola, concorrem para esse sucesso, quer seja através da dinâmica interna da organização escolar, ou da relação que esta estabelece com a comunidade em que está inserida.” (QUINTAS; VITORINO, 2013, p. 13).

Desta forma, torna-se evidente que a monitorização e o controle da qualidade educativa são feitos, sobretudo, pelos resultados escolares dos alunos, que assumem uma centralidade relevante, determinado a classificação a atribuir a cada um dos três domínios, já que todos contribuem articuladamente para esses mesmos resultados (GONÇALVES; FERNANDES; LEITE, 2014). A classificação atribuída pela equipa de avaliação

externa a cada domínio é qualitativa (insuficiente, suficiente, bom, muito bom, excelente) e é indicada no relatório por ela elaborado, que é tornado público posteriormente (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011). Neste relatório, para além das apreciações feitas pela respetiva equipa de avaliação externa aos aspetos englobados nos três domínios de avaliação, são indicados os pontos fortes e fracos da escola e aquilo que precisa melhorar. É com base nestas informações que, obrigatoriamente, cada escola elabora o seu plano de melhoria. Pretende-se com a implementação das ações estipuladas nesse plano de melhoria a superação das fragilidades da escola e, consequentemente, a obtenção do sucesso académico nos alunos.

4-Reflexões sobre potencialidades e constrangimentos da atual avaliação externa de escolas em Portugal

O segundo ciclo de avaliação externa de escolas português, da responsabilidade da Inspeção Geral de Educação e Ciência, encontra-se a finalizar, tendo assumido as seguintes características: a avaliação incide sobre três domínios de análise do trabalho da escola e das suas diferentes estruturas orgânicas; foram implementados questionários de satisfação à comunidade educativa (professores, alunos, funcionários não docentes e encarregados de educação) com vista a pronunciarem-se sobre o funcionamento da escola e sobre a qualidade do trabalho nela realizado; foi introduzido o “valor esperado” para a análise dos resultados escolares, tendo em conta os resultados académicos de escolas análogas; passou a ser obrigatória a elaboração e a implementação de um plano de melhoria em cada escola avaliada (QUINTAS; VITORINO, 2013). Estas características do segundo ciclo de avaliação externa visaram torná-la num meio de verificação da qualidade educativa da escola e dos resultados académicos dos estudantes, bem como promover a participação da comunidade nessa avaliação e comprometer a escola na melhoria da sua educação escolar e dos resultados dos seus alunos, através da elaboração e da implementação do referido plano de melhoria. Isto porque, como nos referem Pacheco, Seabra e Morgado (2014), a avaliação externa portuguesa visa avaliar a qualidade escolar, nos seus aspetos organizacionais, curriculares e pedagógicos, envolvendo a escola nesse processo e comprometendo-a com essa melhoria.

Porém, continuando a ter por finalidades principais o controle, por parte da administração central, da qualidade educativa da escola e do sistema educativo e a responsabilização e a prestação de contas por parte das escolas da qualidade do trabalho realizado e que é aferida pelos resultados escolares dos seus alunos, os procedimentos desencadeados pelas equipas de avaliação externa de escolas possibilitam a identificação dos pontos fortes, dos pontos fracos e daquilo que tem que ser melhorado em cada escola (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Daí que este segundo ciclo de avaliação externa de escolas apresente potencialidades, mas, também, alguns constrangimentos, decorrentes, estes últimos, sobretudo, do facto de que “a preocupação com os resultados escolares parece, cada vez mais, atravessar todo o processo de avaliação externa de escolas, em Portugal, na medida em que é considerado que qualquer trabalho nas escolas os deve ter por meta.” (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014, p. 133). Desta forma, a avaliação dos domínios da prestação de serviço educativo e da liderança e gestão são analisados pelas equipas de avaliação externa em função dos resultados escolares dos alunos da escola avaliada, pelo que a classificação neles obtida é por eles influenciada. Pois, os resultados escolares são tidos como indicadores para a análise da qualidade das práticas de ensino e dos serviços prestados pelas diferentes estruturas orgânicas das escolas (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014). Tal facto é característico de processos de *accountability*, nos quais a ênfase é colocada nos resultados escolares em detrimento dos processos educativos e das práticas de ensino que conduzem a esses resultados (AFONSO, 2011; MAROY; VOISIN, 2013).

São os resultados escolares dos alunos em provas standardizadas, nacionais e internacionais, que medem o cumprimento das metas curriculares oficialmente estabelecidas em função de interesses económicos e dos grupos sociais dominantes e que são objeto de maior atenção na avaliação externa de cada escola. A análise descontextualizada destes resultados escolares leva Abrantes, Martins e Caixeirinho (2013, p. 43) a afirmarem que “o processo de avaliação externa é ainda excessivamente formalista, breve, impressionista e subjetivo, não considerando devidamente as variáveis de contexto, o que introduz alguma arbitrariedade, em particular, na comparação entre escolas”. Isto porque os resultados escolares são analisados sem serem devidamente articulados com os processos de ensino que os determinam e com as especificidades dos

contextos sociais, culturais e económicos em que as escolas se inserem e que influenciam as práticas de ensino realizadas e os serviços prestados pelas diversas estruturas orgânicas das escolas.

Para a contextualização dos resultados dos alunos é necessário proceder a mudanças metodológicas na avaliação externa que possibilitem a análise e a interpretação dos resultados académicos na sua articulação com os processos de ensino e de aprendizagem que estão na sua origem, tal como é sugerido por Santiago et al. (2012). Assim, é fundamental “ultrapassar uma perspetiva meramente quantitativa e avançar no sentido de analisar os resultados escolares numa ótica mais qualitativa, nomeadamente ao nível do seu processo de análise.” (VELOSO; VITORINO, 2013, p. 79). Esta abordagem mais qualitativa dos resultados escolares pressupõe que estes não sejam interpretados unicamente pelos documentos que a escola fornece, que o gabinete de estatísticas da administração central disponibiliza sobre os resultados obtidos e esperados e pela sua discussão nos painéis de entrevistas. É preciso recorrer a procedimentos como a observação de aulas, a análise dos instrumentos das práticas letivas dos professores e da avaliação das aprendizagens dos alunos, que proporcionam informações mais detalhadas sobre as práticas de ensino e sobre os processos de aprendizagem, que ajudam a uma melhor interpretação dos resultados académicos. Pois é nas salas de aulas que são efetivamente implementadas as decisões curriculares e pedagógicas tomadas nas diferentes estruturas da escola e que se criam as condições pedagógicas necessárias à obtenção dos resultados escolares desejáveis nos alunos (VELOSO; VITORINO, 2013).

Se, por um lado, a avaliação externa de escolas visa a prestação de contas a partir dos resultados escolares dos alunos, por outro lado “tem como um dos principais objetivos promover uma educação de qualidade, sobretudo através da melhoria de resultados.” (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014, p. 20). Com este intuito, as equipas de avaliação externa procuram recolher e analisar informações sobre aspetos educativos, pedagógicos, curriculares e de articulação da escola com a comunidade. Estas informações são obtidas pela análise dos documentos estruturantes do funcionamento da escola e do desenvolvimento do currículo, do relatório de autoavaliação da escola, dos questionários de satisfação dos intervenientes no processo educativo e da verificação da qualidade dos espaços físicos e dos recursos didáticos pela visita à escola. Apesar de este

processo de recolha e de análise de informações sobre a escola poder ser impressionista e subjetivo (ABRANTES; MARTINS; CAIXEIRINHO, 2013), é através dele que é elaborado o diagnóstico da escola e feita a interpretação dos resultados dos alunos. É também desta forma que a avaliação externa visa promover a reflexão nos diferentes atores e estruturas orgânicas da escola sobre o seu funcionamento e formas de trabalho (INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA, 2011; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014). A finalidade é, numa perspetiva formativa, a de identificar os pontos fortes, os pontos fracos e aquilo que precisa ser melhorado no funcionamento da escola, nos serviços das suas diversas estruturas e nas práticas de ensino dos seus professores. Assim, a avaliação externa procura proporcionar informação útil à escola que lhe permite tomar decisões para a melhoria da qualidade educativa (FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2014).

Com os procedimentos metodológicos referidos, as equipas de avaliação externa elaboram o diagnóstico possível da escola no qual são indicados os pontos fortes, as fragilidades e aquilo que precisa ser melhorado. As informações recolhidas e analisadas conduzem à elaboração de um relatório redigido por cada equipa de avaliação externa após a visita à escola e ao qual esta tem acesso. Este diagnóstico revela-se de grande utilidade para a escola, porque lhe permite desencadear ações pedagógico-didáticas, organizacionais e de funcionamento e gestão de melhoria da escola, dos processos de ensino e de aprendizagem e dos resultados dos alunos. Pois, é com base nesse diagnóstico e na sua própria autoavaliação que a escola elabora o seu plano de melhoria com vista à superação das fragilidades diagnosticadas. Por isso, a avaliação externa de escolas indica processos que podem ser acionados e desenvolvidos no cumprimento da função de melhoria da escola (QUINTAS; VITORINO, 2013), já que estimula a tomada de decisões por parte da instituição escolar relativa às suas prioridades, tendo em conta o seu próprio projeto educativo, a sua visão estratégica e os resultados desejáveis nos alunos.

Ao identificar os pontos fortes e as fragilidades, a avaliação externa de escolas auxilia a prática da autoavaliação realizada na escola, que, como foi estipulado pela Lei nº 31/2002 (PORTUGAL, 2002), é de carácter obrigatório. Mesmo sendo escasso o valor atribuído à autoavaliação no processo de avaliação externa de escolas (PACHECO; SEABRA; MORGADO, 2014), com a obrigatoriedade dessa autoavaliação pretende-se criar uma cultura de avaliação na organização (ALVES; CORREIA, 2008) que possibilite a

monitorização contínua do funcionamento da escola e dos processos de ensino e de aprendizagem. É através dela que a escola vai verificando se as fragilidades estão a ser ultrapassadas, se a escola está a melhorar naquilo que precisa e se as mudanças nas ações educativas produzem os efeitos nas aprendizagens dos alunos e nos seus resultados escolares. Assim sendo, a autoavaliação permite à escola constituir-se como uma organização aprendente e que se desenvolve continuamente (GUERRA, 2003), já que constitui “um meio de aprendizagem organizativa, capaz de habilitar uma comunidade educativa a organizar os seus processos de melhoria e a mobilizar o conhecimento interno da escola necessário para responder, de modo adequado e criativo, às mudanças.” (ALVES; CORREIA, 2008, p. 355).

Mas para que a autoavaliação seja um mecanismo de monitorização contínua da qualidade educativa, os elementos que compõem a equipa por ela responsável têm que ter a formação adequada, por forma a poderem tomar decisões de recolha e de análise de informações sobre a escola que se revelem estratégicas e eficazes. É pelo facto de essas equipas nem sempre terem uma formação sólida em avaliação que as leva à adoção de metodologias que nem sempre se revelam adequadas e estratégicas (ALVES; CORREIA, 2008). Por esta razão, as opções tomadas pelas equipas de autoavaliação na delimitação dos critérios de avaliação, mesmo tendo como referentes os domínios usados na avaliação externa, e nos procedimentos de recolha e de análise de dados nem sempre são profícuas para a monitorização e para a melhoria contínua do funcionamento da escola e da qualidade dos serviços nela prestados (ALVES; CORREIA, 2008). Daí que a avaliação externa, no cumprimento da sua função formativa, deveria constituir um auxílio para as equipas de autoavaliação na delineação dos procedimentos a usar para a necessária monitorização. Apesar disto e tendo uma visão estratégica, a autoavaliação da escola é uma mais-valia para a verificação contínua da qualidade dos serviços escolares, porque pode proporcionar informações úteis e complementares àquelas obtidas no âmbito da avaliação externa, desde que adoptem critérios de avaliação claros e confiáveis e metodologias adequadas aos seus propósitos. Desta forma poderá fornecer informações relevantes para a automonitorização da qualidade educativa, induzindo processos que levem à melhoria do seu funcionamento e gestão, das práticas pedagógicas dos seus professores e, consequentemente, dos resultados dos alunos.

Considerações finais

Na sequência da atribuição de mais autonomia às escolas por parte da administração central, foi-lhes exigida maior responsabilidade pelos serviços educativos prestados. Consequentemente, a avaliação externa de escolas passou ser o meio usado pelo Estado para o controle da qualidade educativa da educação escolar e para as escolas prestarem contas do trabalho nelas efetuado, o que é feito pelos resultados escolares dos alunos.

Neste contexto de *accountability*, Portugal vive o seu segundo ciclo de avaliação externa de escolas, que, para além desse controle da educação escolar e da prestação de contas das escolas, tem por objetivo a melhoria da qualidade da educação escolar oferecida aos alunos. Isto porque é com essa avaliação que são identificados os pontos fortes e as fragilidades da escola. A partir do diagnóstico que a avaliação externa proporciona, as escolas podem tomar as decisões para a melhoria da qualidade da sua educação escolar e dos resultados dos seus alunos. Sendo os resultados o objetivo primeiro e último da avaliação externa de escolas em Portugal, é através deles que as escolas prestam contas do serviço realizado. Para que a abordagem dos resultados académicos efetuada pelas equipas de avaliação externa constitua um contributo para a melhoria da qualidade educativa, é necessário que sejam analisados de forma contextualizada nos processos de ensino e nas características do meio socio-económico e cultural que os originam, o que pressupõe uma mudança na metodologia de avaliação usada. Mudança esta que implica tornar as práticas de ensino e das diferentes estruturas da escola mais centrais no processo avaliativo, por forma a obter-se uma compreensão mais detalhada e mais fidedigna desses resultados escolares. Também é fundamental que a autoavaliação realizada pela escola seja mais valorizada na avaliação externa, já que pode proporcionar o olhar dos que nela vivem e agem sobre o funcionamento da escola, dos seus pontos fortes, das suas fragilidades e, ainda, do trabalho realizado e a realizar para a melhoria da educação escolar. Só articulando a autoavaliação com o olhar da avaliação externa que a escola obtém um diagnóstico mais completo e, assim, poderá encontrar-se em melhores condições para tomar decisões que lhe permitam a almejada qualidade educativa e, consequentemente, a melhoria dos resultados dos alunos.

Referências

- ABRANTES, P.; MARTINS, S.; CAIXEIRINHO, T. Sucesso, gestão e avaliação. Um novo capítulo nas políticas educativas em Portugal? In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.
- AFONSO, A. J. Questões polémicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: ALVES, M. P.; DE KETELE, J. M. (Org.). *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo*. Porto: Porto Editora, 2011.
- AFONSO, N. Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In: COSTA, J. A., MENDES, A. N.; VENTURA, A. (Org.). *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Portugal: Universidade de Aveiro, 2000.
- _____. A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controle social da Escola Pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A Escola Pública- Regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições Asa, 2002.
- ALAÍZ, V.; GÓIS, E.; GONÇALVES, C. Auto-Avaliação de Escolas: pensar e praticar. Porto: Edições Asa, 2003.
- ALVES, M. P.; CORREIA, S. A Auto-Avaliação de Escola: um estudo exploratório sobre os dispositivos de auto-avaliação das escolas públicas em Portugal. *Olhar de Professor*, Paraná, v. 11, n. 2, p. 355-382, 2008.
- FERREIRA, C. A. *A avaliação no quotidiano da sala de aula*. Porto: Porto Editora, 2007.
- FORMOSINHO, J.; MACHADO, J. A Administração das Escolas no Portugal Democrático. In: FORMOSINHO, J.; FERREIRA, F. I.; MACHADO, J. (Org.). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, 2000.
- GONÇALVES, E.; FERNANDES, P.; LEITE, C. Avaliação externa das escolas em Portugal- políticas e processos. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceitual*. Porto: Porto Editora, 2014.
- GUERRA, M. A. S. *Tornar visível o quotidiano: teoria e prática de avaliação qualitativa das escolas*. Porto: Edições Asa, 2003.
- INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO (Portugal). *Avaliação Externa das Escolas- Referente e Instrumentos de Trabalho*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, 2009.
- INSPEÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA (Portugal). *Proposta para um novo ciclo de avaliação externa das escolas: Relatório final*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2011.

FIGUEIREDO, C.; LEITE, C.; FERNANDES, P. Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra- origem, fundamentos e percursos. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de acção pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, 2013.

PACHECO, J. A. Contextos e características do neoliberalismo em educação. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Políticas educativas: o neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, 2000.

PACHECO, J. A.; SEABRA, F.; MORGADO, J. C. Avaliação externa. Para a referencialização de um quadro teórico sobre o impacto e efeitos nas escolas do ensino não superior. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/conceptual*. Porto: Porto Editora, 2014.

PORTUGAL. Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Portugal, n. 237, 14 out. 1986. Série 1. Disponível em: <http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/AE6762DF-1DBF-40C0-B194-E3FAA9516D79/1766/Lei46_86.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

PORTUGAL. 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 nº46/86 de 14 de outubro, Lei de Bases do Sistema Educativo. *Diário da República*, Portugal, n. 294, p. 7952, 20 dez. 2002. Série A. Disponível em: <http://www.ige.min-edu.pt/upload/Legisla%E7%E3o/Lei_31_2002.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2016.

QUINTAS, H.; VITORINO, T. Avaliação externa e auto-avaliação das escolas. In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

SANTIAGO, Paulo et al. *Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

SANTOMÉ, J. T. O professorado na época do neoliberalismo: aspectos sociopolíticos do seu trabalho. In: PACHECO, J. A. (Org.). *Políticas educativas: o neoliberalismo em educação*. Porto: Porto Editora, 2000.

SOUSA, H. D. Exames nacionais: instrumentos de regulação de boas práticas de ensino e de aprendizagem? In: KARPICKE, J.; SOUSA, H. D.; ALMEIDA, L. S. *A avaliação dos alunos*. Lisboa: Fundação Manuel dos Santos, 2012.

VELOSO, L.; VITORINO, T. Aprendizagem e resultados escolares. In: VELOSO, L. (Org.). *Escolas e Avaliação Externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2013.

Recebido em: 24/05/2016

Aceito para publicação em: 10/08/2016

The External Evaluation of Schools in Portugal: reflections on potentialities and constraints

Abstract

The external evaluation of schools in Portugal is a practice carried out for educational quality control of schools and for accountability. This evaluation, aimed at improving school education, identifies the strengths, weaknesses and the aspects to be improved in schools in the field of academic results, the provision of educational services and in the field of leadership and school management. This, results in an improvement plan for the school aimed at overcoming its weaknesses and improving their students' educational results. That is why we intended to reflect on potentialities and constraints of this current external evaluation cycle of schools in Portugal. If, on the one hand, through this evaluation a diagnosis of the school is conducted, on the other, the centrality of student's academic performance is verified in the school's analysis, both which are perceived in a decontextualized and disjointed manner from the information obtained by the school's self-evaluation.

Keywords: External evaluation. Schools. Potentialities. Constraints.

La Evaluación Externa de Escuelas en Portugal: Reflexiones Sobre Potencialidades y Constreñimientos

Resumen

La evaluación externa de escuelas en Portugal es una práctica hecha para el control de la calidad educativa de las mismas y para rendición de cuentas. Buscando la mejora de la educación escolar, dicha evaluación descubre los puntos fuertes y débiles y los aspectos que deben mejorarse en los dominios de los resultados académicos, en la prestación de servicios educativos y en el liderazgo y la gestión. De ello resulta un plan de mejora de la escuela que busca la superación de los aspectos negativos y la mejora de los resultados escolares de los alumnos. Por todo eso, se ha querido reflexionar sobre las potencialidades y los constreñimientos de la actual evaluación externa de las escuelas en Portugal. Si, por un lado, a través de esa evaluación resulta un diagnóstico de la escuela, por otro, se verifica la centralidad de los resultados académicos de los alumnos en el

análisis de la escuela y cómo éstos se ven de una manera descontextualizada y desarticulada de los informes obtenidos en la autoevaluación.

Palabras clave: Evaluación externa. Escuelas. Potencialidades. Constreñimientos.