

A Avaliação Externa de Escolas em Portugal. Da Sustentabilidade no Presente, aos Desafios no Futuro

The External Evaluation of Schools in Portugal. From Sustainability in the Present to the Challenges for the Future

Helder Lopo Guerreiro *

Inspeção-Geral da Educação e Ciência

O conceito de 'sustentabilidade' entrou no discurso da educação e é um estado desejado para o sistema, políticas ou simples projetos. A sustentabilidade só é alcançada com o contributo de uma complexidade de fatores, que diferem de caso para caso. A avaliação externa de escolas é reconhecida como uma atividade sustentável, pois existe há quase nove anos, foi implementada ao longo de dois ciclos e sobreviveu à mudança de ciclos políticos. Com recurso a uma cuidada análise do quadro legal e de publicações oficiais, olhámos para cada um dos ciclos a fim de compreendermos quais os fatores que mais têm contribuído para a sua sustentabilidade. Aproximamo-nos agora do tempo para iniciar o seu 3º ciclo. Desenhámos um cenário possível, tendo por base que existem condições favoráveis à continuidade da atividade, excetuando a incógnita que um novo ciclo político pode trazer. Chegados a este ponto, constatamos que a vontade de mudar e melhorar a avaliação externa pode trazer riscos conflituar com a sua própria sustentabilidade.

Palavras-chave: Avaliação externa, Inspeção, Sustentabilidade, Autoavaliação, Modelo de avaliação.

Sustainability is a concept that entered the educational language as a status that is desired for the system, policies or simple projects. Sustainability is reached by means of a complexity of factors that differ across the situations. The external evaluation of schools is acknowledged as a sustainable activity, because it has been implemented for approximately nine years now in two different cycles and it survived to political changes in the meantime. By means of the analysis of the legal framework and official publications we looked inside each of its cycles, in order to understand which factors most contributed to its sustainability. The timing to launch the 3rd cycle is now close. We drew a possible scenario, based on the existing conditions that favour the continuity of this activity, apart from the uncertain outcomes from political changes. Thus, we realized that the will to change and improve the external evaluation of schools may bring about risks and conflict against its own sustainability.

Keywords: External evaluation, Inspection, Sustainability, Self-evaluation, Theoretical framework, Evaluation model.

Introdução

Neste artigo procurámos sinalizar os traços de sustentabilidade da avaliação externa que têm assegurado a sua continuidade, decorridos que estão dois ciclos da sua implementação.

Para identificarmos os traços de sustentabilidade num primeiro momento revisitámos abordagens ao conceito de sustentabilidade e como alcançar tão almejado estado. Descrevemos como nasceu e se enraizou a avaliação externa de escolas no sistema educativo português: que sensibilidades estiveram presentes na conceção do modelo, como se tem desenvolvido e atualizado, e os traços fundamentais de uma atividade coordenada pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), considerada hoje consolidada e emblemática. Procurámos reconstituir o essencial de cada um dos ciclos com o apoio de legislação publicada e de uma diversidade de relatórios oficiais publicados. A partir das reconstituições identificámos as características marcantes de dois ciclos de avaliação externa.

Adicionalmente, abordámos o futuro do 3º ciclo da avaliação externa, tendo em conta os elementos já disponíveis e os fatores de pressão mais significativos e desenhámos cenários prováveis, construídos a partir do conhecimento dos traços marcantes desta atividade, da sua renovação no passado, e do contexto em que o 3º ciclo será trabalhado. Muito embora os cenários não sejam uma garantia absoluta do que irá acontecer, eles trazem à luz uma diversidade de fatores e de condicionalismos que certamente vão marcar o futuro da avaliação externa.

Chegados aqui, confrontamo-nos com um dilema que explicamos no ponto 4, onde a sustentabilidade é uma das partes do jogo.

1. O Conceito de Sustentabilidade no Contexto da Avaliação Externa de Escolas

Os estudos sobre questões ambientais, economia ou finanças têm os seus discursos inundados pelo conceito de sustentabilidade. Gradualmente, a ‘sustentabilidade’ tem sido transferida para o discurso das ciências da educação, estabelecendo-se pontes e analogias com a sua utilização noutros ramos do conhecimento. Tal como no ambiente e nas finanças, na educação a sustentabilidade +e também um estado desejado.

Das grandes questões que se podem levantar sobre o sistema educativo (universalidade, durabilidade, gratuidade) até outras focalizadas em questões específicas (uma política, um projeto, uma atividade, uma prática), a sustentabilidade surge como uma preocupação transversal, procurada, mas nem sempre fácil de alcançar.

Analisemos, pois, algumas abordagens sobre este conceito, antes de explorarmos marcas da sua presença na atividade de avaliação externa de escolas, em Portugal.

O dicionário Houaiss associa a sustentabilidade à existência de recursos e à sua boa gestão dar ou obter recursos necessários para a manutenção, Gerir os recursos materiais

para a sobrevivência de. Garantir e fornecer os meios necessários para a realização em continuação de Houaiss (2003).

Este entendimento simples sobre o significado de sustentabilidade associa-lhe outros conceitos, como sejam a manutenção, sobrevivência ou continuidade.

Jamieson (1998) distingue e clarifica a sua dimensão temporal na definição deste conceito:

Uma família de significados está relacionada com a ideia de sustentação: a preocupação com as necessidades é uma extensão natural desta noção; uma segunda família de significados centra-se na manutenção da existência de algo, o que nos leva a focar a preservação; os primeiros empurram-nos na direção de 'satisfazer as necessidades do presente', enquanto o último inclina-se para as preocupações do futuro. (p. 184)

Assume-se, pois, que a sustentabilidade já não é somente a manipulação de meios, com vista à sobrevivência no dia a dia, pois tem igualmente implícita uma perspectiva de futuro, ao garantir a continuidade de algo ou mesmo a sua superação, tal como referem Lynam e Herdt “capacidade de um sistema para manter a sua produção a um nível aproximadamente igual ou superior do que a sua média histórica (Lynam e Herdt 1989, em Bell e Morse 2010, p. 10).

Uma outra dimensão da sustentabilidade é aquela que põe em evidência o respeito pelos outros e pelo tempo futuro “a componente sustentabilidade do paradigma de desenvolvimento sustentável implica que o que quer que seja feito agora não prejudique as gerações futuras” (Bell e Morse 2010, p. 5).

A sustentabilidade é um estado desejado, pois denota: estabilidade e consistência, mas com perspectiva de desenvolvimento; uma gestão eficiente de recursos; o reconhecimento de práticas, projetos, políticas ou sistemas bem-sucedidos, com utilidade para os seus beneficiários, As ações sustentáveis são proactivas, pois os seus possíveis efeitos são estudados e considerados em sede de decisão.

A dificuldade em alcançar a sustentabilidade não reside tanto no entendimento do conceito, mas sim na complexidade dos fatores que contribuem para ou inibem de a alcançar.

A este respeito, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) refere “Quase todos os aspetos da economia, sociedade e os recursos físicos /.../ influenciam a sustentabilidade. Os resultados dependem de um número infinito de interações que agem em diferentes períodos de tempo e importância variada” (OECD, 2008, p. 6). Também Heinen enfatiza a variabilidade em função dos contextos, das práticas sustentáveis “A sustentabilidade deve ser operacionalizada em cada contexto específico /.../ numa escala relevante para o seu sucesso e devem ser concebidos métodos apropriados para a sua medição a longo prazo” (Heinen, 1994, em Bell e Morse, 2010, p. 21).

Procuramos, então, na reconstituição dos 1º e 2º ciclos de avaliação externa encontrar os fatores que mais contribuiriam para assegurar a sustentabilidade desta atividade.

2. O 1º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2006 [Fase Piloto] – 2011)

Neste ponto procuramos reconstituir a génese da construção do modelo de avaliação externa de escolas em Portugal, partindo do enquadramento legal favorável que fora criado, percorrendo alguns dos passos que antecederam o lançamento do modelo para, de seguida, identificar os seus traços gerais.

Finalmente, num segundo ponto, apresentaremos algumas reflexões sobre o modelo criado e implementado e sobre os pilares de sustentabilidade que foram construídos.

2.1 A génese do programa de avaliação externa de escola

Decorridos mais de três anos após a publicação da Lei nº 31/2002, que aprovou o sistema de avaliação do ensino não-superior, o Despacho Conjunto nº 370/2006 criou um grupo de trabalho com o objetivo de “Definir os referenciais para a avaliação externa dos estabelecimentos de educação e ensino”, que deveriam resultar em classificações claras das escolas e recomendações, para as preparar para a celebração de contratos de autonomia. Estamos apenas a falar do ensino público.

Apesar de estarem previstos desde a publicação do Decreto-lei nº 43/89, apenas nove anos mais tarde, os princípios orientadores da celebração e desenvolvimento dos contratos de autonomia têm enquadramento legal -Decreto-Lei 115-A/98. Estabeleceu-se que a autonomia das escolas é progressiva e contratualizada com a tutela. Importa, desde já, esclarecer que neste texto designaremos por escolas as unidades orgânicas, sejam elas escolas singulares (situação que se verifica em, aproximadamente, sete dezenas de escolas secundárias) ou agrupamentos de escolas, diversos edifícios onde eram e são lecionados diferentes níveis de ensino. Se no caso das escolas singulares é fácil identificar a unidade orgânica, nos agrupamento de escolas a unidade orgânica identifica-se pelo facto de serem geridas pelos mesmos órgãos de gestão e administração, e por terem os mesmos documentos estruturantes, tais como o projeto educativo, regulamento interno e plano de atividades.

Finalmente, e mais de um ano após o início da atividade avaliação externa de escolas, é publicado o diploma que associa a celebração dos contratos de autonomia, Decreto-Lei nº 75/2008, à avaliação externa e aos resultados de outras atividades inspetivas, materializando, um dos propósitos da criação do grupo de trabalho referido no parágrafo anterior.

O grupo de trabalho incumbido da responsabilidade de desenhar o modelo de avaliação externa de escolas era composto por seis elementos. Na ocasião, só um deles estava ligado à IGE, onde ocupava um lugar dirigente, e quatro exerciam a docência no ensino superior.

Para conceber um modelo de avaliação externa, o grupo de trabalho teve como matéria-prima o saber e a experiência acumulados em projetos e iniciativas diversas ao longo de diversos anos. Recordar-se aqui alguns: o Projeto Qualidade XXI, o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (desenvolvido pela então Inspeção-Geral da Educação, de 1999 a 2002), o Modelo de Certificação de Qualidade nas Escolas Profissionais, o Programa AVES, Avaliação de Escolas Secundárias, o Projeto Melhorar a Qualidade ou a aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas (também desenvolvido pela IGE, mas centrado exclusivamente nas práticas autoavaliativas das escolas).

O Grupo de Trabalho beneficiou ainda da colaboração de vários serviços do Ministério da Educação, designadamente a Inspeção-Geral da Educação, o Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, o Gabinete de Avaliação Educacional, o Gabinete de Gestão Financeira e as Direções Regionais de Educação, que disponibilizaram a informação que lhes foi solicitada.

O relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação de Escolas apresentou os resultados da fase piloto da avaliação externa e desenvolveu um documento que visava estabelecer “um conjunto de pontos comuns da autoavaliação, necessários como preparação para a avaliação externa” (2006, p. 41), sugerindo um conjunto de medidas para apoiar o desenvolvimento de processos autoavaliativos.

Em 2007 a responsabilidade da avaliação externa foi entregue à Inspeção-Geral da Educação que, em 2012, na sequência da orgânica que fundia as Inspeções-Gerais da Educação e do Ensino Superior, passa a integrar a Inspeção Geral da Educação e da Ciência (IGEC). Ainda em 2007, registou-se a remodelação profunda na liderança de topo da IGE, passando um dos elementos que integrava o grupo de trabalho a assumir as funções de Inspetor-Geral, o que denota a importância que a tutela deu à avaliação externa. A coordenação mais próxima desta atividade foi atribuída a um Professor Universitário, que foi convidado para exercer funções de subinspetor-geral.

Foram definidos cinco principais objetivos para a avaliação externa de escolas (IGE, 2007, p. 51):

- Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;
- Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas;
- Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia;
- Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;
- Contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas.

Para o efeito, foi construído um quadro de referência que abrangia cinco domínios, Resultados, Prestação do serviço, Organização e gestão escolar, Liderança, Capacidade de autoregulação e melhoria das escolas – subdivididos em 19 factores. Foi utilizada uma escala de classificação de quatro níveis Insuficiente, Suficiente, Bom e Muito Bom.

Aquando do arranque da atividade avaliação externa de escolas não estavam previstas consequências para as escolas como resultado da sua avaliação, o que parece óbvio pelos próprios objetivos definidos, muito centrados na capacitação das escolas. Todavia, a partir do ano escolar 2008-2009 foi introduzido um sistema de avaliação por quotas onde, resumidamente, as classificações do desempenho dos docentes de uma escola de nível Muito Bom e Excelente – que resultavam numa bonificação de tempo para progredir na carreira - não podiam ultrapassar 25% do total de docentes em funções numa determinada escola. O despacho nº 20131/2008 determinou que, a partir do ano escolar 2008-2009, a avaliação de professores passasse a ser influenciada pela avaliação das escolas, na medida em que as que tinham obtido avaliações muito boas podiam ver a quota da avaliação de professores com muito bom e excelente aumentada.

As equipas de avaliação externa das escolas eram compostas por três elementos - dois inspetores e um perito externo à IGE. Na sua maioria eram docentes e investigadores do ensino superior. Na escola, o trabalho dos avaliadores desenvolvia-se entre dois dias (nas escolas singulares) ou três dias nas escolas agrupadas. A agenda estava uniformizada em função da sua tipologia, compreendendo três momentos, a sessão de apresentação da escola (informação de contexto e reflexão autoavaliativa sobre o desempenho), visita à escola (no caso dos agrupamentos eram visitadas mais três escolas para além da escola sede) e as entrevistas em painéis, Direção, Coordenadores do departamento, Representantes de pais, Apoios Educativos e Serviços de Psicologia e Orientação, Alunos, Diretores de turma, Representantes Assistentes Técnicos e Operacionais, Conselho Geral.

Nos relatórios de escola apenas os domínios foram classificados em função de uma escala de avaliação de quatro níveis (Insuficiente, Suficiente, Bom e Muito Bom). A avaliação dos fatores de cada domínio tinha um carácter descritivo.. No final era feita uma análise tipo SWOT, destacando os Pontos Fortes e Fracos do desempenho da escola, mas também apontando Oportunidades e assinalando Constrangimentos.

Ousamos aqui afirmar que o modelo de avaliação externa de escolas em Portugal se aproximou daqueles modelos que estão focalizados na utilização, assim descritos por Patton (2000):

As principais componentes do quadro conceptual referem que está focalizado na utilização (desenhada especificamente em função das necessidades dos seus utilizadores), participativa (capacitando os utilizadores em cada etapa do processo de conceção e implementação), fundamentada na teoria (utilizando modelos lógicos e consultando literatura relevante para a clarificação de conceitos) e centrada no consumidor (dirigindo-se diretamente às necessidades das audiências prováveis dos resultados da avaliação). (p. 425)

Durante o primeiro ciclo de avaliação externa foram avaliadas 1107 escolas singulares e agrupadas. Para cada escola avaliada foi produzido um relatório que contemplava a classificação nos cinco domínios, utilizando a escala de quatro níveis, avaliando os e respetivos fatores com juízos avaliativos que se encontravam diluídos na descrição das evidências encontradas. Anualmente foram produzidos relatórios nacionais. Em três dos anos do primeiro ciclo, a informação recolhida permitiu produzir três relatórios nacionais temáticos que integraram, como capítulos, os relatórios anuais da atividade: (i) a avaliação de escolas integradas no Programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária); (ii) o lugar da educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico nos relatórios dos agrupamentos de escolas; e (iii) a articulação entre a avaliação externa e a promoção da autoavaliação das escolas.

Aquando do lançamento da atividade de avaliação externa de escolas em 2007, estavam ao serviço 187 inspetores, cuja média de idade era 52 anos e a sua antiguidade média de serviço na função pública era de 28 anos.

O peso da avaliação externa no cômputo dos dias de trabalho inspetivo (sem considerar o tempo investido pelos peritos externos) foi crescendo e, em 2010, ocupou 21,3% dos tempos inspetivos e tornando-se a atividade da IGEC com mais tempo alocado. Neste ano foram avaliadas 278 escolas singulares e agrupamentos.

Tal como nos anos anteriores, foram aplicados questionários às escolas avaliadas, que destacaram como pontos fortes da realização das avaliações externas, citados num Relatório de Avaliação Externa, no final do 1º ciclo desta atividade (IGE, 2011b):

- Os instrumentos adotados;
- Os contactos estabelecidos pelas escolas com a IGE na fase de preparação da avaliação;
- A condução da sessão de apresentação da escola;
- O relacionamento da equipa de avaliação com os interlocutores nas escolas;
- A organização da visita de avaliação externa;
- O contributo do relatório de avaliação para o processo de melhoria da escola;
- Os referenciais, os instrumentos e a metodologia utilizados no processo de avaliação externa e o seu contributo para a auto-avaliação das escolas.

Por seu turno, como pontos fracos ou aspetos a melhorar, as escolas inquiridas destacaram:

- A duração da visita de avaliação, a duração das entrevistas em painel e o número de jardins-de-infância e de escolas do 1º ciclo visitados;
- Algumas limitações no tratamento da informação sobre as escolas (dados de estrutura e resultados);
- A fragilidade e a falta de continuidade nas práticas de auto-avaliação de muitas escolas;
- A necessidade de apoiar as escolas para construírem ou aperfeiçoarem planos de melhoria e de desenvolvimento.

O primeiro ciclo da avaliação externa de escolas fica, pois, marcado pela fraca ou nula interferência da IGE na sua concepção, pelos seus propósitos de mudança de práticas através da capacitação e da indução, e pelo seu carácter inconsequente, tal como acontecera com a sua antecessora Avaliação Integrada das Escolas (1999-2002) que não chegou a completar um ciclo. Todavia, rapidamente foi reconhecido o seu potencial para, de alguma forma, interagir com um modelo de avaliação que começava a nascer, o da avaliação de professores, que conheceu uma forte resistência por parte dos docentes. O modelo de avaliação externa das escolas não fora originalmente pensado para tal utilização.

O primeiro ciclo ficou ainda marcado pela presença muito discreta das equipas de avaliação na escola, pois para além de muito breve, a sua atividade estava confinada a duas ou três salas de reuniões. A metodologia estava centrada na triangulação de informação recolhidas em entrevistas, servindo a componente da análise documental (anterior à intervenção na escola) como uma base para a interpelação dos painéis entrevistados e também passível de ser triangulada com a restante informação.

O modelo de avaliação externa deu grande atenção às lideranças e à gestão das escolas, pois partiu do pressuposto que este nível estava na posse dos mecanismos responsáveis pelo desempenho atual da escola, possuindo também o poder e os instrumentos para a melhoria.

Outra preocupação deste ciclo de avaliação externa foi o de abranger a ‘vida de escola’ através dos seus domínios e campos de análise (anteriormente designados como

‘fatores’), não deixando nada relevante de fora. Por seu turno, a classificação atribuída a cinco vastos domínios deu maior visibilidade e sintetizou os juízos avaliativos diluídos no texto de cada relatório.

Sublinha-se também, o reconhecimento da abundância e consistência da informação recolhida no âmbito das avaliações externas, como o evidenciam as inúmeras produções, trabalhos de investigação, teses de mestrado e doutoramento, artigos com pendor mais ou menos científico,...

2.2. Sobre o 1º ciclo numa perspetiva de sustentabilidade do modelo

Se um epíteto fosse atribuído ao 1º ciclo de avaliação externa, ‘construção da credibilidade’ parece o mais adequado. Encontramos vários fatores neste primeiro ciclo de avaliação externa que contribuíram não só para a construção da sua credibilidade, mas também para garantir a sua sustentabilidade, assegurando a sua continuidade para um segundo ciclo:

- O contexto amigável em que se desenvolve, designadamente o quadro legal existente, vontade política de avançar, e o facto de ser desejada, para preencher o espaço deixado vago pela avaliação integrada de escolas.
- Os seus pilares aproveitaram a experiência do passado e as ‘lições aprendidas’ no desenvolvimento de diversos projetos, mais ou menos bem sucedidos, mas sobretudo por ter sido confiada à instituição com maior experiência em avaliação de escolas: a inspeção-geral da educação.
- Os objetivos tiveram em atenção a sua utilidade, fosse para prestar contas à tutela, fosse pelo seu carácter formativo para as escolas, gerando melhoria e desenvolvimento dos seus dispositivos de autoavaliação. Esta última vertente foi evidenciada pelos resultados dos questionários aplicados às escolas após cada avaliação externa.
- A atuação discreta das equipas de avaliadores no seio da escola, ao mesmo tempo que o modelo contemplava a auscultação plena da comunidade escolar, através de representantes.
- A visibilidade alcançada e a transparência dos resultados, publicando os relatórios online, com impacto e interesse para o público.
- Ao longo do ciclo, a IGE foi alocando mais recursos, humanos, financeiros, tempo, ... para o desenvolvimento desta atividade, assegurando a sua execução no ciclo temporal previsto (4 anos).

3. O 2º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2011-2016)

Procurámos aqui reconstituir o contexto e a evolução do 2º ciclo de avaliação externa e que contribuíram para o reforço da credibilidade desta atividade e para a consolidação do próprio modelo, fundamentais numa perspetiva de sustentabilidade. Finalmente, num segundo ponto, apresentamos algumas reflexões sobre os pilares de sustentabilidade que se mantiveram e aqueles que foram acrescentados.

3.1. A afirmação da avaliação externa de escolas

Em março de 2011, o Despacho Conjunto nº 4150/2011 designou um Grupo de Trabalho incumbido de reapreciar os referenciais e metodologias do Programa AEE. Ao Grupo foi atribuída a missão de preparar “uma proposta de modelo a utilizar no novo ciclo do Programa Avaliação Externa de Escolas, da qual constem os referentes e domínios de avaliação, as metodologias, a escala e nomenclatura de classificação, os intervenientes no processo, incluindo a constituição das equipas de avaliação e a periodicidade dos ciclos de avaliação.” A fase de experimentação deveria ocorrer pouco tempo após a conclusão desta proposta de modelo, de modo a que o novo ciclo tivesse início no ano letivo 2011-2012, o que veio a acontecer durante o mês de novembro. O Grupo de Trabalho ficou ainda de apresentar uma proposta de normativo que viesse a regular o regime jurídico da avaliação externa das escolas, que não chegou a concretizar.

Este Grupo foi constituído por uma equipa de oito elementos, três deles inspetores e ainda dois ex-dirigentes da Inspeção-Geral da Educação. Sublinha-se, igualmente, que três dos elementos já tinham integrado o Grupo de Trabalho que desenhou o primeiro ciclo de avaliação externa e que participou na fase piloto da avaliação.

O quadro de referência da avaliação externa de escolas visou quatro principais objetivos:

- Promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas;
- Incrementar a responsabilização a todos os níveis, validando as práticas de autoavaliação das escolas;
- Fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público da qualidade do trabalho das escolas;
- Contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente.” (IGE, s/ data).

O modelo de análise de avaliação externa passou a contemplar três domínios, subdivididos em nove campos de análise:

- Resultados (Académicos, Sociais, Reconhecimento da comunidade).
- Prestação do Serviço Educativo (Planeamento e articulação, Práticas de ensino, Monitorização e avaliação do ensino e da aprendizagem).
- Liderança e gestão (Liderança, Gestão, Autoavaliação e melhoria).

O documento de apresentação da escola passou a ter orientações claras sobre a sua estrutura, que devia estar alinhada com o quadro de referência da avaliação externa deve abordar explicitamente cada um dos domínios e campos de análise da avaliação externa (IGE, 2010b) e referir os resultados de anteriores avaliações externas e medidas consequentes tomadas pela escola (Inspeção-Geral da Educação, s/ data).

Por seu turno, a escala de avaliação incluiu um quinto nível, o Excelente. Refira-se que até à presente data foram atribuídos apenas dois excelentes em largas centenas de domínios avaliados.

Em traços gerais, a metodologia mantém-se no essencial: análise documental de dados de sucesso escolar, dos resultados dos questionários de satisfação (apriorística) e dos documentos relevantes produzidos pela escola e enviados à equipa de avaliação externa; observação direta; e, sobretudo, entrevistas em painel. Todavia, do 1º para o 2º ciclo ocorreram mudanças diversas:

- A grande diferença nas fontes de informação reside nos dados trabalhados e fornecidos por outro departamento do Ministério da Educação, a Direção-Geral das Estatísticas e da Ciência, que passaram a incluir um valor esperado em função das variáveis de contexto de cada escola “consideradas como potencialmente explicativas da variabilidade que se observa nos indicadores de resultados escolares” (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, s/ data);
- Este valor esperado é comparado com o valor observado em anos terminais de ciclo em termos de taxas de transição, resultados das provas nacionais de Matemática e Língua Portuguesa do 4º 6º e 9º anos e exames do 12º ano (Matemática e Língua Portuguesa, mas também História). Três anos após a introdução do cálculo de valor esperado, já vai sendo possível apreciar a tendência na evolução dos resultados e a consistência de tal evolução;
- Uma alteração menor, mas carregada de simbolismo, é a auscultação da autarquia em painel próprio, refletindo o reforço das competências dos municípios em matéria de educação. Para além de técnicos superiores com responsabilidades na educação, a representação política tem sido constante nas entrevistas à autarquia –o vereador ou mesmo o presidente;
- Manteve-se a constituição das equipas de avaliação externa, dois inspetores e um perito externo à IGEC, mas a agenda da visita às escolas é alargada um dia: quatro dias nos agrupamentos e três dias nas escolas singulares;
- Uma alteração muito significativa diz respeito à obrigatoriedade da apresentação de um plano de melhoria na sequência da Avaliação Externa de Escola, no prazo de dois meses após a publicação do relatório na página da IGEC. Tal plano deve conter as ações que a escola se comprometeu a realizar em áreas identificadas na avaliação externa como merecedoras de prioridade no esforço de melhoria.

Aquando do início do 2º ciclo de avaliação externa, estavam ao serviço 185 inspetores. A estabilidade no número de inspetores deveu-se ao facto de terem integrado a carreira mais de trinta novos elementos, que entretanto tinham concluído os seus estágios na IGEC. O grupo etário mais representativo do total dos inspetores era o que se situava entre os 50 e os 54 anos (38%) e 22% eram mais novos. No que respeita a antiguidade em funções públicas, “a média foi de 29 anos. Cerca de 46% deste efetivo apresenta uma antiguidade superior a 30 anos, sendo que 39% têm 35 ou mais anos de serviço.” (Inspeção-Geral da Educação e Ciência, 2013).

No ano de 2013 foram avaliadas 166 escolas e agrupamentos de escolas públicas. A Avaliação Externa de Escolas ocupou então 16,8% do total do trabalho inspetivo. No relatório referente a este ano destacaram-se como pontos fortes:

- A adesão da comunidade escolar na resposta aos questionários de satisfação aplicados;
- A construção e disponibilização pela direção-geral de estatísticas da educação e ciência de indicadores contextualizados para a análise os resultados dos alunos;
- A interação estabelecida entre as escolas e a IGEC para a preparação e a realização da avaliação externa;
- Os procedimentos implementados com vista à definição e aferição de critérios para a elaboração dos relatórios de escola;
- Por seu turno, como pontos fracos ou aspetos a melhorar: o tempo que decorreu entre a realização da avaliação externa e o envio dos relatórios homologados às escolas.

Este novo ciclo coincidiu com a transição de IGE para IGEC, em resultado da fusão com a Inspeção-Geral da Ciência e Ensino Superior, e com a integração de novos inspetores. Muitos destes novos inspetores exerciam cargos de direção quando a IGE desenvolveu a Avaliação Integrada de Escolas e já estavam, de algum modo, familiarizados com os procedimentos de avaliação externa.

O 2º ciclo de avaliação externa fica ainda marcado pela redução significativa dos custos de cada avaliação, decorrente da compensação financeira pela participação de peritos externos, paga a instituições do ensino superior, que passaram também a ter responsabilidades na constituição de bolsas de peritos.

A Inspeção-Geral da Educação, através da presença dos seus inspetores e ex-dirigentes no grupo de trabalho que atualizou o modelo, teve então oportunidade para deixar a marca da sua sensibilidade no segundo ciclo de avaliação externa. A simplificação da matriz, pela redução dos domínios e de campos de análise, e o aumento do tempo de permanência das equipas de avaliação na escola, veio ao encontro da sensibilidade das equipas de avaliação externa e mesmo das escolas, que sempre consideraram demasiado breve a sua permanência nas escolas.

E se a nível do Quadro de Referência uma parte significativa da ‘vida de escola’ está contemplada como anteriormente, os domínios e campos de análise foram reorganizados e depois reduzidos, mas de alguma forma asseguraram a sua presença no Quadro de Referência – a nível da escala de avaliação a introdução de um quinto nível, de carácter excecional e mesmo de exclusividade, vai introduzir um ‘ruído’ na leitura que se faz da escala. Tal vai realinhar as classificações, passando o Bom a ser o nível de refúgio, expectável de uma escola regular, ou seja a ‘áurea mediania’.

Muito embora ainda não esteja concluído, o 2º ciclo tem sido marcado pelo peso determinante na avaliação dos três domínios dos resultados académicos dos alunos, através do cálculo do valor esperado da sua confrontação com o valor observado, isto é, com os resultados reais.

Finalmente, é abandonada a visão de uma avaliação externa inócua e primordialmente indutora de processos internos à escola, autoavaliação, planos de ação, trabalho

cooperativo,... Para dar lugar a uma avaliação consequente que, independentemente da classificação nos três domínios, obriga a escola a apresentar um plano de melhoria. Permanecem, igualmente, os mesmos efeitos da avaliação externa na definição de quotas para a avaliação de professores.

3.2. Reflexões sobre o 2º ciclo numa perspetiva de sustentabilidade do modelo

O segundo ciclo foi o ciclo da consolidação, quer da credibilidade adquirida, quer do modelo, através de ajustamentos que responderam a preocupações e interesses. Encontramos vários fatores de sustentabilidade já sinalizados quando me referi ao primeiro ciclo de avaliação externa e que muito terão contribuído para a consecução do ciclo, como sejam:

- O contexto amigável em que se desenvolve;
- A sua utilidade dual – prestação de contas e o seu caráter formativo e indutor de melhoria para as escolas;
- A visibilidade alcançada com o reconhecimento da transparência dos resultados;
- A suficiência de recursos necessários ao cumprimento das avaliações programadas no espaço temporal planeado.

Todavia, outros fatores terão também assegurado a sustentabilidade da avaliação externa de escolas, como sejam:

- O modelo foi suficientemente flexível para evoluir, sem romper com a generalidade das suas características no passado, ao mesmo tempo que tal evolução respondeu à sensibilidade dos avaliadores;
- A atividade de avaliação externa de escolas não foi contestada pelos principais stakeholders da educação (sindicatos, associações profissionais, partidos políticos, ...) que viram uma das suas críticas consensuais ao modelo, a curta duração da permanência nas escolas das equipas de avaliadores parcialmente ultrapassada;
- O facto de a condução do 2º ciclo ter sido confiado à inspeção-geral da educação e ciência, transmitiu uma imagem de continuidade de um processo;
- Os contraditórios aos relatórios das avaliações, apresentados por uma minoria de escolas avaliadas, não têm visado a atividade de avaliação externa, pois incidem, geralmente, sobre particularidades da sua avaliação;
- A redução de custos de cada avaliação também terá, em muito, contribuído para não pôr em causa o seu ritmo e para assegurar o cumprimento do ciclo no espaço temporal de 4 anos.

Neste momento, apenas uma das componentes do modelo tem constituído uma ameaça à sua sustentabilidade pois tem havido consenso no teor das críticas: diz respeito à inovação mais significativa do 1º para o 2º ciclo da avaliação externa: a presença e o peso determinante do ‘valor esperado’ na classificação dos três domínios, pois integra os descritores de todos os níveis de classificação.

4. Cenários e Dilemas para o 3º Ciclo da Avaliação Externa de Escolas (2017 -)

Neste ponto traçaremos cenários possíveis e muito prováveis para a avaliação externa e concluiremos com um dilema quase inevitável que os decisores terão de equacionar.

4.1. Cenários

A conclusão do 2º ciclo da avaliação externa ocorrerá, muito provavelmente, no ano civil de 2016. Importa, pois, refletir institucionalmente sobre o que foram as marcas distintivas dos dois ciclos e das mudanças que ocorreram no ciclo passado; os objetivos alcançados e gorados; e o potencial não aproveitado para, a partir daí, tomar decisões. Esse é um trabalho da responsabilidade dos especialistas e instituições que apadrinharam o modelo de avaliação externa e que conduziram a sua implementação – designadamente a Inspeção-Geral da Educação e Ciência e a tutela, ouvindo a voz de quem foi simultaneamente objeto e beneficiário da avaliação: as escolas e as respetivas comunidades escolares.

Para quem está fora da esfera de decisão institucional, existe também um espaço mais descomprometido para reflexão e construção de cenários futuros. E é aqui que este artigo procura posicionar-se.

Não se pretendem fazer futurismos sobre a evolução do modelo de avaliação externa que poderá entra em vigor dentro de pouco mais de um ano. Contudo, existem três fatores que vão potenciar as novas dinâmicas e influenciar as opções: a resposta à demanda de eficiência, o reconhecimento do histórico e a pressão internacional.

A demanda de eficiência, consiste, por um lado, em dar continuidade a um dos aspetos mais marcantes das mudanças para o 2º ciclo, a simplificação de procedimentos. Tal simplificação vai ao encontro não só das necessidades institucionais de economizar recursos, mas também dos anseios dos profissionais que desenvolvem a avaliação. O ciclo de avaliação externa que se avizinha tem ainda espaço para simplificar procedimentos, designadamente no que concerne à produção e validação de relatórios, contribuindo para o aumento da eficiência.

Outra estratégia para ganhar em termos de eficiência diz respeito ao ajustamento do modelo à complexidade das escolas, diferenciando-as e assim evitando investir os mesmos recursos quando para escolas com características e desempenhos distintos.

Ao fim de dois ciclos de avaliação externa e uma década após o lançamento desta atividade, já é possível conhecer um histórico, informação de natureza diacrónica – que permita analisar a evolução do desempenho da escola vista individualmente e a sua evolução quando comparado com o de outras escolas. A reorganização da rede escolar, designadamente no que diz respeito ao encerramento de pequenos estabelecimentos de ensino e à criação de novos agrupamentos, estabilizou, o que facilita esta análise evolutiva. Esta comparabilidade com dois eixos, interno e externo, evidencia a faceta de prestação de contas da avaliação externa e aumenta a exposição da escola perante os *stakeholders* externos, mas também perante a sua comunidade escolar.

Durante o 2º ciclo da avaliação externa foram publicados três estudos internacionais sobre a avaliação de escolas, dois da OCDE e outro da Comissão Europeia – que partiram

das situações reais e atuais dos seus estados-membros para registar diferenças, analisar tendências e, no caso da OCDE, fazer recomendações. Estes estudos podem vir a constituir-se como fatores de pressão internacional.

O estudo coordenado por Santiago (2012) sobre a avaliação no sistema educativo português, insere-se nas *Reviews of Evaluation and Assessment in Education* conduzidas pela OCDE, e decorre de um trabalho aturado de uma equipa de especialistas entre Janeiro de 2010 e Junho de 2011. No que concerne à avaliação externa de escolas, a equipa de especialistas recolheu informação sobre os meses derradeiros do seu 1º ciclo, mas a informação de retorno já chega demasiado tarde para ser considerada pelo Grupo de Trabalho que propôs a atualização do modelo de avaliação para o 2º ciclo.

O relatório aponta três grandes fraquezas à avaliação externa, recomendando a sua superação: a pouca atenção dada ao ensino-aprendizagem (leia-se, sala de aula), o impacto reduzido da avaliação externa nas escolas e o “desalinhamento” da avaliação externa face à autoavaliação das escolas. São feitas outras recomendações sobre a avaliação externa, mas subsidiárias das que foram acima referidas, aqui consideradas como as mais relevantes.

Os dados e resultados deste estudo individual sobre Portugal foram integrados no grande relatório da OCDE (2013) *Synergies for better learning* que analisou a avaliação em 28 sistemas educativos. Não se detém na situação particular de cada país, mas aponta novos caminhos para a avaliação das escolas que implica a passagem de um paradigma de conformidade para outro de qualidade, destacando-se os seguintes: o aumento do impacto da avaliação no ensino-aprendizagem e nos resultados dos alunos; o aumento do potencial da autoavaliação, pela qual a avaliação externa se deve alinhar; a orientação da avaliação da escola em função de critérios de qualidade; a utilização mais vasta dos resultados da avaliação externa; e o recurso a diferentes medidas de desempenho da escola, cruzando-a com informação de contexto.

A terceira publicação está datada de 2015 *Assuring quality in education*, e é da responsabilidade da Comissão Europeia. Constitui um estudo comparativo entre países europeus, sem qualquer propósito de recomendar caminhos futuros. Todavia, são destacados alguns traços predominantes, parecendo como mais relevantes neste artigo as seguintes: a responsabilidade generalizada das Inspeções de Educação para conduzirem a avaliação externa das escolas; a homogeneidade de critérios e de procedimentos utilizados, não se diferenciando perante perfis de escola diferentes; a secundarização dos resultados da avaliação interna pela externa e, inversamente, as orientações das autoridades educativas que condicionam e manipulam os modelos e processos de avaliação interna.

O cenário que se antevê para a atualização ou renovação do atual modelo de avaliação externa tenderá, pois, a procurar um rumo que não se distancie desta encruzilhada de três caminhos: a resposta à demanda de eficiência, o reconhecimento do histórico da avaliação e a pressão internacional.

Num contexto europeu de austeridade e maximização da eficiência, procuram-se e sinalizam-se pontos de desperdício para de seguida os eliminar ou contornar. A avaliação externa de escolas não é exceção. Por seu turno, a evolução traz uma outra perspetiva e informação adicional para avaliar o desempenho das escolas no presente, utilizando o seu

desempenho passado como ponto de referência. O histórico é um dado adicional e uma mais-valia.

Finalmente, as produções internacionais têm contribuído, de alguma forma, para aproximar ou mesmo homogeneizar modelos. A circulação da informação entre sistemas, as interações institucionais, a partilha de ideias e recursos, a cooperação e o apoio mútuos, trazem conhecimento e sinergias que não é possível menosprezar e evitar.

Avizinha-se, pois, um modelo que trará consigo a centralidade da sala de aula; a adoção da autoavaliação da escola como ponto de partida da avaliação externa (e provavelmente como ponto de chegada); uma atenção mais cuidada sobre o histórico do desempenho e ao contexto da escola; a flexibilização do modelo de avaliação, passível de se ajustar ao perfil da escola; e, finalmente, uma avaliação complementada por diversas estratégias que potenciem o seu impacto na melhoria das próprias escolas.

4.2. O dilema do futuro da avaliação externa de escolas

Ao aproximarmo-nos do limite temporal para desenhar, em tempo útil, um modelo para o 3º ciclo da avaliação externa, podemos afirmar que, no essencial, mantêm-se os fatores de sustentabilidade que sinalizámos para os 1º e 2º ciclos. A estes acrescentaremos apenas dois:

- Estamos perante uma atividade que, em vias de terminar o 2º ciclo, está consolidada aos olhos dos agentes educativos, decisões políticas, escolas, autarquias, cujo papel no sistema educativo tende a ser reforçado.
- Há uma pressão internacional paradoxalmente óbvia e invisível, designadamente da OCDE e da união europeia, para o desenvolvimento da avaliação externa de escolas, pois esta é predominante e está enraizada nos sistemas educativos dos estados-membro.

O que pode, à primeira vista, tornar-se numa inevitável continuidade, não o é, se os riscos que se avizinham não forem devidamente acautelados:

- A ambição de maior eficiência e da redução de custos imputados à avaliação externa pode levar à redução cega de recursos que garantam padrões de qualidade idênticos àqueles que ajudaram a construir a credibilidade que a tem sustentado;
- A ambição de maior eficácia, visando tornar os resultados da avaliação externa mais informativos e consequentes, aumentará as resistências e as reações adversas;
- Uma forte vontade de inovar e mudar, eliminando mesmo os vestígios de fatores que contribuíram para a sustentabilidade do modelo ao longo de dois ciclos. Recordemos o alerta que Michael Fullan faz sobre as consequências das mudanças e os sentimentos que podem gerar, “todas as verdadeiras mudanças envolvem perdas, ansiedade e luta” (Fullan, 2001, p. 30). À semelhança do o que sucedeu há quatro anos atrás, vamos entrar num novo ciclo político. Independentemente das forças partidárias quem venham a constituir governo, novos elementos vão entrar em cena, trazendo consigo uma agenda sobre educação distinta da dos seus antecessores. Resta saber se a avaliação externa

de escolas será considerada estratégica, como tem sido até hoje, ou se, pelo contrário, será secundarizada.

Os fatores de sustentabilidade e a evolução da atividade de avaliação externa de escolas têm mantido uma relação de reciprocidade, fortalecendo-se mutuamente: os fatores têm assegurado a continuidade da atividade; por seu turno, a melhoria e evolução da avaliação externa tem gerado novos fatores de sustentabilidade. Chegados a este ponto, com a credibilidade tão reforçada e com um modelo bastante consistente, a avaliação externa tem um contexto que exige a introdução de mudanças significativas. Ironicamente, esta evolução necessária eliminará alguns dos fatores de sustentabilidade que foram construídos.

Em termos de sustentabilidade da avaliação externa de escolas, as questões que os decisores têm de equacionar são essencialmente duas: a avaliação externa continuará a ser sustentável após a eliminação de alguns fatores que para tal contribuíram? Que outros fatores de sustentabilidade pode um modelo mais eficiente e incisivo gerar?

Referencias

- Bell, S. e Morse, S. (2010). *Sustainability Indicators: measuring the immeasurable*. Londres: Earthscan.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (Canto e Castro, L. (s/ data). *Modelos para comparação estatística dos resultados académicos em escolas de contexto análogo*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
- Dresdner, S. (2008), *The principles of sustainability*. Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Epstein, M.J. (2008). *Making sustainability work, best practices in managing and measuring corporate social, environmental, and economic impacts*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2015). *Assuring quality in education: policies and approaches to school evaluation in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Inspeção-Geral da Educação e Ex-Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (s/ data). *Plano Anual de Atividades 2012*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência
- Houaiss, A. e Salles, V (2003). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Lisboa: Instituto António Houaiss.
- IGE (2011b). *Relatório da avaliação externa 2010*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2007). *Plano de atividades 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2008a). *Balanço social 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2008b). *Relatório de atividades 2007*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2009a). *Avaliação externa das escolas*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2009b). *Avaliação externa de escolas, referentes e instrumentos de trabalho*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2010a). *Avaliação externa das escolas-agenda 2010-11*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2010b). *Quadro de referência para a avaliação de escolas*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGE (2011a), *Plano de atividades 2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.

- IGE (s/ data). *Quadro de Referência para a avaliação de escolas e agrupamentos de escolas 2010-2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGEC (2013). *Balanço social 2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- IGEC (s/ data), *Agenda e organização das visitas aos agrupamentos*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Jamieson, D. (1998). Sustainability and beyond. *Ecological Economics*, 24, 4-24.
- OCDE (2008). *Desenvolvimento sustentável: Economia, Sociedade e ambiente interligados*. Paris: OECD.
- OCDE (2013). *Sinergias para uma melhor aprendizagem: uma perspectiva internacional sobre avaliação - sumário em português*, Paris: OECD.
- OECD (2013). *Synergies for better learning: an international perspective on evaluation and assessment*. Paris: OECD Publishing.
- Patton, M (2000). Utilization-Focused Evaluation. En D. Stufflebeam (Ed.), *Evaluation models, viewpoints on educational and human services evaluation* (pp. 34-65), Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Santiago, P. (2012). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*. Paris: OECD Publishing.