

Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola*

▮ Natércio Afonso **

Resumo

A partir de uma abordagem tributária da análise estratégica e da sociologia da acção, o presente texto discute os conceitos de avaliação do desempenho, desenvolvimento organizacional e qualidade da educação, sublinhando a natureza política da avaliação externa das escolas, e a sua dependência dos valores e das lógicas em acção dos actores que a promovem e executam. De seguida mostram como as políticas de promoção da avaliação externa estão em desenvolvimento nos diversos países europeus e correspondem a tendências pesadas da evolução das sociedades ocidentais. Finalmente identificam-se aspectos desta “reconfiguração avaliativa” na revolução recente das políticas educativas em Portugal.

Palavras-chave: Avaliação educacional. Sociologia da acção. Sociologia organizacional. Políticas educacionais. Formação de professores.

School evaluation and organizational development

Abstract

Based on a framework that derives from strategic analysis and action sociology, this paper discusses the concepts of evaluation performance, organizational development and quality of education. It highlights the political nature of the external evaluation of schools and its dependence on the values and logic of the actions of actors responsible for its promotion and execution. This paper also shows how policies for the promotion of external evaluation are being developed in different European countries and how meaningful they are in terms of the evolution of western societies. Furthermore, it points out aspects of this “evaluative reconfiguration” in the recent development of educational policies in Portugal.

Keywords: Educational evaluation. Action sociology. Organizational sociology. Educational policies. Teacher education.

* Comunicação apresentada no II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, Universidade de Aveiro, maio de 2002; Artigo publicado na **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- RBPAE vol. 20, n. 1, jan./ jun. 2004.**

** Doutor em Educação, Universidade de Boston (EUA); Professor Auxiliar, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, Portugal. *E-mail:* natafonso@yahoo.com

Evaluación y desarrollo organizacional de la escuela

Resumem

Basado en la perspectiva derivada del análisis estratégico y de la sociología de la acción, este trabajo discute los conceptos de evaluación de rendimiento, desarrollo organizacional y calidad de la educación, destacando la naturaleza política de la evaluación externa de las escuelas, así como su dependencia em relación a los valores y lógicas de acción de los actores que la promoven y ejecutan. A continuación, se presenta como las políticas de promoción de la evaluación externa se desarrollan em los distintos países europeos y corresponden a tendencias marcantes de la evolución de las sociedades occidentales. Por fin, este trabajo indentifica aspectos de esta “reconfiguración evaluativa” em la evolución reciente de las políticas educativas em Portugal.

Palabras clave: Evaluación educacional. Sociología de la acción. Sociologia organizacional. Políticas educativas. Formación de maestros y profesores.

A avaliação tem sempre um cliente e uma agenda

Qualquer que seja a metodologia adoptada, o processo de avaliação passa sempre pela consideração de padrões de referência (explícitos ou implícitos, formais ou informais, referenciáveis nos discursos dos avaliadores ou apenas nas suas práticas de avaliação). Os padrões de referências são definidos a partir de uma selecção e hierarquização de valores relevantes, e consistem na conceptualização de factos e situações virtuais (por exemplo, o volume e a natureza dos recursos que devem ser disponibilizados, as características desejáveis da organização e dos processos de trabalho, a adequação dos produtos ou resultados obtidos em relação às finalidades pretendidas).

A partir dos padrões de referência operacionalizam-se os indicadores que são utilizados na análise da situação ou contexto que se pretende avaliar. Assim, na sua essência, a avaliação consiste num exercício de comparação entre duas situações: a situação real que é objecto da avaliação, e uma situação virtual deduzida a partir dos padrões de referência. A comparação concretiza-se através da identificação de discrepâncias nas dimensões analíticas cobertas pelos indicadores seleccionados. Os indicadores podem ser descritos no plano qualitativo (por exemplo, a relevância dos conteúdos curriculares, a adequação do equipamento e materiais pedagógicos, o

alcance da visão estratégica dos dirigentes, a preparação científica e pedagógica dos professores, a consistência do enquadramento político da tutela, etc.), ou num plano quantitativo (custo por aluno, número de alunos por professor, taxas de absentismo docente ou discente, de abandono escolar ou de insucesso, médias dos resultados escolares, etc.)¹.

As fontes para definição de padrões e indicadores podem ser muito diversas: o desempenho anterior da organização, o desempenho de organizações tidas como referência (*benchmarking*), os normativos legais, as normas técnicas, as boas práticas profissionais tal como são entendidas no *know-how* dos avaliadores, etc.

Os juízos de avaliação são, portanto, o produto de múltiplas escolhas do(s) cliente(s) e do(s) avaliador(es), concretizando em cada momento uma agenda de questionamento das situações e dos contextos desenvolvida no âmbito das lógicas de acção desses actores. Tal como na pesquisa científica, as respostas que se obtêm dependem das questões que se colocam. Em avaliação, os juízos que se produzem dependem dos padrões de referência que se adoptam e dos indicadores que os operacionalizam.

Ao contrário da procura *naïf* da objectividade própria do positivismo ingénuo, uma abordagem à avaliação centrada na análise estratégica das lógicas de acção dos actores organizacionais sublinha justamente o seu carácter intrinsecamente pluralista e subjectivo. A natureza eminentemente política da avaliação do desempenho organizacional implica a consideração de que existe sempre um ponto de vista específico a partir do qual qualquer processo avaliativo é conduzido. Tal ponto de vista expressa os interesses e as estratégias de intervenção dos actores que promovem ou influenciam a avaliação. No contexto organizacional, a avaliação é, portanto, uma *démarche* subjectiva, onde a aparência da objectividade varia na razão direta da partilha de subjetividades entre os actores decorrentes do exercício do poder no jogo político em curso. Se é certo que a credibilidade do processo avaliativo não dispensa a qualidade técnica do dispositivo e dos instrumentos, assim como a solidez da lógica argumentativa, não pode ignorar-se que a legitimação da avaliação decorre sobretudo do exercício do poder: avalia quem “pode” avaliar e é avaliado quem “deve” ser avaliado. E quanto mais poder tem quem “pode”, mais a avaliação “é” (parece) objectiva.

¹ Esta abordagem é tributária da reflexão do Prof. Alain K. Gaynor (2001).

Da centralidade dos padrões de referência, e da sua irredutível diversidade resultante da multiplicidade das agendas avaliativas, resulta a produção de juízos diferenciados e mesmo contraditórios. Assim, com base em dados empíricos semelhantes é possível chegar a resultados totalmente divergentes, como tem sido o caso das tentativas, aliás pouco hábeis, para ordenar as escolas secundárias a partir das classificações obtidas pelos alunos nos exames finais do 12º ano.

Do ponto de vista positivista, a diversidade e a subjectividade são entendidas como uma arbitrariedade inconcebível. Na realidade, não há avaliação neutra e objectiva: tem sempre um cliente e uma agenda.

Desenvolvimento organizacional, qualidade e conflito de valores

Os valores fundamentais das sociedades democráticas europeias ou de tradição europeia são intrinsecamente contraditórios, no sentido em que só parcialmente podem ser compatibilizados. Valores como a liberdade e a igualdade, a solidariedade e a competitividade, a criatividade e a conformidade, a eficácia e a eficiência, quando perseguidos de uma forma extremada entram necessariamente em contradição e tendem a enfraquecer-se mutuamente. Situando-se no campo da reflexão filosófica e da história das idéias, Isaiah Berlin (1998, p. 53). afirmava em 1988:

Tanto a liberdade como a igualdade contam-se entre os objectivos primordiais perseguidos pelos seres humanos ao longo de muitos séculos; contudo, a liberdade total dos lobos significa a morte para os carneiros, a liberdade total dos poderosos, dos dotados, não é compatível a uma existência decente dos fracos e dos menos dotados. [...] A igualdade pode exigir a restrição da liberdade dos que desejam dominar; a liberdade – sem uma pequena quantidade da qual não há qualquer opção, e, por conseguinte, nenhuma possibilidade de permanecemos humanos no sentido que damos à palavra – pode ter de ser restringida de modo a deixar espaço ao bem-estar social, dar de comer aos que têm fome, vestir os nus, dar abrigo aos que não têm lar, acautelar a liberdade dos outros, permitir o exercício da justiça e da equidade. [...] Estas colisões de valores são da essência do que eles são e do que nós somos.

No âmbito da política educativa e da administração educacional, os autores de um conhecido manual de referência sublinham que:

No centro do debate sobre política educativa estão quatro valores que são generalizadamente aceites embora sejam contraditórios entre si: equidade, excelência, eficiência e liberdade [...]. Existem num constante estado de tensão, de tal modo que um excessivo ênfase num deles prejudica a expressão de cada um dos outros três (SERGIOVANNI et al., 1987, p. 7).

Mais recentemente, numa tentativa para prevenir uma grelha de análise de políticas educativas, a propósito do debate sobre o público e o privado na prestação do serviço de educação, Henry Levin (2002) identifica quatro critérios de referência (liberdade de escolha, eficiência, equidade e coesão social), realçando o facto de que

Não existe nenhum sistema óptimo que garanta os máximos resultados dos quatro critérios. Em última análise, a escolha depende das preferências específicas e dos valores transmitidos por intermédio das instituições democráticas.

Assim, considerando a coexistência desses valores contraditórios na definição e condução das políticas educativas e na administração da educação, a noção de desenvolvimento organizacional ganha necessariamente uma dimensão pluralista e fluída. Há vários desenvolvimentos organizacionais possíveis, em função dos valores que são mais destacados, em cada momento, em cada instância organizacional, e em função das lógicas de acção dos actores.

No plano da avaliação, o desenvolvimento organizacional pode assim ser entendido como a evolução desejada do desempenho da escola, no sentido do (desequilíbrio de valores pretendido pelo cliente da *démarche* avaliativa.

Em conformidade, o conceito de “qualidade” do desempenho da escola, e do serviço de educação que ela assegura pode ser entendido como em planos distintos. À tradicional dimensão técnica e instrumental da qualidade, entendida como a adequação de recursos e procedimentos em relação às finalidades enunciadas, junta-se agora uma dimensão política onde se realçam os valores que são dominantes nas políticas e práticas organizacionais.

Assim, por exemplo, é provável que o desempenho organizacional e a “qualidade” de uma escola onde predominam preocupações com a equidade e a coesão social não sejam adequadamente reconhecidos por um programa de avaliação que privilegia, ao nível da definição dos padrões de referência, liberdade de escolha, a eficiência e a produtividade.

Pode-se, portanto concluir-se que as noções de desenvolvimento organizacional (ou de “qualidade”) ultrapassam em muito as dimensões meramente técnicas, remetendo para valores intrinsecamente contraditórios ou de difícil conciliação.

A centralidade da avaliação nas políticas públicas: tendência pesada da evolução social no mundo ocidental²

A evolução histórica da gestão pública nas democracias políticas ocidentais produziu “estruturas” diversificadas de coordenação da acção colectiva e de atribuição

² Esta parte do texto retoma alguns aspectos da síntese elaborada por uma equipe em que participou o autor, no âmbito de um projecto de investigação em curso, Projecto REGULEDUCNETWORK, centrado na análise dos modos de regulação das políticas educativas em vários países europeus (BARROSO, 2002b).

de valores que a teoria política e a análise organizacional têm formalizado em dois modelos antagônicos e complementares. Por um lado, indentifica-se um modo “vertical” caracterizado pela “regulação voluntária dos comportamentos através da regra e da lei” (FRIEDBERG, 1995, p. 9) conceptualizada na teoria weberiana da burocracia, entendida como expressão “natural” de uma administração democrática baseada na impessoalidade e no formalismo da igualdade entre os cidadãos. Por outro lado, é realçado um modo mais “horizontal” e difuso constituído pela regulação baseada no mecanismo do “ajustamento mútuo” [resultante] de exercícios multilaterais de influência e poder, incluindo mas não se restringindo à negociação” (LINDBLUM, 1990, p. 240-241), sendo o mercado o exemplo mais elaborado desse dispositivo, pelo volume de actores e de interações que envolve.

Na lógica da regulação burocrática, a avaliação é conceptualizada como instrumento de planeamento e gestão da provisão dos serviços públicos levada a cabo pelos aparelhos da administração do Estado. Assegurada a sua legitimação no âmbito do exercício do poder resultante do mandato democrático dos cidadãos, a avaliação burocrática assume um teor eminentemente técnico e despolitizado, tornando-se muitas vezes um instrumento de poder ao serviço das elites profissionais e tecnocratas nos diversos sectores da prestação de serviços públicos.

Na lógica da regulação mercantil, a avaliação é entendida como um conjunto difuso de dispositivos e instrumentos através dos quais se concretiza o controle social sobre as instituições de serviço público. A legitimação é assegurada numa perspectiva de prestação de contas e de escrutínio público sobre a provisão dos serviços a cargo do Estado. Sublinhando-se a sua natureza eminentemente política, esta abordagem mercantil à avaliação, transforma-a muitas vezes num instrumento de influência e de controle sobre os serviços públicos por parte de grupos de pressão ou *lobbies*, na prossecução dos seus interesses e estratégias.

Regulação burocrática e regulação mercantil sempre têm coexistindo, em permanente tensão mais ou menos agudizada, e com expressão diversificada e variável nas diversas áreas das políticas públicas, e nos contextos históricos concretos. As lógicas de acção e as ordens locais que elas produzem e reproduzem exprimem, com ênfase diferente e variável, tanto a influência da “mão invisível” de Adam Smith, como a autoridade formal bem visível da soberania popular expressa na lei.

Nas últimas duas décadas da evolução da gestão pública nas democracias políticas europeias têm vindo a verificar-se alterações significativas no equilíbrio destes dois modos dominantes e complementares de regulação da acção colectiva. Consta-se um claro recuo da regulação burocrática que vem resultando da progressiva descrédibilização do intervencionismo estatal na provisão directa de serviços públicos. Tal descrédito parece ser consequência das dificuldades do Estado em assegurar a sua função reguladora perante a crescente “complexidade social” (PAPADOPOULOS, 1995), ou sua própria “crise de legitimidade” (HABERMAS, 1976) alimentada pela incapacidade em gerar os recursos adicionais necessários ao permanente crescimento das tarefas que vem assumindo.

No setor da educação, a crise de credibilidade do Estado-Providência e a rutura do “consenso social democrata” keynesiano em que se basearam as políticas públicas ocidentais desde meados do século XX (TOMLINSON, 2001), assim como “a implosão da URSS, do ‘socialismo real’ e das respectivas economias planificadas” (FRIEDBERG, 1995 p. 9) têm gerado processos mais ou menos radicais de reestruturação dos modos de intervenção estatal. Em consequência, têm sido postas em causa, na América e na Europa, as políticas tradicionais baseadas no envolvimento directo do Estado na provisão do serviço público de educação através de abundante produção normativa centrada na provisão e controlo de recursos e procedimentos.

Com efeito, o compromisso keynesiano sintetizara num projecto político coerente a resposta democrática à ascensão e consolidação do Estado Soviético. O Estado Providência surgiu assim como uma versão *soft* e democrática do intervencionismo estatal soviético, e pode ser mesmo entendido historicamente como um instrumento de confronto geo-estratégico no contexto da guerra fria.

Contudo, o impacto simbólico resultante do desmoronamento do Estado Soviético constituiu apenas mais um elemento da crise “interna” do Estado Providência, desqualificando e descrédibilizando o princípio da intervenção estatal na gestão directa dos serviços públicos nomeadamente da educação, criando assim um contexto social, político e ideológico favorável ao regresso do pensamento liberal tradicional, agora travestido de “neo-liberal”. Derrubado o mito do “Estado Educador”, está de regresso o mito da *Hidden Hand* de Adam Smith. Pretende-se agora recentrar a intervenção estatal numa lógica de controlo social da escola, com a promoção da avaliação externa e da responsabilização directa pelos resultados dos alunos, privilegiando dispositivos de

regulação centrados no “ajustamento mútuo” resultante da contraposição e complementaridade das lógicas de acção, e que são típicos da regulação mercantil.

Assim, o neo-liberalismo e as políticas caracterizadas como neo-liberais, em curso na maioria dos países europeus e protagonizadas por governos de diferentes tradições ideológicas, traduzem estas tendências pesadas da evolução societal, e não devem ser entendidas num plano meramente partidário no quadro do debate político tradicional entre os defensores do Mercado e do Estado. O neo-liberalismo tem raízes sólidas nas transformações em curso nas sociedades europeias, e não é apenas um regresso a ideologias conservadoras que muitos consideram ultrapassadas.

Em síntese, o reforço da avaliação dos serviços públicos reflete pressões no sentido da reconfiguração da regulação estatal, numa lógica que valoriza a dimensão política da avaliação, a prestação de contas, a divulgação e discussão pública de resultados, mais do que a sua dimensão técnica tradicionalmente remetida para os gabinetes de planeamento, e para os discursos profissionais.

Mudanças nos modos de regulação: o Estado na Educação

Um estudo recente ainda em desenvolvimento, centrado na análise das políticas de regulação da educação na Europa, permitiu identificar já alguns aspectos que constituem tendências relevantes nos países onde a pesquisa tem sido conduzida. Tais tendências apontam claramente para um reforço no controlo social da escola numa lógica de regulação mercantil, salientando-se a crescente “diversidade dos dispositivos e dos níveis de controlo [...], a intensificação da avaliação externa institucional [...], e a “promoção da participação social no governo da escola pública) (BARROSO et al., 2002b, p. 26).

No plano específico da avaliação externa, a tendência tem-se caracterizado pelo reforço dos dispositivos de avaliação externa das escolas numa lógica de promoção da regulação mercantil, através da activação da procura por parte das famílias, e do reforço de mecanismos formais e informais de controlo social sobre a escola, verificando-se o declínio do controlo burocrático centrado na verificação dos meios e dos procedimentos.

A evolução verificada na Inglaterra e no País de Gales constitui neste aspecto um caso exemplar. A importância relativa das três instâncias da regulação da oferta (governo central, autoridades locais e mercado local) têm-se modificado significativamente nas últimas duas décadas, através do reforço do controlo central e

mercantil, em prejuízo da capacidade de intervenção das autoridades locais. Até os anos 80, o dispositivo tradicional de regulação da oferta educativa centrava-se no controlo das escolas pelas autoridades locais de educação (LEAs), através da definição de normativos, do financiamento directo de carácter incrementalista, e da supervisão a cargo de inspectores locais que assumiam fundamentalmente uma função de aconselhamento e apoio pedagógico. O papel do governo central assumia principalmente uma carácter iniciativo e de enquadramento político global, influenciando e definindo linhas orientadoras para as decisões tomadas pelas LEAs, e pelas próprias escolas. As políticas nacionais de fomento do ensino secundário unificado (*comprehensivism*), durante os anos 60 e 70, exemplificam este dispositivo de *soft*, na medida que a efectiva definição de políticas concretas de unificação foi deixada ao critério local, dando origem a múltiplas estratégias e dispositivos expressivos dos diferentes posicionamentos perante a proposta política governamental, desde o entusiasmo militante até a oposição radical, das transformações profundas às alterações meramente formais. Neste contexto, o papel dos serviços de inspecção (HMI), revestia-se de um carácter complementar, face à intervenção das LEAs, numa abordagem *friendly* em relação às escolas, às LEAs e ao mundo profissional da educação. A partir do início dos anos 80, por iniciativas de governos conservadores posteriormente adoptada por governos trabalhistas que se seguiram, o poder central tem vindo a desenvolver uma política consistente de crescente intervencionismo e activismo no domínio das políticas educativas, definindo um novo *status quo* em termos do equilíbrio do poder. O intervencionismo governamental tem sido conduzido no sentido de reforçar lógicas de regulação mercantil, ao nível local, fomentado a competição entre as escolas e a livre escolha dos pais, através da amplificação de dispositivos de avaliação externa das escolas. Neste âmbito, a medida com maior impacto foi tomada na década de 90 e consistiu na reorganização do HMI, com a criação de um departamento governamental centrado na avaliação das escolas (OfSTED), e de um dispositivo muito incisivo de inspecção sistemática das escolas, implicando a avaliação detalhada do desempenho, a exigência da definição de planos de melhoria em relação a pontos fracos identificados, com a possibilidade de encerramento compulsivo das escolas identificadas em situação de “fracasso” (*failling schools*). Juntamente com a publicação dos resultados escolares obtidos nas provas de avaliação externa realizadas ao longo do percurso escolar dos

alunos (*league tables*), este dispositivo de avaliação inspectiva constitui a pedra angular da política educativa oficial, com o objectivo explícito de produzir informação relevante para os actores locais, numa lógica de regulação mercantil. Deste modo, pode dizer-se que a evolução verificada se caracteriza pelo desenvolvimento da regulação mercantil, mais em resultado de um activismo governamental persistente do que em função da evolução da procura da educação pelas famílias, embora tal activismo acabe por expressar interesses estratégicos de sectores sociais importantes, nomeadamente da classe média.

O reforço da avaliação externa institucional e do controlo da escola pela via da pressão da procura parental pode ser detectado também na França e em Portugal, porém em termos mais discretos e com menor impacto no quotidiano escolar.

A reconfiguração avaliativa do “Estado Educador” em Portugal³

A administração da educação em Portugal reflecte a lógica centralista e hiper-regulamentadora de toda a administração estatal, cujas raízes se confundem com a própria construção histórica do Estado. Contudo, nas últimas décadas do século XX, este centralismo administrativista tem vindo a ser progressivamente posto em causa pela expansão da escola em massas. A partir dos anos sessenta, assistiu-se em Portugal a uma aceleração do processo de massificação da escola, para além do patamar tradicional da escolaridade elementar, de tal modo que, até aos anos noventa, o fenómeno da “explosão escolar” tornou-se um factor central de todas as políticas educativas.

Esta expansão e diversificação da oferta educativa veio a produzir um processo de gigantismo acelerado da burocracia da administração educativa assegurada pelos serviços do Ministério da Educação. Daqui têm resultado crescentes problemas de governabilidade, conduzindo, de facto, a uma efectiva redução da capacidade do Estado para gerir o sistema público de educação.

Em conseqüência, a partir dos anos noventa, têm vindo a ser esboçados novos repertórios de acção baseados numa progressiva utilização de dispositivos de negociação, descentralização, contractualização, diversificação e avaliação, no contexto

³ Esta parte do texto recupera alguns elementos de uma síntese elaborada pelo autor no âmbito do Projecto REGLEDUCNETWORK. (BARROSO et al., 2002a).

de uma tentativa de redefinição dos vários níveis de intervenção do Estado, e de reforço de dispositivos de regulação horizontal⁴

A promoção da avaliação externa dos resultados escolares, o desenvolvimento intervenções inspectivas centradas na avaliação integrada das escolas, e os mecanismo de acreditação da formação inicial e contínua de professores constituem exemplos do processo em curso de re-regulação das políticas educativas, no âmbito de um amplo movimento de “reestruturação do Estado” que se alarga a outras áreas da provisão estatal como a saúde e a segurança social.

A avaliação externa dos resultados escolares

No início da década de noventa esta política esta política concretizou-se através da restauração dos exames nacionais para conclusão do ensino secundário, os quais tinham sido extintos no início da década de oitenta. Nestes exames os objectivos principais centram-se nos dispositivos de certificação da conclusão do ensino secundário e de seriação dos candidatos ao acesso ao ensino superior. A divulgação pública dos resultados nacionais e dos resultados de cada escola constitui informação relevante para a formulação de juízos de avaliação sobre o desempenho das escolas, nomeadamente no que se refere à diferença entre os resultados dos exames e a avaliação interna das aprendizagens dos alunos.

Posteriormente surgiram as provas aferidas nacionais aplicadas à totalidade dos alunos matriculados, no final de cada ciclo do ensino básico (4º, 6º e 9º). Estas provas:

Têm como principal objectivo fornecer a comunidade – e em especial às escolas e aos professores – informação sobre aspectos mais ou menos conseguidos das aprendizagens dos alunos, com o propósito de contribuir para uma melhoria dessas aprendizagens (PORTUGAL, 2000, p. 1).

Mais recentemente, já com o atual governo, anuncia-se um reforço desta linha de política com a criação de exames nacionais em algumas disciplinas consideradas mais importantes no final de cada ciclo de escolaridade básica.

Na estrutura da administração central da educação, a crescente importância destas políticas de avaliação externa dos resultados escolares deu origem à criação, no final dos anos noventa, do Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), um serviço do Ministério da Educação, ao nível de direcção geral, expressamente vocacionado para a

⁴ Esta parte do texto recupera alguns elementos de uma síntese elaborada pelo autor no âmbito do Projecto REGULEDUCNETWORK. (BARROSO, 2002a).

avaliação externa dos resultados escolares, dotado de meios financeiros e *know-how* especializado, e da apropriada capacidade de intervenção.

De acordo com sua lei orgânica, o GAVE (PORTUGAL, 1999b)

é um serviço central do Ministério da Educação dotado de autonomia administrativa, com funções de planeamento, coordenação, elaboração e controlo de instrumentos de avaliação externa de aprendizagem.

A mesma lei orgânica (artigo 2º) estabelece que compete ao GAVE (PORTUGAL, 1999b)

planear o processo de elaboração e validação dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens [...], produzir os instrumentos referidos [...] recorrendo à colaboração de especialistas, [...], colaborar com o Departamento de Educação Básica e o Departamento do Ensino Secundário no processo de realização das provas de avaliação externa, e “supervisionar a correcção das provas”.

A avaliação do desempenho das organizações escolares

Outro indicador da crescente importância da avaliação do desempenho organizacional das escolas tem sido a reorientação da actividade da Inspeção-Geral da Educação (IGE), serviço central do Ministério da Educação, tradicionalmente vocacionado para a verificação da conformidade normativa e para a execução da actividade disciplinar. Nos últimos seis anos, a actuação da IGE tem vindo a ser progressivamente focalizada em programas de auditoria e de avaliação externa, numa lógica de monitorização e pilotagem centrada na produção de informação relevante sobre a qualidade dos desempenhos (AFONSO, 1999).

Um exemplo concreto da reorientação da actividade inspectiva para avaliação externa do desempenho organizacional foi o programa plurianual de “avaliação integrada das escolas” lançado em 1999, de que foram publicados dois relatórios nacionais em 2001 e 2002. A publicação destes relatórios, nomeadamente do primeiro, deu origem a intensa controvérsia nos meios da comunicação social, nomeadamente no que se refere a exigências políticas e tentativas de formulação de listas ordenadas de escolas, de acordo com o respectivo desempenho, objectivo de avaliação por parte da IGE.

Este “Programa da Avaliação Integrada das Escolas” (PORTUGAL, 1999c) foi desenvolvido ao longo dos anos lectivos (de Setembro a Maio) numa amostra de escolas das redes pública e privada, sendo conduzido no terreno por equipa de pelo menos três inspectores durante 5 a 7 dias.

Teve como objectivos

Avaliar de forma integrada o desempenho das escolas, identificando os pontos fortes e fracos, induzir processos de auto-avaliação [...], valorizar a qualidade dos desempenhos e das aprendizagens, caracterizar o desempenho do sistema escolar, disponibilizar e divulgar informação (e) contribuir para a regulação do funcionamento do sistema educativo (PORTUGAL, 1999c, p. 63).

Os resultados esperados eram a

Melhoria da qualidade do ensino através da indução de práticas de auto-avaliação centradas na análise dos resultados educativos dos alunos e do desempenho das escolas, (e) a prestação de contas do desempenho do sistema escolar no que se refere à sua eficiência e eficácia (PORTUGAL, 1999c, p. 63).

De acordo com os relatórios nacionais publicados (ver referências bibliográficas) esta modalidade de intervenção terá abrangido cerca de 800 unidades de gestão. Considerando as intervenções realizadas durante o ano lectivo de 2001/2002, de que se não dispõe ainda de relatório nacional, devem ter sido já mais de um milhar as escolas abrangidas por este programa.

Os parâmetros e padrões de referência dos critérios de avaliação foram definidos pela direcção Inspeção-Geral da Educação, através de um documento específico utilizado pelos inspectores no terreno, e que é do domínio público.

A avaliação integrada de cada escola ou agrupamentos de escolas era concretizada em função de quatro dimensões de análises ou critérios globais de avaliação: (1) organização e gestão; (2) resultados das aprendizagens; (3) educação, ensino e aprendizagem; e (4) clima e ambiente educativo (PORTUGAL, 1995, p. 20).

A avaliação da organização e gestão organizava-se em função de quatro “vertentes”: (1) estrutura organizativa; (2) serviço administrativo; (3) gestão de recursos; e (4) plano de acção educativa. Em cada uma destas quatro vertentes, foram definidas áreas-chave para a avaliação, cada uma acompanhada dos respectivos campos de observação e critérios de apreciação.

No que diz respeito aos procedimentos de concretização deste programa, em cada ano, as escolas foram seleccionadas de modo a constituírem uma amostra representativa do universo de todos os estabelecimentos de educação e ensino, públicos e privados, situados no território continental, sujeitos à tutela do Ministério da Educação, excluindo as instituições do ensino superior.

A avaliação de cada escola conclui-se com a elaboração de um relatório de avaliação da responsabilidade da equipa de inspectores que executou o trabalho no terreno. O teor do relatório devia ser organizado de forma a veicular a informação relevante sobre os juízos de avaliação formulados, e a poder constituir-se num ponto de apoio para o desenvolvimento organizacional da escola a partir de um esforço reflexivo sobre as práticas exigentes.

A IGE devia enviar a cada escola três exemplares do relatório, respectivamente para o presidente da assembleia, o presidente da direcção executiva e o presidente da Associação de Pais. Durante os dez dias seguintes a escola deveria apresentar a sua reacção e comentários, após o que era elaborada a versão definitiva do relatório novamente enviado aos mesmos destinatários assim como à Direcção Regional de Educação da região em que se situa a escola.

Ao nível nacional, os relatórios de avaliação das escolas serviram de base à elaboração, pela IGE, dos relatórios nacionais divulgado publicamente. Assim, a avaliação foi utilizada pela própria IGE, dos restantes serviços do Ministério da Educação, e pelos órgãos de comunicação social. Para além do relatório nacional, todos os relatórios de avaliação das escolas estiveram disponíveis para consulta pública no *site* da Inspeção Geral da Educação.

O uso da avaliação para efeitos de monitorização executou-se através da elaboração do relatório nacional, publicado anualmente pela IGE. Não foram definidas conseqüências formais da avaliação, tanto para as escolas como para os professores. A avaliação não implicou conseqüências formais em termos da carreira e dos salários dos professores, e em relação às escolas, não implicou quaisquer decisões em matéria de atribuição de recursos. A única conseqüência expressamente prevista referiu-se a escolas com uma avaliação insatisfatória, as quais seriam sujeitas a acções de acompanhamento mais intensivas.

Quanto ao uso da avaliação por diversas instâncias da sociedade civil, ao nível local ou nacional (autoridades locais, encarregados de educação, órgão de comunicação social) os relatórios podiam ser divulgados pela própria escola. Alguns órgãos de comunicação social procederam a uma análise dos relatórios de avaliação, isolaram alguns critérios de avaliação e publicaram listas ordenadas de escolas, com a intenção de estabelecer um *ranking*.

Neste domínio, as políticas esboçadas pelo novo governo saído das eleições legislativas de 2002 parecem apontar para um reforço da pressão da avaliação externa institucional, embora com modificações morfológicas em relação aos dispositivos implantados no terreno. Anuncia-se uma lei-quadro da avaliação do ensino não superior, reforçando-se assim o enquadramento político e estratégico da avaliação do desempenho das escolas. Por outro lado, a anunciada reorganização funcional do Ministério da Educação parece apontar para um reforço da intervenção avaliativa através da prevista criação de um departamento, especialmente vocacionado, para a gestão da informação e para a avaliação externa das escolas.

A acreditação da formação de professores

Durante décadas, e até meados dos anos 80 do século XX, na tradição da administração centralizada da educação nacional, a formação inicial e contínua da maioria dos professores do ensino secundário (e também dos 2º e 3º ciclos do ensino básico) concretizava-se através de estágios pedagógicos de natureza profissionalizante realizados em algumas escolas públicas seleccionadas pelos serviços da administração educativa, sob a supervisão de docentes dessas escolas (também escolhidos pelas autoridades do Ministério da Educação). Os candidatos ao estágio eram diplomados por uma das poucas instituições de ensino superior existentes, numa área académica específica (Matemática, Biologia, História, Inglês, etc.) considerada “habilitação própria” para a docência na respectiva área do currículo do ensino secundário, conforme estabelecido em normativo específico do Ministério da Educação, periodicamente actualizado, onde se procedia ao inventário dos cursos superiores abrangidos pela classificação em causa.

Com este dispositivo, a função reguladora do Estado concretizava-se através da intervenção regulamentadora ao nível da definição dos cursos com “habilitação própria”, e através do controlo directo dos estágios profissionais em escolas previamente seleccionadas, com orientadores nomeados, e sob a supervisão directa dos serviços inspectivos do Ministério da Educação. Porém a partir do final dos anos 70, a expansão dos efectivos escolares pôs em causa este dispositivo concebido para a produção de um número restrito de diplomados, gerando-se uma situação em que a actividade lectiva era maioritariamente assegurada por docentes sem habilitação

profissional, contratados em situação precária. Por outro lado, a expansão e diversificação do ensino superior, público e privado, politécnico e universitário, desencadeou uma enorme expansão da oferta de formação, tanto no plano institucional (criação de novas instituições de formação e sua diversificação resultante do reconhecimento da sua autonomia científica e pedagógica) como no plano acadêmico (multiplicação e diversificação dos cursos superiores). Assim, o mecanismo de regulação institucional centrado na (re)definição periódica das “habilitações próprias” para a docência foi perdendo eficácia perante a multiplicidade e mudança frequente dos cursos potencialmente abrangidos pelo processo de regulamentação. A publicação periódica do respectivo normativo transformou-se num processo complexo da gestão da informação e de conflitos gerados pela pressão das instituições formadoras e dos seus diplomados, tornando-se cada vez mais morosa e sujeita a erros e omissões.

Deste modo, o sistema tradicional de regulação entrou em colapso, não só porque não assegurava a profissionalização de docentes ao ritmo que a evolução da procura exigia, mas também porque se tornou impraticável definir com rigor, segurança e estabilidade um quadro prévio de habilitações académicas próprias para docência em cada área do currículo do ensino secundário (AFONSO, 1994).

A verificação do impasse deu origem a um novo dispositivo de regulação centrado na avaliação externa de cursos de ensino superior vocacionados para formação de professores, a cargo de uma entidade acreditadora especialmente criada para efeito no âmbito do Ministério da Educação: o Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores (INAFOP), estabelecido através do Decreto-Lei n.º. 290/98, de 17 de setembro (PORTUGAL, 1998). Parece significativo que, para além do “processo de acreditação dos cursos de formação inicial de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário”, as atribuições formalmente cometidas ao INAFOP incluam “fazer recomendações às instituições de formação [e] promover, a nível nacional, a reflexão, a informação e o debate sobre a qualidade da formação inicial de professores” (PORTUGAL, 1998).

Na sequência da criação do INAFOP, o Decreto-Lei n.º194 (PORTUGAL, 1999a), de 7 de junho de 1999, estabeleceu formalmente o Sistema de Acreditação da Formação Inicial de Professores, com objectivos expressos de “contribuir para a regulação externa da formação inicial de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e

secundário, [e de] contribuir para a regulação do acesso ao exercício da profissão docente” (PORTUGAL, 1999a).

A criação do novo Ministério da Ciência e do Ensino Superior e a reorganização do Ministério da Educação anunciada pelo seu novo governo, que tomou posse em 2002, prevê a extinção do INAFOP, e a integração das suas valências noutros serviços dos dois novos ministérios. Até o momento não é claro se essa integração se vai concretizar e de que modo será operacionalizado o sistema de acreditação que os responsáveis ministeriais anunciaram pretenderem manter.

Um processo paralelo ocorreu no âmbito da formação contínua de professores. Tradicionalmente, a provisão da oferta de formação contínua para os professores era assegurada directamente pelos diversos serviços do Ministério da Educação, conforme o nível ou grau de ensino e a natureza da formação, envolvendo a definição de conteúdos e modalidades de formação, a nomeação dos formadores e a selecção dos docentes abrangidos, de acordo com critérios previamente definidos (delegados de disciplina, directores de turma, professores envolvidos em experiências pedagógicas ou na leccionação de novos programas, etc.). Ao longo dos anos 80, a expansão do sistema, em números de escolas e de docentes foi tornando a gestão deste dispositivo cada vez mais incongruente com as necessidades de formação expressas pelos seus destinatários, criando-se um contexto favorável ao estabelecimento de um novo dispositivo de regulação.

Tal dispositivo foi criado a partir do início da década de 90 e constituiu na organização de uma rede de centros de formação de associações de escolas de base territorial, de associações científicas, sindicais ou profissionais, e de instituições de formação de professores, constituídos como entidades responsáveis pela organização e gestão da formação, com financiamento público do Ministério da Educação com base nos fundos comunitários. Os serviços administração da educação deixaram assim de assegurar directamente a maior parte das acções da formação contínua, passando a intervenção reguladora a centrar-se na acreditação dos centros de formação, dos formadores e das acções de formação.

Para o efeito foi instituída no Ministério da Educação uma entidade própria, o Conselho Científico-Pedagógico da Formação Contínua de Professores, constituído por individualidades, nomeadas pelo Ministro da Educação (PORTUGAL, 1999a).

Conclusão

As políticas de avaliação do desenvolvimento organizacional das escolas desenvolvem-se num quadro de pluralidade de valores e de padrões de referência que realça a sua natureza eminentemente política e subjectiva (o que não significa necessariamente ausência de rigor, de transparência e de credibilidade técnica). Neste contexto, os conceitos de desenvolvimento organizacional e de qualidade da educação só ganham sentido se (e quando) forem referenciados ao quadro dos valores de referência mobilizados pelos clientes da “démarche” avaliativa e operacionalizados tecnicamente nos dispositivos e instrumentos de avaliação.

A centralidade da avaliação nas políticas públicas da educação da generalidade dos países europeus tem ajudado a reforçar uma perspectiva política da avaliação, associada ao reforço do controlo social sobre a escola e à regulação mercantil em geral. Ao mesmo tempo, tem perdido terreno a perspectiva tradicional da avaliação como instrumento técnico de planeamento e gestão dos sistemas educativos, numa lógica de monitorização própria do centralismo “iluminista” e tecnocrático.

A metamorfose em curso do “Estado Educador” para o “Estado Avaliador” constitui uma tendência pesada da evolução dos sistemas educativos em toda a Europa. Em Portugal, tal tendência tem-se expressado no reforço da avaliação externa dos resultados escolares (exames, provas aferidas, etc), na reconversão da intervenção inspectiva através da “avaliação integrada” das escolas, e na redefinição do controlo da formação inicial e contínua de docentes numa lógica de “acreditação”.

Referências

AFONSO, N. A autonomia e a avaliação do desempenho das escolas públicas. *Aprender*, Portalegre, n. 23, 1999.

_____. Formação de professores, carreira docente e administração escolar. *Inovação*, Lisboa, v. 7, n. 1, 1994.

BARROSO, J. et al. *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisées dans Le système éducatif du Portugal*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Lisboa, 2002a. Policopiado. Disponível em: <<http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola>>. Acesso em: ago. 2004.

_____. Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal. Louvain, 2002b. Policopiado. Disponível em: <<http://www.girsef.ucl.ac.be>>. Acesso em: ago. 2004.

BERLIN, I. *Em busca do ideal: uma antologia de ensaios*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 1998.

FRIEDBERG, E. *O poder e a regra: dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

GAYNOR, A. K. *Policy analysis and research: methods and differences*. Lisbon, 2001. Lecture presented at the University of Lisbon, April 5, 2001. Policopiado.

HABERMAS, J. *Legitimation crisis*. Cambridge: The Polity Press, 1976.

LEVIN, H. *A comprehensive framework for evaluating educational vouchers*. New York: Teachers College, Columbia University, National Center of Study of Privatization of Education, 2002. Disponível em: <<http://www.ncspe.org>>. Acesso em: ago. 2004.

LINDBLOM, C. L. *Inquiry and change: the troubled attempt to understand and change society*. New York: Yale University Press, 1990.

PAPADOPOULOS, Y. *Complexité sociale et politique publiques*. Paris: Montcherestien, 1995.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 271, 23 de outubro de 1995. Aprova a Lei orgânica da Inspeção-Geral da Educação. *Diário da República*, Lisboa, 1995.

_____. Decreto-Lei n.º 290, de 17 de setembro de 1998. Lei orgânica do INAFOP. *Diário da República*, Lisboa, n. 215, 17 set, 1998. 1. Série A, p. 4805.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 194, de 7 de junho de 1999. Sistema de acreditação da formação inicial de professores. *Diário da República*, Lisboa, 1999a.

_____. Decreto-Lei n.º 542, de 13 de dezembro de 1999. *Lei orgânica do GAVE*. *Diário da República*, Lisboa, 1999b. 1. Série A, p. 8812-8815.

_____. Ministério da Educação. Inspeção-Geral da Educação. *Avaliação integrada das escolas: apresentação, procedimentos e roteiros*. Lisboa: IGE, 1999c.

_____. Ministério da Educação. Departamento de Educação Básica. *Provas de aferição do ensino básico: 4º ano, 2000: língua portuguesa, matemática: relatório nacional*. Lisboa, Departamento de Educação Básica, 2000a.

SERGIOVANNI, T. J. et al. *Educational governace and administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987.

TOMLINSON, S. *Education in a post-welfare society*. Buckingham: Open University Press, 2001.

Artigo publicado na **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- RBP AE** vol. 20, n. 1, jan./ jun. 2004.