

Avaliação de escolas em Portugal: que futuro?

por Inês Coelho, Cláudia Sarrico e Maria João Rosa

RESUMO: Questionarmo-nos sobre o futuro da avaliação das escolas em Portugal significa, por um lado, analisar as especificidades de programas já desenvolvidos e o conseqüente impacto, e por outro sustentar esforços na introdução de novos projectos avaliativos mais consentâneos com o actual quadro de autonomia escolar, de forma a promover uma verdadeira cultura de avaliação e auto-avaliação sistemática das escolas. O presente artigo descreve a evolução das principais experiências avaliativas encetadas no sistema escolar nacional, introduzindo um modelo inovador sobre medição e gestão do desempenho escolar, visando contribuir para a informação e definição de políticas educativas.

Palavras-chave: Avaliação de Escolas, Medição e Gestão do Desempenho

TITLE: Schools' evaluation in Portugal: What future?

ABSTRACT: To question the future of schools' evaluation in Portugal means, on one hand, to analyze the specificities of programmes already developed and their impact, and on the other hand to support efforts for the rising of new evaluation projects more adequate to the actual context of schools' autonomy, to promote a true culture of schools' systematic evaluation and self-evaluation. This paper describes the evolution of the main evaluation experiences that took part in the national school system, introducing an innovative model for schools' performance measurement and management to inform the debate on school improvement and policy setting.

Key words: School Evaluation, Performance Measurement and Management

TITULO: Evaluación de las escuelas en Portugal: ¿Que futuro?

RESUMEN: Nos cuestionamos sobre el futuro de la evaluación de las escuelas en Portugal, que significa por un lado, analizar las especificidades del programa ya desarrollado y su conseqüente impacto, y por otro sostener los esfuerzos en la introducción de nuevos proyectos de evaluación mas coherentes con el actual cuadro de autonomía escolar, de forma a promover una verdadera cultura de evaluación y auto-evaluación sistemática de las escuelas. El presente artículo describe la evolución de las principales experiencias de evaluación iniciadas en el sistema escolar nacional, introduciendo un modelo innovador sobre la medición y gestión de la evolución escolar, con vistas a contribuir para la información y definición de políticas educativas.

Palabras-clave: Evaluación de las Escuelas, Medición y Gestión del Desempeño

É extenso o debate sobre a eficácia dos sistemas educativos e das escolas, assim como é larga a controvérsia sobre a qualidade das organizações escolares, sendo temáticas que agudizaram e continuam a agudizar os vários

discursos emergentes sobre a educação, o ensino e a formação. De facto, melhorar a qualidade dos sistemas de ensino e de educação é uma preocupação fulcral das políticas educativas contemporâneas, trazendo a lume numerosos

procedimentos ou instâncias de avaliação, de formas e estruturas variadas e prosseguindo objectivos diferenciados.

O conceito de qualidade é manifestamente multifacetado, complexo e difícil de definir, tendo inclusivamente as tentativas para a sua definição conduzido a reacções exasperadas, como a de Ball (1985), «What the hell is quality?», ou a famosa citação de Pirsig (1974), «Quality... you know what it is, yet you don't know what it is. But that is self-contradictory. But some things are better than others, that is, they have more quality. But when you try to say what the quality is, apart from the things that have it, it all goes poof! There's nothing to talk about. But if you can't say what Quality is, how do you know what it is, or how do you know that it even exists?».

Com efeito, o conceito de qualidade é relativo e os grupos de interesse têm diferentes prioridades e expectativas. Daí decorre, por um lado, a sua importância e riqueza, mas também a dificuldade em estabelecer formas de o mensurar, sendo esta dificuldade mais acentuada quando se reporta ao contexto educativo ou ao ensino. Neste domínio particular, Saraiva *et al.* (2003, p. 3) afirmam que «a Qualidade

tem a ver com a forma como o processo de ensino/aprendizagem, e tudo o que o suporta, se planeia, desenvolve e melhora continuamente».

A problematização do conceito de qualidade no ensino implica, na esteira de alguns autores (e.g., Clímaco, 1995; Azevedo, 2002), uma estrutura descritiva das práticas de avaliação empregues. Sendo hoje indiscutível que a melhoria da qualidade pressupõe a avaliação dos sistemas educativos e das esferas escolares, torna-se indispensável – tanto para os decisores como para os actores e agentes directos – encetar um exame atento sobre a forma como se deve proceder a essa mesma avaliação, discutindo os critérios a que esta deve obedecer e analisando os meios adequados para alcançar os objectivos estabelecidos.

A clarificação do conceito de qualidade, nomeadamente nas organizações complexas como são as escolas, exige que se identifiquem interações complexas estabelecidas entre componentes estruturais e funcionais da instituição. Neste sentido, nota Abreu (2002), a avaliação da qualidade das escolas e das diversas actividades envolvidas na educação requer a realização de uma abordagem relacional ou

Inês P. Coelho

inespcoelho@ci.uc.pt

Licenciada e Mestre em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (Coimbra, Portugal), desempenha funções na Reitoria da Universidade de Coimbra, no âmbito dos Projectos Especiais, sendo responsável pelas áreas de Inovação, Qualidade e Novos Públicos.

Holds a bachelor and masters degree in Education Sciences by the Faculty of Psychology and Education Sciences of the University of Coimbra (Coimbra, Portugal). She works at the Rectorship of the University of Coimbra, Portugal, in the Special Projects team, being responsible for the areas of Innovation, Quality and New Publics.

Licenciada y Master en Ciencias de la Educación por la Facultad de Psicología e Ciências da Educação da Universidade de Coimbra (Coimbra, Portugal), desarrolla funciones en la Reitoría de la Universidad de Coimbra, en el ámbito de los proyectos especiales, siendo responsable por las áreas de Innovación, Calidad y Nuevos Públicos.

Cláudia S. Sarrico

c.s.sarrico@ua.pt

Doutorada em Industrial and Business Studies pela Warwick Business School (Reino Unido), é professora auxiliar da Universidade de Aveiro (Aveiro, Portugal), e investigadora do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior.

Holds a PhD in Industrial and Business Studies by Warwick Business School (UK), is an assistant professor at the University of Aveiro (Aveiro, Portugal), and a researcher at the Centre for Research in Higher Education Policies.

Doctorada en Industrial and Business Studies por la Warwick Business School (Reino Unido), es profesora auxiliar de la Universidade de Aveiro (Aveiro, Portugal), e investigadora del Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior.

Maria João Rosa

m.joao@ua.pt

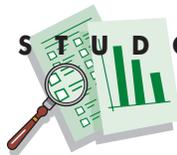
Doutorada em Gestão Industrial pela Universidade de Aveiro (Aveiro, Portugal), é professora auxiliar da Universidade de Aveiro e investigadora do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior.

Holds a PhD in Industrial Management by the University of Aveiro (Aveiro, Portugal), and is an assistant professor at the University of Aveiro, and a researcher at the Centre for Research in Higher Education Policies.

Doctorada en Gestión Industrial por la Universidade de Aveiro (Aveiro, Portugal), es profesora auxiliar de la Universidade de Aveiro e investigadora del Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior.

Recebido em Julho de 2007 e aceite em Maio de 2008.

Received in July 2007 and accepted in May 2008.



sistémica, adequada à complexidade da rede de interações que integram o sistema.

Na procura da garantia da qualidade e da adequação da oferta educativa aos interesses e necessidades de quem deposita nas escolas expectativas e finalidades diversas, torna-se evidente o papel essencial desempenhado pelas estruturas e estratégias avaliativas dirigidas à esfera escolar, assumindo a avaliação como elemento fundamental para a sustentação e capacitação das escolas, dos seus actores no prosseguimento do trabalho educativo.

Catalisadores para a avaliação das escolas

A crescente autonomia das organizações escolares, a existência de alternativas e os maiores graus de exigência por parte de alunos, de pais e da sociedade em geral, têm vindo a contribuir decisivamente para a emergência do ensino enquanto sector prioritário para aplicação de instrumentos, metodologias e práticas que visam a qualidade. Neste âmbito, a avaliação surge como processo necessário para a auscultação e melhoria da qualidade no sistema de ensino e de educação.

A realidade escolar é socialmente construída por uma multiplicidade de actores, sendo os objectivos da instituição percebidos, valorizados e avaliados diferentemente pelos sujeitos que interagem no espaço escolar.

Tradicionalmente, a avaliação é definida como um processo através do qual os resultados são criticamente analisados no contexto dos objectivos previamente determinados (UNESCO/GEP, 1989). De acordo com esta definição, Clímaco (1995) afirma que a avaliação desempenha uma função importante no processo de tomada de decisão, quer na fase do planeamento político, quer mesmo na do planeamento estratégico e operacional, ao fornecer informação sobre o impacto e a eficácia, ou o grau de consecução das medidas previstas.

As práticas de avaliação que têm a escola como palco de acção são distintas e diversas, atendendo a que uma escola é um sistema muito complexo, uma vez que nela interagem professores e alunos, pais e pessoal não docente, represen-

tantes do poder político, local e social. Concordamos com Alves (1992, *cit.* Figueiredo e Góis, 1995) quando afirma que a realidade escolar é socialmente construída por uma multiplicidade de actores, sendo os objectivos da instituição percebidos, valorizados e avaliados diferentemente pelos sujeitos que interagem no espaço escolar.

Indo ao encontro desta ideia, Azevedo (2005) afirma que a avaliação das escolas tem um lugar específico, realizando-se em conformidade com a avaliação dos seus agentes, actores, programas curriculares, práticas pedagógicas e medidas educativas politizadas. O mesmo autor afirma que, enquanto instrumento de política educativa, «a avaliação das escolas tem que ser definida como elemento essencial para o esforço global de melhoria da Educação, entendida esta como um processo contínuo» (2005, s. p.).

Assim, a missão de avaliar terá de ser partilhada por todos os intervenientes escolares, pelo que o sucesso da avaliação das escolas pressupõe, por um lado, que todos os agentes que nela participam – a sua gestão, o seu corpo docente e os seus actores sem funções docentes – estejam sujeitos a um sistema de avaliação do desempenho, mas que também participem activamente na avaliação dos outros, dos processos e dos resultados da escola.

O actual quadro legal português, respeitante à avaliação das escolas e instituições de ensino não superior (Decreto-lei n.º 31/2002), confere à escola a responsabilidade pela qualidade educativa que oferece (Lemos e Conceição, 2002), devendo constituir-se como um elemento compensador das assimetrias sócio-culturais, de modo a promover o sucesso educativo dos alunos. Neste enquadramento, a avaliação tem vindo a assumir importância crescente em todos os domínios de acção educativa, pelo que os seus objectos têm vindo a diversificar-se (Estrela e Rodrigues, 2004), observando-se tendências para que a prática avaliativa amplie o seu terreno para lá do âmbito tradicional, i.e., da avaliação das aprendizagens dos alunos. Esta alarga-se, de modo cada vez mais consistente, sistemático e fundamentado até às políticas educativas, aos projectos pedagógicos, programas curriculares, às instituições educativas de todos os níveis de ensino.

São diversos os estímulos que conduzem à avaliação das escolas. A pressão no sentido da avaliação dos serviços

públicos e, em especial, das escolas, tem origens muito diversas e assenta em racionalidades diferentes, sendo por vezes mesmo antagónicas, motivo pelo qual a discussão sobre a avaliação terá de se transportar para lá de um quadro de aplicabilidade prática (CNE, 2005), uma vez que aquela se assume como um processo no qual estão envolvidas diversas visões, uma multiplicidade de interesses e expectativas de cariz diferenciadamente social, político e económico.

De acordo com Azevedo (2005), na base da justificação do investimento em mecanismos de avaliação, encontra-se o facto da avaliação se assumir como um instrumento regulador das interacções sociais e de gestão de relações de poder e, no que respeita ao campo educativo, podem ser salientadas duas tendências: a descentralização de recursos e a definição de objectivos e de patamares de resultados estabelecidos ao nível nacional. De facto, assistimos à emergência de uma política de descentralização, capaz de promover a participação dos vários agentes envolvidos nos diversos níveis de administração central, regional, local e institucional (Formosinho, Ferreira e Machado, 2000). Este movimento de descentralização culmina com o desenvolvimento de uma nova autonomia para as escolas, exigindo, porém, que se tenham em consideração as suas diversas dimensões, quer no tocante à sua organização interna e às relações entre os vários níveis de administração, quer no assumir de novas competências por parte do poder local.

O reforço da autonomia retrata um fenómeno baseado no pressuposto de que a escola tem capacidade de gerir melhor e de forma mais consistente os recursos educativos, e de desempenhar melhor o serviço de educação que presta aos cidadãos (Clímaco, 2002). Esta nova autonomia preconiza a atribuição de missões renovadas à escola, pressupondo o aumento da responsabilização da mesma na formulação de metas e objectivos educativos e pela recolha de informação relevante e apropriada que ateste os mecanismos que permitiram o alcance dos resultados evidenciados.

Por outro lado, de acordo com Rocha (1999), a constatação do aumento das despesas por aluno e a evolução em sentido oposto do sucesso educativo, bem como a necessidade de rentabilizar recursos, acompanhada pelo desenvolvimento do desejo de participação social no processo

A constatação do aumento das despesas por aluno e a evolução em sentido oposto do sucesso educativo, bem como a necessidade de rentabilizar recursos, acompanhada pelo desenvolvimento do desejo de participação social no processo educativo, acarretaram consigo várias consequências.

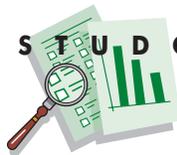
educativo, acarretaram consigo várias consequências, entre as quais podem ser destacadas: o incremento da realização de investigações com a pretensão de identificar e estudar os factores que podem contribuir para o aumento do sucesso escolar e para a melhoria dos níveis dos resultados escolares; a pressão dirigida às escolas no sentido de serem capazes de otimizar os factores que se encontram na base do favorecimento dos desempenhos globais; e o desencadear de diferentes mecanismos de monitorização, avaliação e auto-avaliação das escolas.

Avaliação das escolas em Portugal

Em Portugal, os estudos sobre a qualidade das escolas e, conseqüentemente, os projectos de avaliação deste tipo de instituições são escassos. Apesar da existência de algumas experiências avaliativas levadas a cabo no domínio da educação e da formação, é um facto que não existe uma cultura de avaliação suficientemente enraizada e partilhada pelos diferentes agentes responsáveis pela educação e ensino.

Todavia, alguns programas e projectos emergiram enquanto iniciativas e intervenções de avaliação junto dos estabelecimentos educativos, dos quais merecem ser destacados o *Observatório da Qualidade da Escola* (1992-1999), o *Projecto Qualidade XXI* (1999-2002), o *Programa Avaliação Integrada das Escolas* (1999-2002), o *Projecto Melhorar a Qualidade* (2000-2004), o *Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias* (iniciado em 2000), e o *Projecto de Aferição da Efectividade da Auto-avaliação das Escolas* (2004-2006).

Desta diversidade de projectos, sobrevém a linha de descontinuidade da política nacional de avaliação e de auto-avaliação, no que concerne às escolas. Justifica-se, assim, proceder à explanação das especificidades destas iniciativas e dos seus contributos para o edifício avaliativo do sistema escolar.



«Observatório da Qualidade da Escola»

A constituição de um *Observatório da Qualidade da Escola* resultou de um exercício levado a cabo no âmbito do Programa Educação para Todos (PEPT), assumidamente com carácter obrigatório para as escolas que integravam o referido programa. O Observatório assentava na proposta original de se assumir como um «instrumento estruturador e estruturante do conhecimento que as organizações precisam de produzir para si próprias e para os outros» (Clímaco, 1995, p. 7), representando «um ponto de partida para observar o desempenho da escola» (*idem*, 2005, p. 196). Esta iniciativa do Ministério da Educação, que se desenrolou entre 1992 e 1999, e que abrangeu mais de 1000 escolas dos vários níveis de ensino, representa um marco pioneiro para a avaliação das escolas, adoptando como princípio orientador a produção regular de informação sobre as escolas.

Neste âmbito, o Observatório tinha como principal aspiração contribuir para o incremento da capacidade das escolas colocarem em curso os processos internos de avaliação do desempenho, reforçando, simultaneamente, a sua capacidade de melhorar a prestação do serviço educativo e a qualidade dos resultados (Clímaco, 1995). Não obstante, este projecto, para além de procurar a produção sistemática de informação sobre o desempenho global de um estabelecimento de ensino, baseia a sua acção avaliativa na identificação de indicadores de desempenho – 15 indicadores de natureza quantitativa e qualitativa, englobando aspectos como o contexto sócio-familiar dos alunos, o Ensino, o funcionamento da escola e os resultados educativos – que seriam usados pelas escolas anualmente, «de modo a permitir medir os ganhos e as perdas de Qualidade de ano para ano» (Clímaco, 1995, p. 19).

Apesar da estratégia de desenvolvimento desta iniciativa, vários obstáculos se levantaram à sua prossecução, nomeadamente no que concerne ao processo de recolha de dados, à falta de experiência e competência técnica para o tratamento dos dados recolhidos, e ainda à escassez de tempo para as escolas conduzirem o processo de avaliação participado (Clímaco, 2005). Por outro lado, outro obstáculo, o insuficiente acompanhamento das escolas, contribuiu “para um progressivo desencanto que uma estratégia repetitiva, ano após ano, sempre traz” (Clímaco, 2005, p. 198).

Contudo, torna-se premente referir que é reconhecido o mérito e a pertinência da iniciativa, já que representa o primeiro esforço no sentido de avaliar o desempenho das escolas no nosso País.

«Projecto Qualidade XXI»

O *Projecto Qualidade XXI*, iniciado em 1999 pelo Instituto de Inovação Educacional, procurava incrementar práticas de auto-avaliação, considerando que a sua realização constitui um desafio para o estudo da qualidade de uma escola que, anteriormente, pode ter conhecido apenas a avaliação externa (Palma, 1999). Este projecto assenta as suas raízes nas metodologias desenvolvidas no âmbito do Projecto-Piloto Europeu sobre Avaliação da Qualidade na Educação Escolar.

O *Projecto Qualidade XXI* parte da finalidade central de fomentar estratégias que contribuam para a melhoria da qualidade educativa oferecida pelas escolas, inferindo-se que os instrumentos e as metodologias de auto-avaliação constituem um meio privilegiado para se conseguir atingir esse mesmo objectivo (Palma, 1999). Servindo este intuito, numa primeira fase – Plano de Auto-avaliação – esperava-se que a escola adoptasse e instaurasse metodologias e instrumentos conducentes à implementação de processos de avaliação interna sobre o seu desempenho e funcionamento, procedendo à recolha e análise dos dados necessários à realização dessa actividade e a uma reflexão partilhada sobre o nível de qualidade evidenciado. No que concerne à segunda fase – Plano de Acção para a Melhoria da Qualidade na Escola –, partindo das conclusões resultantes da tarefa anterior, dever-se-ia equacionar e desenvolver um conjunto de medidas e de procedimentos de acção consensuados, que capacitassem a instituição educativa de apresentar, futuramente, padrões mais elevados de qualidade.

Para a prossecução do objectivo de englobar a totalidade dos elementos das escolas na sua auto-avaliação, foram concebidas duas figuras essenciais: o grupo monitor do projecto e a figura do «amigo crítico». A função essencial do grupo monitor, composto por um número justificado de elementos – representantes dos professores, do Conselho Executivo, dos alunos, dos pais e de outro pessoal escolar – seria assegurar um acompanhamento do decorrer do pro-

jecto ao nível do estabelecimento, procurando manter uma articulação e diálogo constantes entre os vários intervenientes. Neste exercício, o grupo monitor é assistido pelo «amigo crítico» que, sendo alguém exterior à escola, procura ajudar e prestar um incentivo aos órgãos constituintes da mesma, para o desenvolvimento do projecto. No culminar deste processo, como indica Ruivo (2002), um dos aspectos a que se atribui mais importância no âmbito deste projecto refere-se à constituição e funcionamento de redes entre os estabelecimentos de ensino e de parcerias entre várias entidades interessadas em delinear estratégias de auto-avaliação e de qualidade.

Os entraves à continuidade deste projecto consubstanciam-se no facto de não serem facultados a cada escola os instrumentos de trabalho, acentuando dificuldades de carácter técnico e científico, particularmente ao nível das escolas que se iniciavam no processo de auto-avaliação. Por outro lado, a diferença de experiências anteriores fez com que o programa evoluísse a diferentes velocidades (Clímaco, 2005), pelo que umas escolas passaram rapidamente a acções de melhoria, ao invés de outras que ficaram concentradas nas técnicas e nas metodologias de avaliação. Todavia, o grande obstáculo ocorreu quando o recrutamento da figura de «amigo crítico» ficou inviabilizado, dado que deixou de existir a canalização de financiamento para esse fim.

«Programa Avaliação Integrada das Escolas»

O *Programa Avaliação Integrada das Escolas*, tendo sido proposto pela Inspeção-geral da Educação (IGE) em 1999, apresentava-se com o intuito de traduzir uma concepção renovada do papel desta instância no desenvolvimento do sistema escolar. A IGE passaria então a desempenhar um papel de intervenção avaliativa, no campo de uma maior autonomia de gestão de cada escola e de valorização dos poderes locais, deixando de ser apenas responsável pela verificação da conformidade normativa (Ventura, 2006). Para tal, foi desenvolvido um novo modelo de avaliação, que beneficiou das experiências avaliativas antecedentes, designadamente do *Observatório da Qualidade e do Projecto Qualidade XXI* (CNE, 2005), salvaguardando as eventuais vantagens decorrentes da maior liberdade de adequação a realidades específicas.

Uma das mais-valias deste modelo consiste no facto da avaliação ser concebida tomando a escola como um todo complexo, proporcionando uma análise multidimensional, contemplando as diversas áreas de gestão, pedagógica e de administração (organização e gestão escolar, clima relacional, participativo e de liderança; processo de ensino e de aprendizagem, enquadramento sócio-familiar e a avaliação dos resultados de desempenho dos alunos) reportando-se aos vários níveis de ensino não superior.

Todavia, reconhece-se uma centralidade exagerada ao nível do sucesso e desempenho dos alunos para a consideração da avaliação dos resultados (Saraiva e Rosa, 1999), sendo de realçar que se deveriam ter em atenção os níveis de satisfação e de motivação das diversas partes interessadas na escola. Podem, ainda, ser retiradas duas ideias sobre este exercício de avaliação do desempenho: trata-se de um processo de avaliação externa, em que as dimensões sobre as quais iria incidir o acto avaliativo eram decididas apenas pela entidade avaliadora, e em que a auto-avaliação não surgia como parte integrante do processo de avaliação (Saraiva e Rosa, 1999).

Apesar de ser reconhecido valor ao *Programa da Avaliação Integrada* (e.g. Clímaco, 2002, 2005; Ventura, 2006), nomeadamente no que concerne aos pressupostos nos quais se fundamenta, a sua existência encontrou o fim no ano lectivo de 2001/2002, altura em que tinham sido abrangidos cerca de 30% dos estabelecimentos do sistema escolar. A este propósito, Ventura (2006) refere que a manutenção e aperfeiçoamento do *Programa da Avaliação Integrada* sucumbiram, em grande parte, devido à falta de tradição e de experiência na área da avaliação e à reconhecida ambição do Programa, bem como à inexistência de um número satisfatório de avaliadores com formação e experiência necessárias. Contudo, o mesmo autor afirma que «é, no entanto, uma evidência que o principal obstáculo (...) foi o fim do respaldo político que coincidiu com a mudança de Governo» (Ventura, 2006, p. 327).

«Projecto Melhorar a Qualidade»

No âmbito do *Projecto Melhorar a Qualidade* – um projecto de larga escala, envolvendo inicialmente 46 escolas –, foi proposto um modelo para a condução da auto-avaliação



dos estabelecimentos educativos, baseado na aplicação do Modelo de Excelência da *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, bem como em experiências de adaptação do mesmo ao contexto específico das instituições educativas.

Este Projecto nasceu em 2000, através de uma parceria estabelecida entre a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e a empresa QUAL (Formação e Serviços em Gestão da Qualidade), com o intuito de proporcionar a um conjunto de escolas associadas a possibilidade de realização de um exercício voluntário de auto-avaliação, delineado pelo referido modelo.

Debruçando-se sobre as especificidades metodológicas deste Projecto, no trabalho desenvolvido por Saraiva, D'Orey e Rosa (2003), é referido que a essência do modelo da EFQM, quando aplicado no contexto educacional, consubstancia-se da seguinte forma: o desempenho de excelência da escola – dos estudantes, dos professores, do pessoal não docente e da comunidade – é alcançado através da liderança que catalisa a política institucional e a estratégia da gestão das pessoas, dos recursos, dos parceiros e dos processos educativos. É de salientar que esta metodologia visa identificar oportunidades de melhorias em todas as áreas de actividade escolar. Face ao exposto, os diferentes estabelecimentos implementam o seu plano de qualidade e definem as metas que entendem mais adequadas à sua progressão para a excelência.

Apesar do *Projecto Melhorar a Qualidade* contemplar o desenvolvimento de processos de auto-avaliação, fomentando a partilha de conhecimentos e de boas práticas, a pouca adesão que colheu de ano para ano junto das escolas levou ao seu término em 2004.

«Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias»

O *Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias*, iniciativa da Fundação Manuel Leão, nasceu em 2000 e a ele aderiram, numa primeira fase, e de modo voluntário, 13 escolas, públicas e não públicas, alargando-se posteriormente para 33 escolas. O Programa apresenta como objectivo central inter-relacionar, no terreno próprio de cada escola, a identificação dos factores que promovem ou inibem a qualidade do seu desempenho com as acções e os projectos

que se podem mobilizar em ordem à melhoria deste mesmo desempenho.

A convergência entre as duas dinâmicas pode acelerar as práticas que contribuem para o processo de melhoria da qualidade das escolas secundárias portuguesas. O modelo que lhe serve de base é idêntico ao desenvolvido em Espanha pelo *Instituto de Evaluación y Asesoramento Educativo (IDEA)*, criado pela *Fundación Santa Maria*, com quem foi estabelecido um protocolo de cooperação. De acordo com Alves (2002), os princípios gerais pelos quais se move este Programa – formatividade, longitudinalidade, participação voluntária, integração, garantia de confidencialidade, valor acrescentado de cada escola, articulação da avaliação interna e externa e organizações aprendentes –, configuram um modelo de avaliação de escolas que valoriza, quer as dinâmicas de auto-avaliação, apoiadas por mecanismos externos de recolha e tratamento da informação, quer uma visão integrada dos processos avaliativos.

Assente num modelo de avaliação organizado em quatro níveis – entrada, contexto, processos e resultados, cada um deles com várias dimensões –, a integração dos processos avaliativos compreende a articulação do contexto sociocultural, dos processos de escola e de sala de aula e dos resultados escolares dos alunos. Por outro lado, a avaliação decorre ao longo de vários anos e confronta resultados obtidos em cada ano com os que inicialmente foram alcançados, tomando por referência um ciclo de estudos e evidenciando o conceito de valor acrescentado. Como observa Alves (2002), uma mais-valia deste Programa decorre da adesão voluntária dos estabelecimentos de ensino, cabendo a cada escola fomentar a sua própria dinâmica de auto-avaliação, apoiada no valor formativo do Programa AVES, consolidando os aspectos positivos e corrigindo os negativos.

«Projecto de Aferição Efectividade da Auto-avaliação das Escolas»

O *Projecto de Aferição Efectividade da Autoavaliação das Escolas*, principiado no ano de 2004, resultou de uma iniciativa de estruturação e concepção de uma cultura de reflexão institucional. Conforme se pode ler na apresentação do Projecto, por parte da IGE (2005a), a aferição da efec-

tividade da auto-avaliação das escolas «decorre de imperativos de natureza normativa que regulamentam o sistema de avaliação da educação e do Ensino não superior. Surge, ainda, num quadro de desenvolvimento da autonomia das escolas e dos seus princípios orientadores, segundo as quais a auto-avaliação assume carácter obrigatório» (2005a, p. 3).

Esta actividade tem como aspiração principal o desenvolvimento e a consolidação de uma atitude crítica e de autoquestionamento relativa ao trabalho nas escolas (Alves e Guerreiro, 2004), prevendo-se, inicialmente, serem avaliados 250 estabelecimentos escolares, possibilitando «a recolha de informação capaz de suportar tanto um ponto de situação sobre a auto-avaliação como a definição de uma metodologia de meta-avaliação» (CNE, 2005).

A aferição consta de uma interpelação sobre as práticas, sendo entendida como a verificação da conformidade ou do desvio resultante da comparação entre uma situação real observada e um referente, construído a partir do previsto nos normativos, do conhecimento científico, da experiência profissional e das boas práticas (IGE, 2005b). Relativamente à auto-avaliação, pretende-se examinar os níveis de qualidade alcançados em diferentes níveis de consecução, desde o planeamento e a organização, bem como na realização e nos efeitos sobre os resultados educativos, garantindo a credibilização das organizações escolares e a confiança pública na educação.

Este projecto de aferição terminou no ano de 2006, dando lugar a uma nova iniciativa, que, de alguma forma, se sobrepõe a este dispositivo da IGE. Contudo, salientamos que este projecto de aferição contribuiu para um reconhecimento, por parte das escolas, da importância que reveste a avaliação.

«Programa de Avaliação Externa das Escolas»

Em 2006, por iniciativa do Ministério da Educação, foi nomeado um grupo de trabalho de avaliação das escolas. Competia a este grupo desenvolver referenciais para a avaliação externa e a auto-avaliação das escolas, através do desenvolvimento de um modelo de avaliação externa, que se pretendia em articulação estreita com a auto-avaliação das escolas, incidindo em cinco domínios de avaliação: resulta-

dos; prestação do serviço educativo; organização e gestão escolares; liderança; e capacidade de auto-regulação e progresso da escola. Para testar o modelo, levou a cabo um projecto-piloto de avaliação externa, para o qual foram convidadas todas as unidades de gestão, escolas e agrupamentos.

Das cerca de 120 escolas que se candidataram a este projecto, cerca de 10% do total de unidades de gestão existentes, 24 foram seleccionadas para o integrar. Relativamente à auto-avaliação, não se impõe nenhum modelo, reconhecendo que já existem experiências em curso e que esta é do domínio da autonomia das escolas. Propõe-se um aprofundamento da comparação de boas práticas no sector através de entidades representativas das escolas (Oliveira *et al.*, 2006).

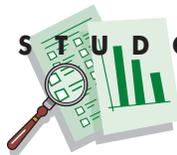
O grupo de trabalho lançou ainda uma segunda fase do processo, com vista à sua generalização, a decorrer em 2007 sob a responsabilidade da IGE, e para a qual foram convidadas as escolas que se tinham candidatado ao piloto mas não tinham sido seleccionadas. Assim, 102 escolas serão avaliadas em 2007, de acordo com o modelo preconizado pelo grupo de trabalho, com alguns melhoramentos decorrentes da experiência piloto. O modelo em curso prevê visitas curtas às escolas, dois dias para escolas únicas, dois dias e meio para agrupamentos de escolas, realizadas por um painel de três avaliadores com perfis diversificados.

O programa de avaliação externa prevê a sua generalização a todas as escolas a partir de 2008, de maneira que cada escola seja avaliada de quatro em quatro anos, como condição necessária ao reforço da autonomia das escolas, prevendo ainda contratos de desenvolvimento que tenham em consideração os resultados da avaliação.

O Quadro I (ver p. 66), em apêndice, resume as principais características das experiências de avaliação de escolas acima descritas.

Medição de desempenho: que futuro?

Apesar de todas as experiências de avaliação levadas a cabo em Portugal nas últimas décadas, não parece que estas tenham induzido mecanismos sistemáticos de auto-avaliação e melhoria contínua nas escolas. A análise dos relatórios de avaliação do piloto de avaliação externa (Oliveira *et al.*,



2006), mencionado na secção anterior, leva à conclusão de que a auto-avaliação tem ainda uma condição precária nas rotinas das escolas avaliadas. Uma vez que a existência de um processo formal de auto-avaliação era um pré-requisito para a candidatura ao piloto, pode inferir-se que a situação não será muito diferente, senão pior, nas restantes escolas do país.

É possível que a generalização da avaliação externa a todas as escolas possa induzir mecanismos sistemáticos e abrangentes de auto-avaliação nas escolas. Esta hipótese será tanto mais provável se a avaliação externa tiver consequências, como se prevê.

Nenhuma das experiências descritas neste artigo passou por interaccionar a totalidade das escolas do país. É possível que a generalização da avaliação externa a todas as escolas possa – até pelo pressuposto que lhe é inerente de um processo de auto-avaliação prévio – induzir, por si, mecanismos sistemáticos e abrangentes de auto-avaliação nas escolas. Esta hipótese será tanto mais provável se a avaliação externa tiver consequências, como se prevê, nomeadamente no que diz respeito aos contratos de desenvolvimento da autonomia das escolas.

Outra pressão junto das escolas no sentido de melhorar o seu desempenho, em que a auto-avaliação apesar de não ser suficiente é condição necessária, prende-se com a divulgação dos resultados dos exames. Desde o ano lectivo 2001/02 para os resultados dos exames do Secundário, e desde 2004/05 para os resultados dos exames de Matemática e Português do 9.º ano, que estes são tornados públicos para cada escola. A generalização dos exames, por enquanto denominados provas de aferição – e desde 2006/07 com a identificação do aluno na prova, no 4.º e 6.º anos de escolaridade –, contribuirão, com certeza, para o aumento da pressão sobre as escolas, por parte da opinião pública. No entanto, a divulgação de *rankings* de escolas, tendo por base unicamente os resultados dos exames, é um exercício de pouco rigor científico (Matos *et al.*, 2006) que poderá levar a alguns efeitos perversos precisamente ao nível do desempenho da escola.

Um exercício de *benchmarking* métrico baseado somente nos resultados dos exames não é útil. No entanto, um *benchmarking* métrico, desde que realizado com dados adequados e utilizando técnicas sofisticadas que o «estado da arte» actual possibilita, permitiria fazer um diagnóstico de um ponto de vista sistémico das escolas do País (Worthington, 2001 e Mayston, 2003). Um *benchmarking* métrico que levasse em linha de conta não só indicadores de *output*, como classificações, taxas de transição ou conclusão, e taxas de abandono, mas também indicadores de *input*, como desempenho prévio dos alunos, características socioeconómicas dos alunos, e recursos da escola, teria uma importância fundamental tanto para a auto-avaliação como para a avaliação externa das escolas.

Ao nível da auto-avaliação, o *benchmarking* métrico permitiria informar cada escola do seu posicionamento relativo face a outras escolas da rede, apontando escolas de referência, que, tendo características semelhantes, têm, no entanto, melhor desempenho. A partir deste ponto, a escola em auto-avaliação poderia definir metas de desempenho realistas e, através de um exercício de *benchmarking* das práticas, identificar boas práticas nas escolas de referência, que poderá tentar emular ou adaptar à sua realidade, no sentido de melhorar o seu desempenho.

Por seu lado, na avaliação externa, um exercício de *benchmarking* métrico, pela sua capacidade de digerir dados, é uma fonte de informação objectiva que complementa juízos de valor emitidos por um painel de avaliadores, os quais apresentam algum grau de subjectividade. Tal exercício poderá ainda centrar os esforços da administração no acompanhamento e apoio a escolas que apresentem pior desempenho, em vez de dividir os esforços de avaliação externa, de forma igual, por todas as escolas independentemente do seu desempenho.

Face ao exposto, julga-se que, no actual momento, o futuro da avaliação das escolas em Portugal deve incluir análises deste tipo enquanto complementos dos processos de auto-avaliação desenhados e prosseguidos por cada escola, no quadro da sua autonomia, e do Programa de Avaliação Externa das Escolas que agora se iniciou. Um modelo quantitativo de medição do desempenho, que constitui um *benchmarking* métrico (Sarrico, Rosa e Coelho, 2006) pode per-

feitamente, na opinião das autoras, configurar-se como ponto de partida para exercícios de *benchmarking* ao nível das práticas de cada escola, no sentido de informar a definição de políticas educativas.

Conclusão

No actual quadro educativo, a promoção da melhoria da qualidade escolar passa certamente por uma avaliação cabal do sistema educativo. A avaliação como prática mediadora dos processos e das finalidades educativas surge com uma importância elevada, sustentando estratégias e equacionando ajustamentos necessários para a melhoria do desempenho das escolas e dos seus elementos constituintes.

O presente artigo centrou-se na análise crítica da evolução das experiências de avaliação de escolas em Portugal, e constitui uma parte integrante de um programa de investigação sobre medição e gestão do desempenho das escolas. Presentemente, trabalha-se no desenvolvimento de um modelo quantitativo de medição do desempenho de escolas, no sentido de promover processos de informação e de sustentação de práticas escolares. Disso dar-se-á conta em artigo posterior. ■

Referências bibliográficas

ABREU, M. V. (2002), **Contributo para a Construção da Qualidade na Escola**. Conselho Nacional de Educação, Lisboa.

ALVES, J. C. e GUERREIRO, H. (2004), «A efectividade da autoavaliação». *Novas Metodologias Inspectivas. Sessões Paralelas*, Inspeção-geral da Educação, Lisboa.

ALVES, L. A. (2002), «O Programa AVES». In J. Azevedo (Org.), **Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências**. Curso de Verão 2001, ASA, Porto, pp. 69-80.

AZEVEDO, J. M. (2005), «Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos». *Seminário Avaliação das Escolas. Modelos e Processos*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, Dezembro.

AZEVEDO, J. (2002). **Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências**. Curso de Verão 2001, ASA, Porto.

BALL, C. (1985), **Fitness for Purpose**. SRHE and NFER-Nelson, Guildford.

CLÍMACO, M. C. (2002), «A inspeção e a avaliação das escolas». In J. Azevedo (Org.), **Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências**, Curso de Verão 2001, ASA, Porto, pp. 63-68.

CLÍMACO, M. C. (1995), **Observatório da Qualidade da Escola. Guião Organizativo**. Ministério da Educação, Lisboa.

CLÍMACO, M. C. (2005), **Avaliação de Sistemas em Educação**. Universidade Aberta, Lisboa.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2005), **Avaliação das Escolas: Fundamental Modelos e Operacionalizar Processos**. CNE, Lisboa.

ESTRELA, A. e RODRIGUES, P. (Coord.) (2004), **Para uma Fundamentação da Avaliação em Educação**. Colibri, Lisboa.

FIGUEIREDO, C. C. e GÓIS, E. (1995), **A Avaliação da Escola como Estratégia de Desenvolvimento da Organização Escolar**. Instituto de Inovação Educativa, Lisboa.

FORMOSINHO, J.; FERREIRA, F. I. e MACHADO, J. (2000), **Políticas Educativas e a Autonomia das Escolas**. ASA, Lisboa.

INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (2005a), **Efectividade da Autoavaliação das Escolas**. Roteiro. Lisboa, IGE/ME, Lisboa.

INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO (2005b), **Efectividade da Autoavaliação das Escolas. Projecto ESSE. Indicadores de Qualidade**. IGE/ME, Lisboa.

LEMOS, J. e CONCEIÇÃO, J. M. (2002), **Currículo e Autonomia. Legislação Anotada**. Porto Editora, Porto.

MATOS, M.; NUNES, S. e LOPES, C. (2006), «Reflexões sobre os Rankings do Secundário». 12.º Congresso da APDIO, Lisboa, Outubro.

MAYSTON, D. J. (2003), «Measuring and managing educational performance». *Journal of the Operational Research Society*, vol. 54, pp. 679-691.

OLIVEIRA, P. G. (Coord.); CLÍMACO, M. C.; CARRAVILLA, M. A.; SARRICO, C. S.; AZEVEDO, J. M. e OLIVEIRA, J. F. (2006), **Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas**. Ministério da Educação, Lisboa.

PALMA, J. B. (1999), **Introdução ao Projecto Qualidade XXI**. Documento de Apoio n.º 1, Instituto de Inovação Educacional, Lisboa.

PIRSIG, R. M. (1974, 1999), **Zen and the Art of Motorcycle Maintenance: 25th Anniversary Edition**. Vintage, London.

ROCHA, A. P. (1999), **Avaliação de Escolas**. ASA, Porto.

RUIVO, J. (2002), «Projecto Qualidade XXI». Documento electrónico. Na Web em <http://www.rvj.pt/Ensino/2002/abr2002/editorial.html>

SARAIVA, P. M. e OREY, J. (1999), **Inovação e Qualidade**. Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

SARAIVA, P. M. e ROSA, M. J. (1999), **Parecer sobre o Programa de Avaliação Integrada das Escolas da Inspeção-geral da Educação**. Documento de Trabalho, Coimbra.

SARAIVA, P. M.; ROSA, M. J. e D'OREY, J. L. (2003), «Applying an excellence model to schools». *Quality Progress*, vol. 36 (11), pp. 46-51.

SARRICO, C. S.; ROSA, M. J. e COELHO, I. P. (2006), «Avaliação de Escolas Secundárias: O Contributo dos Modelos Quantitativos». 4.º Congresso Nacional da Administração Pública – Novos Modelos de Administração Pública, Lisboa, INA, Novembro.

UNESCO (1989), **O Educador e a Abordagem Sistémica**. Estampa, Lisboa.

VENTURA, J. A. R. S. (2006), **Avaliação e Inspeção das Escolas: Estudo de Impacte do Programa de Avaliação Integrada**. Dissertação de Doutoramento, Universidade de Aveiro, Aveiro.

WORTHINGTON, A. C. (2001), «An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in education». *Education Economics*, vol. 9(3), pp. 245-268.

Quadro I
Procura de palavras-chave no «Social Science Citation Index»

Projecto	Realização	Entidade responsável	Escolas participantes	Âmbito	Princípio orientador	Modelo	CrITÉrios/ Instrumentos	Vantagens	Obstáculos
Observatório da Qualidade da Escola	1992-1999	GEP/Ministério da Educação	Cerca de 1000 escolas	Programa Educação para Todos (PEPT)	Produção sistemática de informação sobre o desempenho global das escolas	Auto-avaliação e monitorização	Contexto sócio-familiar dos alunos; Ensino; Funcionamento da escola; Resultados educativos	Representa o primeiro esforço no sentido de avaliar o desempenho das escolas em Portugal	Processo de recolha de dados; Escassez de tempo; Insuficiente acompanhamento das escolas
Projecto Qualidade XXI	1999-2002	Instituto de Inovação Educacional (IIE)	Escolas nacionais EB2,3 Ciclos e Secundário	Projecto-Piloto Europeu «Avaliação da Qualidade na Educação Escolar»	Fomento de estratégias para a melhoria da qualidade educacional das escolas	Auto-avaliação	Grupo monitor do projecto; 'Amigo crítico'; Plano de auto-avaliação; Plano de Acção para a Melhoria da Qualidade da Escola	Constituição e funcionamento de redes e parcerias entre as escolas	Indisponibilização dos instrumentos de trabalho às escolas; Não consideração das experiências de avaliação anteriores; Inviabilização do recrutamento do 'amigo crítico'
Programa Avaliação Integrada das Escolas	1999-2002	Inspecção-geral da Educação (IGE)	30% dos estabelecimentos do sistema escolar	Renovação do papel da IGE no desenvolvimento do sistema escolar	Papel de intervenção relevante na avaliação do desempenho das escolas, valorizando a autonomia de gestão de cada escola	Avaliação externa integrada	Organização e gestão escolar; Clima relacional, participativo e de liderança; Processo de ensino e aprendizagem; Contexto sócio-familiar; Resultados do desempenho dos alunos	Assenta nas experiências avaliativas antecedentes, salvaguardando vantagens da adequação às realidades locais; a escola é concebida como um todo complexo, sendo a análise multidimensional	Centralidade exagerada no desempenho dos alunos; Falta de visibilidade do programa; Ambição do programa; Inexistência de avaliadores com formação e experiência
Projecto Melhorar a Qualidade	2000-2004	Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e QUAL, Formação e Serviços em Gestão da Qualidade	Cerca de 50 escolas	Modelo de Excelência da <i>European Foundation for Quality Management</i>	Proporcionar às escolas associadas a possibilidade de realização de um exercício voluntário de auto-avaliação	Auto-avaliação (adaptação do Modelo de Excelência da EFQM)	Liderança; Gestão das pessoas; Política e estratégia; Parcerias e recursos; Processos; Resultados-pessoas; Resultados-clientes; Resultados-sociedade; Resultados-chave do desempenho	Partilha de conhecimentos e de boas práticas entre os estabelecimentos de ensino	Pouca adesão por parte das escolas

(Continua na p. 67)

Quadro I
Procura de palavras-chave no «Social Science Citation Index» (continuação da p. 66)

Projecto	Realização	Entidade responsável	Escolas participantes	Âmbito	Princípio orientador	Modelo	CrITÉrios/ Instrumentos	Vantagens	Obstáculos
Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias	2000-...	Fundação Manuel Leão	33 Escolas	Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo (IDEA) da Fundación Santa Maria	Interrelacionar a identificação dos factores da qualidade do desempenho das escolas com as acções e projectos que mobilizam em ordem à melhoria do desempenho	Modelo de dinâmicas de auto-avaliação apoiadas por mecanismos externos, organizado em quatro níveis: entrada, contexto, processos e resultados	Contexto sócio-cultural; Processos de escola; Processos de sala de aula; Resultados escolares dos alunos	Adesão voluntária dos estabelecimentos de ensino	
Projecto Aferição da Efectividade da Auto-Avaliação das Escolas	2004-2006	Inspecção-geral da Educação (IGE)	250 escolas	Quadro de autonomia das escolas	Desenvolvimento e consolidação de uma atitude crítica de auto-questionamento relativa ao desempenho das escolas	Meta-avaliação; aferição e auto-avaliação	Visão estratégica da auto-avaliação; Valorização dos recursos; Melhoria dos processos estratégicos; Efeitos nos resultados educativos	Produção de informação de retorno para as escolas assente numa cultura institucional de qualidade; Reconhecimento da importância da avaliação no novo contexto de autonomia das escolas	
Programa de Avaliação Externa das Escolas	2006-...	Ministério da Educação	102 escolas	Nomeação de um grupo de trabalho de avaliação das escolas	Desenvolvimento de referenciais para os processos de avaliação externa e de auto-avaliação, possibilitando a comparação de boas práticas das escolas	Avaliação externa e auto-avaliação	Avaliação externa: resultados; prestação do serviço educativo; organização e gestão escolares; liderança; capacidade de auto-regulação e progresso da escola	Implementação de contratos de desenvolvimento, considerando os resultados da avaliação; Reforço da autonomia das escolas	