

A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCATIVA

Presidente da Mesa – Adriano Moreira

Adriano Moreira*

Tenho muito prazer em estar aqui, acho que a iniciativa do senhor Presidente é extremamente oportuna, indispensável, e tenho a impressão que vai representar um passo importante aqui na história do Conselho Nacional de Educação.

A primeira interveniente vai ser a Dra. Maria João Valente Rosa.

* Conselho Nacional de Educação

A Informação Estatística ao Serviço da Avaliação

Maria João Valente Rosa*

Agradeço o convite que me foi feito para participar no presente Seminário. Nesta minha apresentação, necessariamente breve, vou destacar o papel que a informação estatística desempenha (ou pode e deve ter) na Avaliação, porque entendo que este é um elemento fundamental a ter em conta.

Com efeito, os desafios que se colocam às sociedades modernas exigem uma aposta clara na educação e na qualificação dos recursos humanos. Não é momento de se desperdiçarem esforços e o método das tentativas sucessivas não é o mais aconselhável, numa altura em que somos permanentemente desafiados a atingir, no curto prazo, metas precisas e, por vezes, ambiciosas.

Sabemos que qualquer que seja o percurso, o caminho é tanto mais fácil de percorrer quanto melhor o conhecermos. Por isso, o sucesso da nossa aposta na Educação pressupõe informação, elemento indispensável ao conhecimento, ao acompanhamento e à avaliação dos processos e trajectórias educativas.

Frases como “os antigos liceus é que eram as boas escolas”, “o ensino privado é melhor que o público”, “na escola de hoje predomina o facilitismo”, “a nossa escola é a melhor porque ficou em primeiro lugar no *ranking*”, “Portugal é um país de doutores”,..., são apenas alguns exemplos de ideias tantas vezes repetidas. Entre estas frases feitas e a própria realidade dos factos, a distância é muitas vezes enorme, pelo que os riscos decorrentes de nos deixarmos orientar por um registo impressionista são infinitos e graves.

Sendo o GIASE, Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, um organismo vocacionado para a produção e a análise da

* Directora do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo (GIASE)

informação estatística de cariz oficial no domínio da educação e formação, o seu contributo para o funcionamento do sistema educativo é, por isso, óbvio. Temos como um dos nossos principais objectivos contribuir para um maior sucesso da escola e na escola, substituir por evidências o opinativo.

Neste programa, o pressuposto de mais e melhor avaliação está naturalmente sempre presente em todos os projectos do GIASE, nomeadamente nas seguintes três linhas de actividade:

- 1 – produção de indicadores;
- 2 – apoio aos processos de auto-avaliação;
- 3 – monitorização das medidas de política.

Relativamente à produção de indicadores, sabemos que avaliar é diferente de medir. Contudo, embora medir não signifique avaliar, também entendemos que a avaliação dificilmente dispensa a medição.

A ausência desta base estatística ou a sua desadequação em relação ao tempo compromete a plausibilidade dos diagnósticos e a eficácia das intervenções sobre o sistema educativo, por maiores que sejam as implicações dos decisores, das escolas, ou das organizações nos processos de mudança. Assim, o papel do GIASE, atendendo às competências que lhe estão atribuídas, é neste âmbito importante, disponibilizando, para cada ano lectivo, dados estatísticos e indicadores sobre as várias componentes do sistema educativo: alunos, professores, pessoal não docente, estabelecimentos de ensino e formação e recursos tecnológicos.

Relativamente aos processos de auto-avaliação, importa ter em conta as várias dimensões que devem nortear o nosso olhar para a escola, nomeadamente o contexto social e familiar, os recursos escolares, financeiros e humanos, a organização e gestão escolar e os resultados (dos alunos e dos projectos educativos). Mais uma vez, a disponibilização de informação estatística, em tempo útil, sobre as escolas é fundamental aos processos de auto-avaliação, sendo objectivo do GIASE torná-la progressivamente mais rica, atendendo não só aos *outputs* (resultados), pois sabemos que resultados iguais não implicam necessariamente escolas de

idêntica qualidade, como aos *inputs* (contextos e recursos) e aos processos (projectos educativos e dinâmica da própria escola).

Por fim, a monitorização e a avaliação das medidas de política educativa. Trata-se de avaliar as medidas de política em função de metas pré-estabelecidas e de validar os processos em curso, identificando os factores críticos de sucesso. Também aqui a componente estatística sobre o sistema educativo não pode ser dispensada, sob pena de nos desviarmos da(s) meta(s) inicialmente pretendidas.

Em suma, a proposta do GIASE é, como já afirmei, substituir-se ao opinativo, apostando na produção e análise de informação em tempo útil, contribuindo, desse modo, para o conhecimento, para a avaliação e para a decisão ao serviço da melhoria do desempenho dos alunos e das escolas, em particular, e da melhoria do desempenho do sistema educativo português, em geral.

A Avaliação Externa das Aprendizagens

Glória Ramalho*

Queria, em primeiro lugar, agradecer o convite que me foi feito pelo Conselho Nacional de Educação para participar nesta realização sobre um tema realmente premente.

O Gabinete de Avaliação Educacional (GAVE), instituição que dirijo, tem como âmbito de intervenção a avaliação externa das aprendizagens dos alunos. Está restrito a este domínio e, nessa medida, procura contribuir para aquilo que a senhora Ministra e, também, a minha colega Maria João Valente Rosa referiram aqui, que é a identificação da situação das aprendizagens dos alunos e, em consequência, do desempenho do sistema educativo. A nossa contribuição consiste na elaboração das provas de avaliação externa, na supervisão da classificação de algumas dessas provas e, por outro lado, na participação em estudos internacionais centrados na avaliação das aprendizagens dos alunos. Nesse contexto, aquilo que vamos produzindo são instrumentos de avaliação que dão origem a indicadores de desempenho.

Como é sabido, os exames do ensino secundário existem desde 1996 e, em consequência, desde essa altura existem dados de avaliação externa, a nível nacional, relativos ao 12.º ano. Existem, igualmente, dados de provas de aferição para os 4.º e 6.º anos de escolaridade, desde o ano 2000, e de exames nacionais do final do 9.º ano (anteriormente provas de aferição), desde o ano de 2005. Esta é, pois, a base de conhecimento que fomos construindo: exames do final do secundário desde 1996, provas de aferição desde 2000, estudos internacionais desde 1991.

Como se sabe, as provas de aferição foram umas vezes aplicadas ao universo dos alunos e outras vezes a amostras representativas desse universo. A partir deste ano, estas provas vão abranger um quarto da população, tanto do 4.º como do 6.º anos. Ou seja, ao fim de quatro anos

* Directora do Gabinete de Avaliação Educacional

estarão cobertas as escolas que têm 1.º e 2.º ciclos. Evidentemente, os alunos não, visto que eles transitam de uns anos para os outros. No final do 3.º ciclo, existe um exame nacional que abrange todos os alunos desse nível de escolaridade. Ou seja, vai haver a possibilidade de constituir uma informação de natureza longitudinal, o que é bastante interessante, tanto no que se refere ao conhecimento do sistema, como de cada uma das escolas em particular. Estas poderão comparar os resultados obtidos globalmente pelos seus alunos com os que foram obtidos em anos anteriores. Em alguns casos, será possível acompanhar a evolução dos resultados da avaliação externa dos alunos ao longo do seu percurso escolar, bem como comparar o seu desempenho nas avaliações externas e nas avaliações realizadas internamente à escola.

Para além da análise dos resultados, penso que é importante também uma análise dos instrumentos de avaliação. Porque os resultados não são absolutos, os resultados dependem, evidentemente, dos objectos de referência, que são os programas, mas dependem também dos instrumentos de avaliação, elaborados centralmente ou feitos a nível da escola. Julgo ser importante, também, proceder, a nível de escola, a uma comparação entre aquilo que é proposto centralmente e aquilo que é feito localmente, tanto em termos das competências que são cobertas, como em termos de grau de exigência. É um exercício que, neste contexto de avaliação de escolas, análise de resultados e perspectiva de medidas para o futuro, é interessante. E é interessante, não no sentido de tomar como referência absoluta e incontestável os documentos feitos centralmente, em particular pelo GAVE, mas no sentido de uma dinâmica de comparação e de comunicação mútua.

Por fim, gostaria de dar a conhecer um projecto que iniciámos em Setembro deste ano. Tratou-se de propor às escolas com ensino básico do 3.º ciclo uma reflexão sobre os resultados obtidos pelos seus alunos no exame de Matemática do 9.º ano. O convite foi dirigido a todas as escolas, simultaneamente pelo GAVE e pelo Júri Nacional de Exames, explicitando o objectivo desta discussão alargada: contribuir para que fossem analisadas as causas dos resultados neste exame a nível da escola, e que, por outro lado, se delineassem, também a nível da escola, estratégias para a promoção

da melhoria das aprendizagens. Esta análise cobriu não só os resultados globais da escola como também as respostas de alunos a itens específicos do exame, com vista à detecção e exploração dos erros mais comuns e à identificação das concepções dos alunos que poderiam estar na origem desses erros.

A discussão foi dinamizada por docentes, que nós designámos por supervisores, e que são, como muitos saberão, professores responsáveis pela supervisão da classificação dos exames. Têm uma função dinamizadora de discussão junto dos agrupamentos, no caso dos exames e, nesta discussão alargada, junto dos docentes das escolas. A documentação produzida incluiu a apreciação da situação da escola, a síntese das explicações encontradas para as dificuldades manifestadas e propostas de intervenção exequíveis, a curto e a médio prazo, que a escola se comprometeria a levar a cabo.

Estamos, neste momento, a analisar os dados resultantes dos 1218 relatórios recebidos, de um total de 1252 escolas. A adesão foi, como se vê, muito grande, o que já de si é encorajador. Contamos poder divulgar os resultados finais no início de Março de 2006.

Avaliar as Escolas em Contextos de Autonomia

Conceição Castro Ramos*

Agradeço ao CNE e em particular ao seu Presidente, Professor Doutor Júlio Pedrosa, o grato privilégio de contribuir para esta realização e felicito ambos pelo programa escolhido.

Saúdo o senhor Prof. Doutor Adriano Moreira, os meus colegas de mesa, os senhores conselheiros e convidados.

Foi-me proposto que abordasse a temática da avaliação das escolas apresentando a nossa experiência, neste confronto de perspectivas das instituições escolares e da administração educativa.

Esta comunicação tem presente o propósito de corresponder a esta sugestão, exemplificando a interpretação que fazemos do papel da IGE no modelo de avaliação vigente. Apresentarei os modelos e os processos desenvolvidos para a avaliação externa das escolas, dando especial relevo ao programa e ao conceito de aferição recentemente introduzido no léxico inspetivo pela lei orgânica do Ministério da Educação e pela lei do sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, ambas de 2002.

Este conceito reflecte *uma nova visão política* sobre o papel da IGE na avaliação do sistema com consequências na revisão das funções inspetivas e implicações nas atitudes e metodologias.

Estruturei a intervenção em duas partes.

Na primeira parte, enquadro e defino o novo papel da Inspecção-Geral da Educação e o novo conceito de aferição. Um e outro inscrevem-se em contextos de mudança política e social mais amplos que levaram as inspecções europeias em geral e a Inspecção-Geral da Educação a assumir novas dimensões na sua missão. Identifico o lugar e o contributo da

* Inspectora-Geral da Educação

Inspecção-Geral da Educação no modelo de avaliação nacional e no conjunto dos contributos da Administração Educativa.

Na segunda parte, apresento em traços gerais a intencionalidade, a matriz conceptual e os objectivos do programa de aferição (distinguindo as fronteiras com a avaliação), bem como a estruturação das actividades, as metodologias adoptadas e alguns resultados da actividade que começou a ser desenvolvida no terreno, a partir de Janeiro de 2005.

Em jeito de conclusão, enuncio algumas questões e desafios que a observação da actividade de aferição – Efectividade da Auto-Avaliação das Escolas – suscitou e que a nossa actuação no processo de avaliação das escolas exige.

Avaliar as Escolas em Contextos, de Autonomia – Nova Visão, outros Desafios

Contextos da Nova Visão Política

Submetidas à urgência de reformulação para os novos tempos de mudança¹ do papel do Estado, das administrações públicas e da ambição estratégica dos governos e, ainda, face à premência emergente de responder às exigências crescentes da cidadania que a sociedade educativa suscita, as inspecções de educação na Europa e com elas a Inspecção-Geral da Educação têm vindo a assumir novos papéis e a reorientar a sua missão para melhorar os níveis de sucesso educativo, actuar como alavanca para maiores níveis de exigência e estabelecer padrões de qualidade.

Fazem-no no contexto da tendência mais clara na evolução da Administração da Educação: *a autonomia das escolas e dos actores.*

¹ Nesta mudança o Estado tende a ser mais regulador do que legislador, as administrações procuram orientar os seus objectivos para os resultados e os governos formulam novas políticas da Educação para tornar a Europa a potência mais competitiva no contexto de mundialização das economias.

Esta tendência, clara nas suas intenções e mais confusa nos comportamentos reais, revela a importância dada à escola enquanto actor colectivo e comunidade educativa e representa, talvez, o maior desafio com que as inspecções se defrontam: *o de rever as suas funções e atitudes à luz destes princípios e realidades.*

No novo papel, a inspecção já não se assume apenas como instrumento do Estado, de modelo observante imperativo, no dizer do Prof. Adriano Moreira², exercendo uma vigilância para corrigir desvios e garantir a conformidade das práticas ao modelo legalmente definido, mas procura antes encorajar os observados para práticas correctas, respeitando as suas iniciativas e procurando conhecer e dar a conhecer o que é preciso ser feito.

Menos orientada para o controlo e auditoria e mais preocupada com uma actuação preventiva de avaliação e meta-avaliação, a Inspecção-Geral da Educação tenderá a fazer cada vez mais confiança nas escolas que agem bem, apoiando as escolas com maiores dificuldades, despertando e estimulando maiores níveis de exigência, levando-as a desenvolver no quadro da autonomia capacidades de iniciativa, organização e preocupações de responsabilidade e rigor.

Em 2005, a Inspecção-Geral da Educação iniciou uma nova prática de aferição e um processo de meta-avaliação que beneficiou dos saberes e experiências de trabalho em contexto internacional, e de um ciclo de 3 anos (entre 1999 e 2001) de prática de avaliações integradas, que o novo modelo de avaliação interrompeu, clarificando e redefinindo nesta matéria as competências, os termos e o âmbito de actuação na avaliação externa das escolas e do sistema educativo.

² Cf. “A tipologia da inspecção”, in. Inspecção-Geral da Educação – 1.^a Convenção da IGE. Lisboa: IGE, 2004, p. 145-152.

O novo Papel da IGE na Avaliação externa das Escolas

Como parceiro de primeira linha pelas competências acumuladas neste campo cabe-lhe aferir da legalidade, da eficiência de procedimentos e da eficácia na prossecução dos objectivos e economia de recursos, e na garantia da qualidade, exercendo as funções de auditoria e controlo nas vertentes pedagógica, administrativa e financeira.

Tem um papel distinto do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo e não se confunde com o papel do Gabinete de Avaliação Educacional.

Três aspectos principais fazem a diferença no processo de avaliação externa desenvolvido pela Inspeção-Geral da Educação no que se refere à avaliação desenvolvida pelos outros departamentos do Ministério da Educação: o enfoque, o trabalho de campo e a interacção.

O enfoque do trabalho da inspecção é, na maioria dos casos, a unidade de gestão, seja ela um agrupamento de escolas ou uma escola singular. A “prestação de contas” do sistema educativo, a cargo da Inspeção-Geral da Educação, decorre do tratamento da informação recolhida em cada uma das unidades de gestão intervencionadas.

O trabalho da Inspeção-Geral da Educação é, maioritariamente, desenvolvido no interior de cada unidade de gestão. Os dados são recolhidos e objecto de uma primeira validação *in loco* pelos inspectores.

Os resultados regionais ou nacionais, que dão uma panorâmica do estado da qualidade do sistema escolar, resultam do tratamento da informação recolhida no conjunto de escolas intervencionadas.

A Inspeção-Geral da Educação não se restringe ao trabalho de concepção e à análise estatística em gabinete. O seu *habitat* natural é o terreno onde interage com diferentes actores da comunidade educativa.

Os Conselhos Executivos são, por regra, o primeiro interlocutor da inspecção na escola. Porém, o desenvolvimento das intervenções exige,

quase sempre, que o universo de actores escolares que interagem com o inspector ou equipa de inspectores se expanda para outros elementos dos órgãos de gestão e administração, professores, pais, alunos, autarquia e os cidadãos em geral, pelo serviço de provedoria e de *e-atendimento* que também presta.

A lei que define a avaliação externa da educação reconhece o contributo da Inspeção-Geral da Educação através das acções desenvolvidas no âmbito das suas competências³ e considera como alicerces de “avaliação externa” as aferições de conformidade normativa das actuações pedagógicas e didácticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas.

O que significa que as actividades desenvolvidas pelos cinco programas operacionais do sistema inspectivo; *Acompanhamento, Controlo, Auditoria e Aferição*, no seu conjunto, embora sustentados por lógicas, modelos conceptuais e finalidades diferentes, contribuem cada um, a seu modo, para garantir a qualidade do sistema, tendo subjacente, implícita ou expressamente, um princípio de avaliação.

Ou seja, quando se acompanha a acção educativa das escolas, agrupadas ou singulares, mediante uma actividade interactiva de observação regular das áreas críticas do funcionamento educativo, como por exemplo, a realização e a coordenação pedagógicas e curriculares, a acção dos docentes e a integração comunitária, ou quando se procede à verificação da conformidade legal e à análise de actos de gestão, segundo critérios de eficácia e eficiência, está subjacente um juízo avaliativo e o objectivo de induzir práticas correctas de gestão.

Quando se afere também se avalia, procurando não só contribuir para o melhor conhecimento da actividade das organizações educativas, mas ainda para procurar um sentido para os processos desencadeados e os resultados obtidos. Essa avaliação faz-se, contudo, por comparação referenciada a indicadores de qualidade e critérios de avaliação.

³ Cf. alínea 3b, do art.º 8.º, da Lei 31/2002, de 20 Dezembro.

Mas o que importa sublinhar como mais significativo neste contexto, é a nova forma de pensar a acção inspectiva contida no conceito de aferição que a Inspeção-Geral da Educação construiu como uma estratégia *liderante* e *prospectiva*.

Liderante, porque a actividade de aferição pode tornar-se num processo de dinamização das escolas, de auto-regulação interna e de reforço de autonomia.

Prospectiva, porque a intervenção inspectiva põe em evidência o que falta fazer face ao critério de referência – o que significa um modo de fazer e não o que fazer.

Vejamos, então, o que distingue o novo conceito de aferição do conceito de avaliação integrada anteriormente desenvolvido.

No conceito de avaliação integrada, a observação centrava-se sobre o que se fazia nas escolas, de modo a conduzir um juízo global sobre a qualidade da acção educativa e do desempenho escolar. Identificam-se pontos fortes e pontos fracos da organização e do processo, utilizando uma metodologia de verificação e de confirmação de prova.

Na aferição, compara-se uma situação real com um referente ou um critério de qualidade focalizado em aspectos concretos do desempenho, elaborado a partir dos normativos, da literatura científica e da praxeologia profissional inspectiva, relativamente ao qual se aprecia o trabalho não de uma forma global, mas focalizado em aspectos específicos da gestão e do processo educativo.

A aferição não substitui as actividades de avaliação e monitorização, as quais são entendidas, respectivamente, nas suas funções somativa e formativa, mas completa o ciclo de avaliação ao serviço da melhoria educativa.

A aferição caracteriza-se pelo enfoque nas dimensões estratégicas. O aferidor identifica a estratégia proposta e a sua adequação aos referentes adquiridos sobre práticas e desempenhos de qualidade.

Verifica o modo como se utiliza a informação de desempenho para a melhoria contínua, orientando-se para melhores resultados.

Averigua o grau de intencionalidade das acções educativas. Constrói os seus juízos de valor, comparando o observado com padrões ou informação de referência. Compete à escola apresentar evidências dos procedimentos adoptados e dos resultados obtidos.

Com base neste conceito operacional está em desenvolvimento um programa com as seguintes actividades de aferição, centradas em quatro aspectos chave do funcionamento e da qualidade do sistema:

- efectividade da auto-avaliação;
- efectividade das aprendizagens nos primeiros anos de escolaridade;
- diagnóstico da cultura de segurança e bem-estar nas escolas;
- disponibilização de informação sobre o desempenho escolar dos alunos como referência na auto-avaliação.

Tendo como objectivos acompanhar o desenvolvimento de dispositivos externos e de suporte à auto-avaliação e recolher as experiências de avaliação interna feita pelas escolas, por forma a obter uma panorâmica do “estado actual das dinâmicas de auto-avaliação”, este programa representa uma forma de promover uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade e destina-se a suportar uma metodologia inspectiva de meta-avaliação.

A aferição da efectividade de auto-avaliação – traços gerais

Concretizando, em traços gerais, a actividade já desenvolvida importa referir que esta actividade tem como questão central saber em que medida a escola torna efectiva a auto-avaliação da qualidade do seu funcionamento e dos serviços que presta e em que medida e até que ponto utiliza o conhecimento obtido para melhorar o seu desempenho.

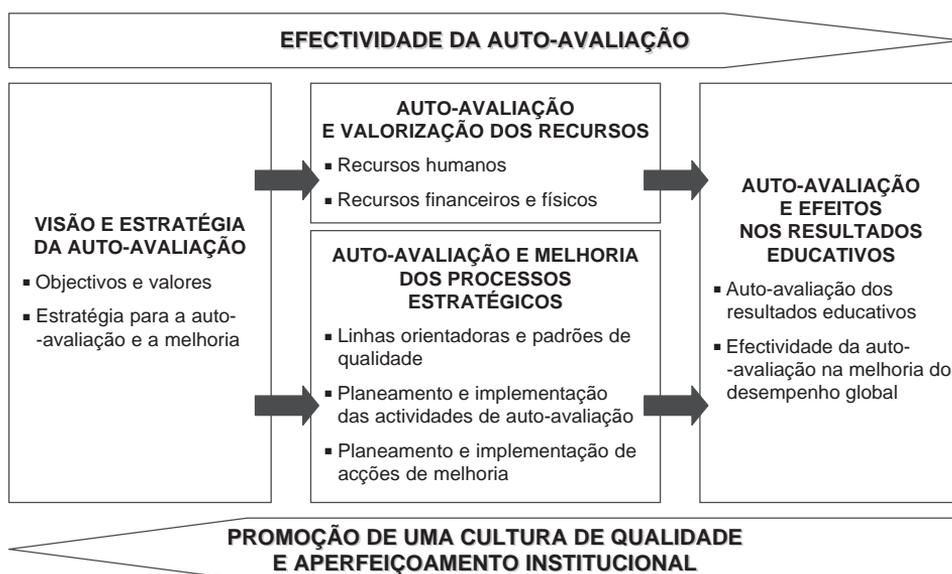
Isto é, a nova atitude inspectiva procura levar as escolas a olhar o seu desempenho e a torná-las conscientes do que fazem. Procura ver em que medida a escola utiliza o conhecimento de si própria e a partir deste concebe estratégias e desenvolve processos de melhoria.

O inspector não diz como se faz. Coloca a escola perante um quadro de referências induzindo-a a reflectir e a definir estratégias de melhoria.

Esta mudança de perspectiva metodológica é um traço inovador na *praxis* inspectiva.

O modelo conceptual da efectividade de auto-avaliação

A aferição da efectividade da auto-avaliação desenvolvida pela escola incide sobre nove indicadores de qualidade, agrupados em quatro áreas-chave do processo de avaliação interna, aqui designadas por campos de aferição: visão e estratégia da auto-avaliação; auto-avaliação e valorização dos recursos; auto-avaliação e melhoria dos processos estratégicos e auto-avaliação e efeitos nos resultados educativos, que se articulam e interagem como mostra o esquema seguinte:



Metodologia e critérios de selecção

A metodologia consiste em interpelar a escola sobre as suas práticas de auto-avaliação, de modo a obter evidências, a verificar a distância a que cada situação se encontra do referente «construído» para o efeito, a questionar estratégias e resultados. Ao interpelado cabe demonstrar a sua correcção e eficácia; prestar à escola informação de retorno que induza uma cultura de qualidade e aperfeiçoamento.

No que se refere aos critérios e níveis de apreciação foram definidos quatro níveis:

Nível 4

Muito Bom: as evidências comprovam que a escola superou claramente o objectivo. O seu desempenho ultrapassou o esperado no contexto, face, quer ao contemplado no normativo, quer às práticas comuns.

Nível 3

Bom: as evidências comprovam que a escola cumpriu plenamente o objectivo. O seu desempenho é dominado por pontos fortes em tudo o que é essencial.

Nível 2

Satisfaz: as evidências comprovam que o desempenho da escola regista um número significativo de pontos fortes, podendo, contudo, existir aspectos a corrigir. O objectivo ficou perto de ser totalmente cumprido.

Nível 1

Não satisfaz: as evidências comprovam que a escola ficou longe de cumprir o objectivo.

O universo das escolas intervencionadas

No triénio 2005-2007, serão intervencionadas 250 unidades de gestão no âmbito da actividade de aferição “A efectividade da auto-avaliação das

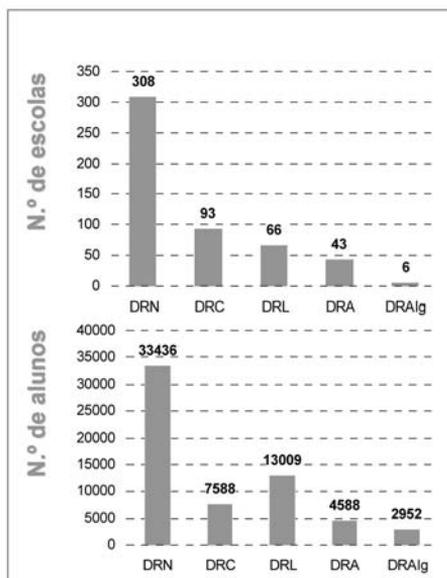
escolas”. Estas foram seleccionadas com base em critérios de proporcionalidade regional, tipologia, distribuição representativa do Índice de Desenvolvimento Social dos respectivos concelhos; 50% das unidades de gestão foram objecto de intervenção no âmbito do programa das Avaliações Integradas de Escola.

As intervenções estão ainda a decorrer, pelo que os dados que se apresentam dizem exclusivamente respeito a 58 UG, as quais correspondem a 516 escolas de diferentes tipologias, frequentadas por 61 573 alunos distribuídas pela circunscrição territorial de intervenção das delegações regionais da IGE, conforme o quadro seguinte:

Unidades de Gestão intervencionadas

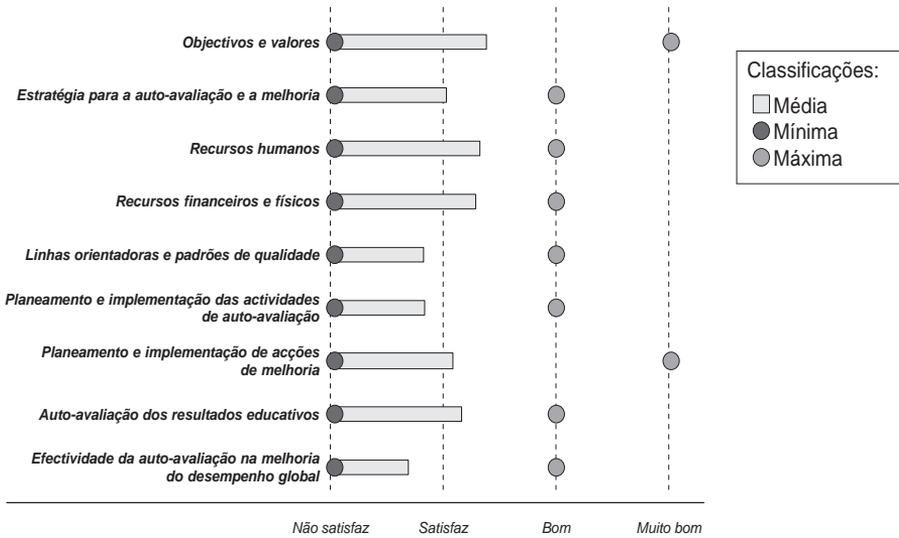
Legenda:

DRN – Delegação Regional do Norte da IGE
DRC – Delegação Regional do Centro da IGE
DRL – Delegação Regional de Lisboa da IGE
DRA – Delegação Regional do Alentejo da IGE
DRAlg – Delegação Regional do Algarve da IGE



Resultados globais por indicador de qualidade (valores médios)

O quadro seguinte apresenta os resultados globais por indicador, em valores médios:



A apreciação dos Indicadores de Qualidade sobre os processos de avaliação interna das unidades de gestão mostra que o Indicador de Qualidade que obteve uma apreciação mais positiva por parte das equipas de inspectores foi “*Objectivos e Valores*”. Tal denota que as escolas têm objectivos definidos, os quais sustentam, em geral, práticas de avaliação interna. Por outro lado, constatou-se a existência de dispositivos que facilitam a comunicação desses objectivos (nomeadamente, órgãos de gestão e administração eficazes e o recurso a procedimentos diversos – tais como reuniões e documentação interna – para transmitir a informação essencial).

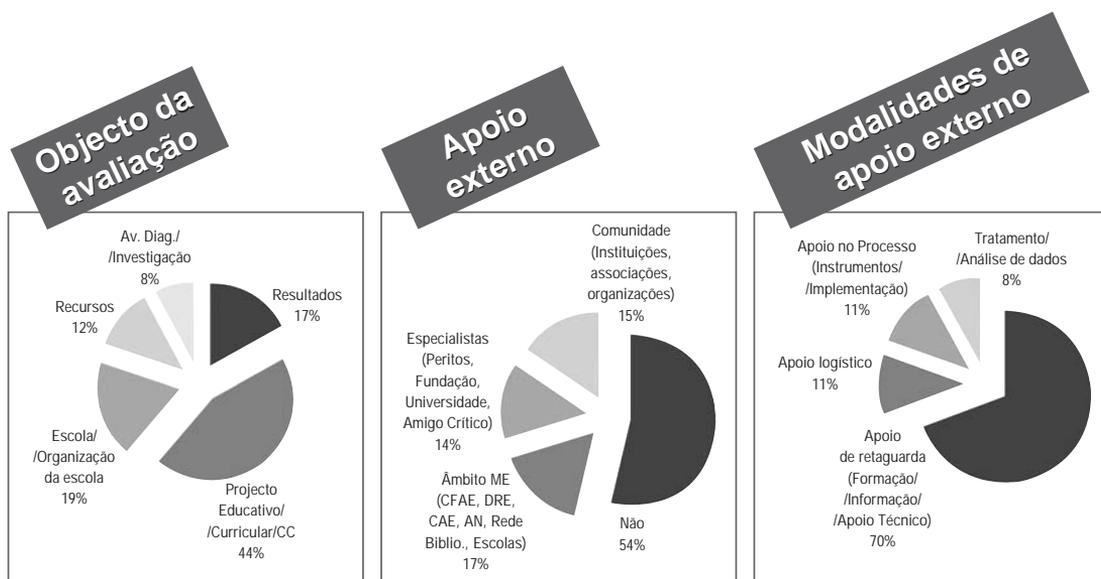
Os resultados permitem ainda constatar como campo de aferição mais bem conseguido aquele que estabelece a relação entre processos de

auto-avaliação e a valorização de recursos, sejam eles humanos, financeiros ou físicos.

O indicador que obteve uma colocação menos positiva na escala de apreciação por parte das equipas de inspectores foi o da “*Efectividade da auto-avaliação na melhoria do desempenho global*”. Tal denota que as escolas não avaliam o impacto das medidas que tomam, a nível da sua eficácia e da satisfação da comunidade escolar/educativa. Também os indicadores referentes à auto-avaliação das linhas que orientam a actividade da escola e do planeamento da própria auto-avaliação denotam alguma fragilidade, nomeadamente por se tratarem de processos pouco abrangentes e não sistemáticos.

Experiências de avaliação interna

Os quadros seguintes apresentam alguns dados sobre experiências sinalizadas:



Nas 58 unidades de gestão já intervencionadas, foram sinalizadas 139 experiências de avaliação interna. Em muitas unidades de gestão foram mesmo sinalizadas três diferentes experiências de avaliação. Um primeiro tratamento da informação disponível permite ter uma noção sobre o objecto das avaliações, a dimensão do apoio externo e sobre a sua origem e, finalmente, das diversas modalidades de apoio geral agrupadas em torno de quatro categorias.

A maioria das unidades de gestão (54%) não contou com o apoio de entidades externas para o desenvolvimento dos processos de avaliação interna. Em 17% dos casos, o apoio externo teve origem em entidades tuteladas pelo Ministério da Educação, tais como direcções regionais, centros da área educativa e centros de formação de associação de escolas. Autarquias e associações de vária ordem apoiaram as unidades de gestão em 15% dos casos e as universidades ou especialistas, a título individual, em 14%.

Em 70% das situações onde se registou o apoio de entidades externas, este não as implicou directamente na actividade de avaliação interna das unidades de gestão, como são os casos da formação, cedência de conhecimento e de informação. A implicação directa da entidade parceira na actividade de avaliação – seja através da preparação de instrumentos ou da sua aplicação – ocorreu em 11% dos casos, valor igual às situações em que foi facultado apoio logístico. Já o apoio ao tratamento da informação recolhida no processo de avaliação registou-se em 8% das avaliações sinalizadas.

O objecto dos processos de avaliação interna das unidades de gestão foi diversificado. Porém, a percentagem mais significativa é a que diz respeito à avaliação de projectos (44%), sejam eles de natureza mais complexa, como por exemplo os projectos educativos e mesmo alguns projectos curriculares, ou mais focalizada, como acontece com as Actividades de Complemento/Enriquecimento Curricular. Os processos de avaliação com enfoque em aspectos da organização escola –

independentemente da sua base de incidência – ocorreram em 19% das situações sinalizadas.

Por seu turno, as avaliações dos resultados académicos dos alunos, os quais supostamente materializam a qualidade das aprendizagens escolares, ocorreram em 17%. Com menor frequência, foram identificados processos de auto-avaliação de recursos (12% das situações inventariadas) e de avaliação diagnóstica ou de suporte à investigação em 8% dos casos.

Os resultados finais serão objecto de uma análise mais fina e serão publicados no relatório final. Com esta apresentação, tratou-se sobretudo de sinalizar de forma concreta a operacionalização do conceito e da nova modalidade de intervenção inspectiva.

Questões e desafios

Subjacente a esta modalidade de intervenção inspectiva está o objectivo estratégico de ser útil ao desenvolvimento de qualidade e o propósito de traduzir a confiança pela acção comunicativa da aferição, acreditando e respeitando a autonomia da escola.

Um sistema, que assenta na autonomia e nas possibilidades do seu envolvimento e que não se apoie vigorosamente na confiança será incoerente e ineficaz.

No entanto, sabemos que a confiança não se instaura por simples decisão ou por actos de boa vontade. Esta precisa de uma verdadeira construção que nem sempre é fácil traduzir no quotidiano da prática inspectiva.

A fecundidade da acção comunicativa depende da sua qualidade e coerência (evitar as contradições internas), de honestidade (nada afirmar que se saiba que é falso), de racionalidade (não avançar com uma opinião que

não se possa justificar). Não é fácil a um inspector, cuja representação junto das escolas é a de alguém que controla e é agente de um poder disciplinar, ultrapassar a desconfiança.

A força da utopia pode gerar a dinâmica de confiança.

A atitude de *aprender fazendo* e de fazer ao mesmo tempo que se aprende substituirá gradualmente o receio pela razão, o imprevisto ou a experiência pouco conseguida pelo método.

Cada intervenção inspectiva será, assim, uma nova experiência e uma ocasião propícia ao aumento do nosso conhecimento, ganhando visão dos aspectos considerados fortes e fracos e identificando os elementos que devem ser considerados na reorientação estratégica e técnica da educação, nomeadamente na agenda inspectiva, no sentido de servir melhor as escolas e o seu esforço de melhoria.

A confiança não tem nada de mágico – não resulta de um carisma inato reservado a alguns. Ganhar e fazer confiança é um investimento que se aprende, se trabalha e se avalia.

Avaliação das Escolas – Dimensão Regional de uma Questão Nacional

José Manuel Silva*

Um cumprimento especial aos colegas, membros da mesa, e ao Prof. Adriano Moreira, de quem tive o gosto de ser aluno nos anos sessenta, já lá vão uns tempos. Um cumprimento também especial ao senhor Presidente do CNE, a quem agradeço o convite.

Quando comecei a pensar sobre o que ia aqui apresentar, achei que valia a pena reflectir um pouco convosco sobre qual deveria ser o papel das DRE no campo da avaliação. Foi esse o desafio que pus a mim próprio, e que agora ponho aos colegas que ainda aqui se mantêm estoicamente a ouvir as nossas intervenções. O que me pareceu que era interessante fazer, mais do que opinar sobre estas coisas, era ir onde temos sempre que ser reconduzidos, sobretudo quem tem responsabilidades na administração, ver o que é que na legislação nos pode iluminar o caminho para encontrarmos algum sentido sobre o papel das DRE na avaliação das escolas. Portanto, peguei na legislação de enquadramento e procurei, ao longo de duas décadas de legislação, ver que caminhos é que era possível descortinar, para depois tirarmos daí uma conclusão.

A primeira referência sobre avaliação aparece-nos na Lei de Bases, onde está escrito que o sistema educativo deve ser objecto de avaliação continuada, que deve ter em conta os aspectos educativos e pedagógicos, psicológicos, sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e, ainda, os de natureza político-administrativa e cultural (art.º 49.º, n.º 1). Uma outra pedra angular desta questão é o Decreto-Lei n.º 115/A/98, já aqui amplamente citado, que vem introduzir, de uma forma muito clara, o conceito de autonomia. Tenho para mim que a autonomia nas nossas escolas é ainda uma quimera, falamos sistematicamente da autonomia, eu próprio passo a vida a dizer aos conselhos executivos que exerçam as suas competências até aos limites, mas os limites são muito estreitos! Essa é que

* Director Regional de Educação do Centro

é a realidade! São estreitos, porque formalmente são estreitos, e são estreitos porque a nossa cultura institucional e organizacional é muito cerceadora da autonomia e nós estamos sempre confrontados com o receio de estar a fazer qualquer coisa que não seja legal ou não seja aceitável.

Mas a autonomia é, como se diz na legislação, “o poder reconhecido à escola pela administração educativa, para tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro, organizacional, no quadro do seu projecto educativo, em função das competências e dos meios que lhes estão consignados”. Ainda no Decreto-Lei n.º 115/A/98, é introduzido o conceito de avaliação do desempenho, como reforço da responsabilização ligada à solução da autonomia, e fala-se do desenvolvimento de instrumentos de avaliação do desempenho da escola, que permitam acompanhar a melhoria do serviço público de educação. Uma coisa naturalmente joga com a outra. Em teoria, quanto mais autónoma for a escola, mais sujeita naturalmente a avaliação ela está. Há aqui uma questão de controlo social sobre o que se passa na vida das organizações que são financiadas com dinheiros públicos que, naturalmente, tem de ser tida em consideração.

Depois, o Decreto-Lei n.º 208/02, que estabelece a nova orgânica do Ministério da Educação, tem um preâmbulo muito interessante, que aconselho vivamente a ler para se perceber em profundidade como é que o Ministério está organizado. Nela se diz: “Os órgãos e serviços centrais e regionais do Ministério passam a orientar a sua acção em coerência com o regime de autonomia, administração e gestão das escolas”. E esta é sempre uma questão redundante. Estamos sempre com a questão da autonomia das escolas e parece que, quanto mais se fala de autonomia, menos a autonomia é praticada e menos abertura há para a autonomia. O conteúdo funcional da administração educativa que incumbe ao Ministério da Educação passa, para além da função de gestão de recursos, a incluir cinco outras funções de enquadramento e controlo: a concepção, o planeamento, a regulação, a avaliação e a inspecção. E aqui, faço notar, que há claramente neste preâmbulo uma diferenciação entre aquilo que é a avaliação e o que é a

inspecção. A avaliação, no preâmbulo do diploma, é uma coisa, inspecção é outra.

Depois, em termos das funções da administração educativa há dois tipos de componentes, uma de orientação pedagógica e didáctica, que inclui a Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, a Direcção-Geral de Formação Vocacional e o GAVE, e a chamada administração do sistema educativo, que inclui a Direcção-Geral de Recursos Humanos e da Educação, o Gabinete de Gestão Financeira e o GIASE. A IGE tem, naturalmente, um tratamento específico, uma vez que lhe competem as funções de auditoria e controlo de funcionamento do sistema, prosseguindo os objectivos de garantia de qualidade, etc. Ainda aqui, as orientações pedagógicas e didácticas da política educativa e da formação, uma vez concebidas, são avaliadas pelos serviços da administração e, finalmente, aparece a primeira referência às Direcções Regionais de Educação. Portanto, feita a avaliação e assumida a concretização das orientações, compete às Direcções Regionais de Educação assegurar a sua execução por si ou nas escolas, com coordenação e acompanhamento dos serviços responsáveis pela concepção das mesmas. Às Direcções Regionais de Educação incumbe, sobretudo, assegurar a execução das medidas.

Ao Gabinete de Avaliação Educacional compete “o planeamento, a concepção, a coordenação, a elaboração, a validação, a aplicação e controlo dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens”, como aqui já vimos, e também “organizar, em colaboração com as escolas, através das direcções regionais de educação, os sistemas de informação necessários à produção dos instrumentos de avaliação externa das aprendizagens” (art.º 15.º, n.º 2). Deste modo, as direcções regionais aplicam medidas, servem de logística para outros serviços do Ministério, e as intervenções da IGE “contribuem, nos termos do enquadramento normativo da avaliação do ensino não superior, para o processo de avaliação externa das escolas” (art.º 17.º, n.º 12). Atrás diz-se que a avaliação é uma coisa, a inspecção é outra, mas aqui a intervenção da inspecção já é no próprio processo da avaliação externa das escolas.

Quanto ao GIASE, compete-lhe “apoiar, em termos técnicos e logísticos, a estrutura orgânica do sistema de avaliação da educação e do ensino não superior” (art.º 19.º, n.º 2). Quando chegamos às direcções regionais, já todos percebemos que há uma certa miscelânea de conceitos e de responsabilidades, e ficamos sem perceber exactamente quem é que tem o papel principal no processo, uma vez que, desculpem-me a expressão, o processo acaba por ser um pouco a “sopa da pedra”, em que cada um de nós vai pondo um bocadinho.

Então o que é que compete às DRE no Decreto-Lei que estabelece a estrutura orgânica do Ministério? Compete “orientar e coordenar o funcionamento das escolas e apoiá-las, promovendo o desenvolvimento e a consolidação do regime de autonomia” (art.º 22.º, n.º 4). A administração educativa, em certos momentos, é definida como uma coisa e as escolas são outra coisa, mas o que é patente é que as escolas estão numa situação de grande dependência relativamente às direcções regionais de educação, a pedir que nós demos instruções sobre tudo.

Também compete às DRE “analisar os factores de insucesso escolar e promover, em articulação com os serviços centrais competentes, medidas tendentes à melhoria do acesso e sucesso escolares e da qualidade do ensino e das aprendizagens”; finalmente, cabe-lhes “recolher e trabalhar a informação necessária à gestão do sistema educativo e à sua avaliação” (art.º 22.º, n.º 4). Afinal, sempre compete às DRE fazer qualquer coisa em termos de avaliação.

Chegamos, assim, à Lei 31/2002, já aqui muito referenciada. É quase impossível, para não dizer mesmo impossível, encontrar nesta Lei um princípio clarificador do que pode ou deve ser o papel das DRE na avaliação das escolas. Aliás, relativamente aos outros serviços do Ministério é exactamente a mesma coisa. Portanto, esta Lei é relativamente omissa nessa matéria, porque aborda tudo em termos muito genéricos, o legislador foi o mais abrangente possível. Se é impossível encontrar aqui o princípio clarificador da acção das DRE, é no entanto possível discorrer sobre o papel que estas, enquanto serviços desconcentrados da administração educativa,

têm na concretização dos programas e acções de avaliação previstos e da responsabilidade dos serviços do Ministério da Educação. A Lei diz que os serviços do Ministério, em geral, são responsáveis pelo “planeamento, coordenação, definição de processos, execução e desenvolvimento da avaliação do sistema educativo nacional, identificando a informação a obter, definindo e concretizando os processos...” São os serviços que são responsáveis pela avaliação. Feita a avaliação e assumida a concretização dessas orientações, compete às direcções regionais assegurar a sua execução possível nas escolas. Balanceamos aqui sempre entre terem as direcções regionais algum papel activo no processo, ou não terem, e limitarem-se a ser colectoras de dados ou outra coisa semelhante.

De acordo com o Decreto Regulamentar, n.º 2004, de 28 de Abril, o que é que as DRE, finalmente, têm para fazer? Desempenham funções de administração desconcentrada do sistema educativo, asseguram, como já vimos, a orientação e coordenação do funcionamento das escolas públicas e, também, em certa medida, das privadas, das escolas particulares e cooperativas. Aliás, acho que estes conceitos de escola pública e de escola particular deviam ser revistos, porque temos hoje a maior parte das escolas particulares a prestar serviço público, a serem pagas com o erário público. Compete às DRE assegurar a execução das políticas, sublinho “a fidedignidade da execução das políticas educativas elaboradas com o apoio dos serviços centrais”. Neste sentido, as DRE têm um papel de intermediação determinante, mas de intermediação, e contribuem, espera-se que decisivamente, para o sucesso da territorialização da política educativa, sendo a sua acção articulada com as autarquias locais, em particular no que respeita à elaboração das cartas educativas, à participação dos conselhos municipais de educação e à concretização da educação a nível municipal. Penso que há aqui matéria de grande interesse para uma reflexão numa outra sede, que não agora.

Finalmente, qual é o papel das DRE no processo de avaliação das escolas? Não vou, naturalmente, gastar aqui muito tempo. Aproveitando esta circunstância do Conselho Nacional de Educação ter organizado este debate, vale a pena reflectir um bocadinho sobre qual é o papel das

direcções regionais no processo de avaliação das escolas: é de intermediação, é subsidiaridade, é superactividade, ou são competências próprias?

Vou-vos dar dois exemplos. Na Direcção Regional de Educação do Centro, temos uma parceria com a Universidade de Aveiro em dois programas de avaliação, e gostava de vos dar nota deles. O primeiro, é o chamado Teste de Diagnóstico de Matemática, cujo lançamento ficou marcado, não pela importância do teste, mas pelas manifestações que rodearam a senhora Ministra no dia do lançamento do teste em Coimbra. É um projecto liderado, neste momento, pelo Prof. António Batel, que procura diagnosticar conhecimentos e competências matemáticas nos alunos dos 9.º e 12.º anos, dar a conhecer os resultados aos próprios alunos e aos professores, e permitir a remediação em tempo. Desde Maio que desenvolvemos este projecto, que envolveu mais de dez mil alunos dos distritos da região do Centro, alunos dos 9.º e 12.º anos. Os resultados já foram dados a conhecer aos alunos e aos professores, já fizemos uma apresentação pública na semana passada, e vamos repetir os testes com um *upgrade* de dificuldade na próxima Primavera. A ideia é saber onde é que os alunos falham, pois o teste não visa classificar os alunos, mas sim diagnosticar as dificuldades, elencando, mostrando, exactamente onde é que os alunos têm dificuldades, permitir que os professores utilizem as estratégias de remediação com os alunos, e por isso é que vamos repetir os testes na próxima Primavera para tentar ver qual foi a evolução.

Um outro projecto que está numa fase mais inicial, estamos agora na fase de lançamento, é um projecto financiado pela FCT, “Políticas e Avaliação em Educação”, coordenado pela Prof.ª Claudia Sarrico e colaboradores. Pretende-se partir da utilização de uma técnica de programação matemática, chamada *development analysis*, que permite medir o desempenho de uma rede de escolas e, a partir daí, utilizar os resultados como ponto de partida para fazer o *benchmark* de práticas entre escolas, no sentido de melhorar o desempenho da rede. É um projecto absolutamente inovador em Portugal e relativamente ao qual tenho as expectativas mais favoráveis. Espero que possamos, a seu tempo, apresentar

as conclusões, e que seja realmente um sucesso. Temos os meios da Direcção Regional todos empenhados nisto, em conjunto com a Universidade de Aveiro, e espero que seja uma boa parceria.

Em jeito de conclusão, na minha opinião as DRE podem e devem ter um papel mais activo na avaliação do sistema de ensino em geral e, em particular, das escolas, que não se resume a serem serviços intermediadores, subsidiários ou supletivos dos serviços centrais do Ministério da Educação. Acho mesmo, e esta era a proposta modesta que aqui deixava, que no âmbito de cada direcção regional devia funcionar um observatório regional de ensino e formação que, entre outras funções, deveria ter as de avaliação, em consonância, naturalmente, com os serviços centrais, com a IGE, com o GIASE, o GAVE e o CNE que tem, de acordo com a Lei n.º 31/2002, um papel também relevante na avaliação do sistema de ensino, que permitisse às DRE terem aqui competências específicas e um papel particular nesta matéria. Portanto, deixava aqui esta ideia da criação destes observatórios regionais de educação e formação, ou de ensino e formação.

O que verdadeiramente importa é mudar o que for preciso para que o sistema educativo se torne no que agora não é: eficiente quanto à utilização dos meios, eficaz quanto à obtenção dos resultados.

Adriano Moreira*

Acho que, se o Prof. Alberto Amaral estiver de acordo, podíamos atrasar mais um bocadinho para dar oportunidade a alguém que queira intervir e pôr algumas questões.

Gostaria de dizer que todos devemos estar muito gratos aos intervenientes nesta mesa e tecer um pequeno comentário. Neste momento, em Portugal, parece que só têm sucesso os livros que falam do nosso desassossego e, ao mesmo tempo, propagam a falta de confiança pelo país. Julgo que reuniões e iniciativas destas, sobretudo no que diz respeito ao aparelho educativo, que é a trave mestra de todo o desenvolvimento, levam-nos a desmentir os *best sellers*, e isso é muito importante e reconfortante.

Em segundo lugar, todos os anos oiço intervenções de professores autorizadíssimos, em regra das faculdades de Direito, que nos dizem que a tarefa urgente é fazer desaparecer muitas das leis que temos. Temos leis demais e julgo que o ter leis demais é um sinal de que não há confiança na sociedade. Quanto mais leis há, maior é o motivo para desconfiarmos da natureza da sociedade em que estamos. Não há organização do ensino sem sociedade de confiança. As intervenções que aqui foram feitas vão todas no sentido de confirmar esta doutrina difusa, que o Conselho sustenta há muito tempo, e todas as intervenções que foram feitas apelam à necessidade de uma sociedade de confiança para que o sistema educativo possa funcionar. Aí, provavelmente, estamos com um problema na vida portuguesa. E é bom que seja entre os que têm responsabilidades pelo ensino, que a consciência deste facto esteja presente, e os esforços para divulgar este valor sejam apreciados e sejam consistentes e, sobretudo, que o país perceba que nós, no aparelho educativo, andamos à volta de conceitos de referência muito complexos, porque andamos a saber da qualidade, que é uma coisa a que só sabemos responder quando não nos perguntam, porque quando nos perguntam temos mais dificuldade em explicar. Mas julgo que todos sabemos o que é.

* Conselho Nacional de Educação

Por outro lado, também gostava de insistir, porque esse é um conceito que tenho muito profundamente enraizado em mim, que não há teoria de autonomia se não houver uma verdadeira consciência institucional da escola. Se a escola for uma instituição, a autonomia funciona. Justamente, a multiplicação das leis dá-nos a impressão que pode haver duas interpretações: ou o centralismo desconfia das autonomias, ou as autonomias preferem absolver-se do centralismo. Vamos ver se conseguimos resolver esta questão e espero que com a liderança do nosso actual Presidente, com a sua experiência e a sua autoridade, se possa consolidar este ambiente de confiança e os progressos da confiança levem à diminuição das leis. Porque senão, temos que arranjar uma valência nas faculdades de Direito de especialistas em saber quantas e quais são as leis que estão em vigor. E depois terá de haver outros que saibam o que elas dizem.