

Avaliação externa de escolas: do discurso às práticas – uma análise focada em Portugal e em Inglaterra¹

▸ Carla Figueiredo *

▸ Carlinda Leite **

▸ Preciosa Fernandes ***

Resumo

A avaliação externa das escolas é cada vez mais comum nos sistemas educativos. Justificada como instrumento para a melhoria da educação e prestação de contas, vários países implementaram políticas de avaliação externa. Este artigo tem como intenção confrontar as orientações presentes nos discursos que regulam os processos de avaliação das escolas com os modos como estes são concretizados. Dados recolhidos em Portugal e Inglaterra, com recurso a análise documental e entrevistas, permitiram concluir que discursivamente, a avaliação das escolas surge como um processo claro, abrangente e formativo, mas que a sua concretização se afasta desta concepção. Em ambos os países, os processos denunciam uma visão redutora da educação e uma desvalorização do trabalho dos professores, ao sobrevalorizarem os resultados escolares dos alunos. Mais ainda, os processos carecem de uma componente formativa, conceptualmente considerada essencial à promoção da melhoria educacional.

Palavras-chave: Avaliação externa de escolas. Políticas de avaliação externa. Processos de avaliação externa. Discursos. Processos.

¹ Este artigo resulta de um estudo apoiado por verbas do Fundo Social Europeu, através do Programa Operacional Potencial Humano (tipologia de intervenção n.º 4.1, «Bolsas de formação avançada», do eixo n.º 4, «Formação avançada»), do QREN Portugal 2007–2013, e por verbas do Orçamento de Estado através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, através da bolsa de doutoramento com a referência SFRH/BD/86125/2012; e desenvolvido no âmbito do projeto estratégico do Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, com a referência “PEst-OE/CED/UI0167/2014”.

* Mestre em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Investigadora da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. E-mail: cfigueiredo@fpce.up.pt.

** Doutora em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Professora Catedrática da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. E-mail: carlinda@fpce.up.pt.

*** Doutora em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. Professora Auxiliar da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. E-mail: preciosa@fpce.up.pt.

Introdução

O debate sobre a necessidade dos sistemas educativos e as escolas prestarem contas do serviço educativo que oferecem e se responsabilizarem pela sua melhoria, trouxe à discussão questões relacionadas com a qualidade e a necessidade de avaliar e assegurar essa mesma qualidade (LEITE; FERNANDES, 2014; DEVOS; VERHOEVEN, 2003; LEITE; RODRIGUES; FERNANDES, 2006; HOFMAN; DIJKSTRA; HOFMAN, 2009; SCHILDKAMP et al., 2012; SAMPAIO; LEITE, 2014). Neste sentido, diversos países, um pouco por todo o mundo, desencadearam iniciativas e processos de avaliação da qualidade com vista à sua aferição e promoção (FAUBERT, 2009). Alguns países, como o Brasil e os EUA, optam por processos baseados nos resultados alcançados por alunos em provas de avaliação externa que correspondem aos designados exames. Outros países, como Portugal, Inglaterra, Escócia, entre outros, optam por práticas assentes numa avaliação/inspeção institucional, focadas nos modos de funcionamento das escolas, nas práticas de trabalho pedagógico-didático e organizacional, e nos resultados alcançados pelos alunos. É sobre este tipo de avaliação institucional externa que se foca este artigo.

Na base da criação e implementação deste tipo de avaliação estão argumentos que lhe atribuem funções de *accountability* e de promoção da melhoria. Por um lado, estes processos asseguram a prestação de contas, por parte das escolas, sobre o trabalho desenvolvido e os resultados alcançados face aos objetivos que lhe foram atribuídos, bem como a adequação na utilização dos recursos existentes e, por outro, ao responsabilizarem-na, envolverem-na na procura de melhorias. Estes procedimentos de avaliação das escolas enquadram-se em lógicas de investigação uma vez que implicam a recolha de informação na intenção de produzir um conhecimento útil promotor de melhorias na instituição escolar e no sistema educativo. No entanto, a investigação recente (VELOSO; ABRANTES; CRAVEIRO, 2011; CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011; FERREIRA, 2016; JUSTINO; ALMEIDA, 2016; SOUSA et al., 2016) tem vindo a revelar que os processos avaliativos nos quais se abordam os vários níveis de funcionamento das escolas têm vindo a abandonar o olhar global que considera os processos e os produtos, para concentrar a atenção nos resultados escolares dos alunos. Assim sendo, levantam-se duas questões essenciais: **1) Tomando por referência que a avaliação das escolas se justifica enquanto processo emancipador e promotor de melhoria, de que modo estão**

a ser implementados os processos de avaliação de escolas?; 2) Que opinião têm as escolas e os professores sobre o modo como os processos de avaliação externa estão a ser organizados e como o deveriam ser?

É tendo estas questões por referência que este artigo dá conta de um estudo² que recolheu dados sobre os processos de avaliação externa de escolas em Portugal e Inglaterra. Ambos os países apresentam processos de avaliação/inspeção que se assemelham nos seus objetivos, mas que se inserem em contextos socioeconómicos distintos e se concretizam com algumas especificidades.

Conceptualizando a avaliação das escolas

A literatura científica produzida nos últimos quinze anos tem vindo a conceptualizar a avaliação das escolas entre dois polos complementares: o polo da prestação de contas e o polo da emancipação, ou promoção da melhoria. Justificada por condicionantes e exigências sociopolíticas e económicas, a avaliação das escolas recorre a procedimentos cujo impacto se tem feito sentir nos modos de regulação da educação e na organização do trabalho das escolas (DEVOS; VERHOEVEN, 2003; REEZIGT; CREEMERS, 2005; COE, 2009; SÁ, 2009; GORAD, 2010; YEUNG, 2011; SCHILDKAMP et al., 2012). Por um lado, encontramos os novos papéis atribuídos às escolas, nomeadamente na preparação dos seus alunos para uma vida ativa, e com a criação de condições para que os alunos adquiram e desenvolvam as competências e conhecimentos necessários à sua integração no mercado de trabalho (CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011; OZGA, 2012). Por outro, a rápida produção de conhecimento científico e rápido crescimento social e tecnológico exigem que as escolas sejam capazes de dar resposta às novas necessidades sociais (DUPRIEZ; MAROY, 2003; GREK et al., 2009). Acresce a estes aspetos o papel da escola na formação de profissionais que correspondam às exigências do mercado laboral (GREK et al., 2009; BRAUCKMANN; PASHIARDIS, 2010). Neste contexto, tornou-se essencial assegurar a qualidade do serviço educativo (EHREN; VISSCHER, 2006; SÁ, 2009; GAERTNERA; WURSTER; PANT, 2014; GUSTAFSSON et al., 2015) e implementar modos de regulação que acompanhassem a descentralização de poderes e a atribuição de autonomia às instituições escolares. Como tem sido concluído por vários estudos, estas

alterações levantaram questões relacionadas com a necessidade de avaliar e verificar o trabalho desenvolvido pelas escolas (CHENG, 2003; GREK et al., 2009; HOFMAN; DIJKSTRA; HOFMAN, 2009; SÁ, 2009; BRAUCKMANN; PASHIARDIS, 2010; SCHILDKAMP; VISSCHER, 2010; HONIG; RAINEY, 2012; MATTEI, 2012; YEUNG, 2011; SOUSA; TERRASÊCA, 2015). A avaliação está, assim, relacionada com a prestação de contas, numa lógica de aferição e verificação do funcionamento e práticas escolares (AFONSO, 2009; WEST; MATTEI; ROBERTS, 2011; GAERTNER; WURSTER; PANT, 2014). A par desta função, encontramos a de promover processos de melhoria, respondendo à necessidade de assegurar e promover uma educação de qualidade (EHREN; VISSCHER, 2008; CAMPBELL; LEVIN, 2009; COE, 2009; CORREIA, 2010; SCHILDKAMP et al., 2012; LINDAHL; BEACH, 2013; GAERTNER; WURSTER; PANT, 2014; SAMPAIO; LEITE, 2014; LEITE; MORGADO; SEABRA, 2014; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2015; FIGUEIREDO; LEITE; FERNANDES, 2016; LEITE; RODRIGUES; FERNANDES, 2006). Esta dupla função entre a avaliação e a institucionalização da qualidade tem a sua origem no fato de os processos de avaliação procederem à recolha de informação útil sobre o funcionamento das escolas, que permite identificar questões centrais a partir das quais podem ser pensados planos de melhoria educacional (REEZIGT; CREEMERS, 2005; CAMPBELL; LEVIN, 2009; COE, 2009). Deste modo, a avaliação das escolas tem o potencial de possibilitar a tomada de consciência de situações e processos e servir de base a intervenções com vista à melhoria (CAMPBELL; LEVIN, 2009; COE, 2009).

A literatura sobre esta temática alerta também para as condições que permitem à avaliação/inspeção das escolas atingir o seu potencial e responder aos dois polos que a constituem, e que dependem, por exemplo, da proveniência dos avaliadores e a sua relação com a escola e das características específicas das instituições (EHREN; VISSCHER, 2006; EHREN; VISSCHER, 2008). Altrichter e Kemethofer (2015) concluem que o potencial impacto da avaliação das escolas está intimamente relacionado com o *feedback* construtivo que provém dos processos avaliativos, e que a sua falta limita o impacto positivo na melhoria. Do mesmo modo, a pressão provocada por estes processos pode conduzir a efeitos nocivos (WOLF; JANSSENS, 2007). Em casos extremos, um dos efeitos relaciona-se com uma certa representação ensaiada das escolas (PERRYMAN, 2006; BLOK; SLEEGERS; KARSTEN, 2008), numa dinâmica em que estas se preparam para o processo avaliativo e para corresponder ao que as entidades avaliadoras parecem pretender. Para além disso, os processos de avaliação/inspeção das escolas podem conduzir a uma

alteração emocional nos profissionais educativos, que pode culminar em desmotivação e em formas de agir desadequadas, como o enfoque no treino ou a seleção e segregação de alunos (PERRYMAN, 2007; EHREN; VISSCHER, 2006).

Procedimentos metodológicos

Como já foi referido, o estudo apresentado neste artigo teve como intenção perceber de que modo a concretização dos processos de avaliação externa de escolas vão ao encontro ou se afastam dos discursos que os orientam. Para isso, analisou-se o que se passa em Portugal e em Inglaterra. Esta opção justifica-se pelas seguintes razões: 1) ambos os países pertencem à União Europeia, estando sujeitos às mesmas orientações políticas Europeias; 2) ambos apresentam uma tradição em avaliação de escolas com processos instituídos e consolidados; 3) ambos processos de avaliação das escolas são justificados na intenção de melhorar a qualidade educativa; e 4) estes dois países apresentam traços sócio-político-históricos específicos que podem ser reveladores de como uma política semelhante pode assumir contornos distintos.

Para a recolha de dados, para além da análise documental (PRIOR, 2008) dos discursos políticos que instituem a avaliação das escolas em cada um dos países, foram ouvidos elementos de escolas portuguesas e de escolas inglesas que experienciaram pelo menos um momento de avaliação/inspeção de escola (designação que assume a avaliação das escolas em Inglaterra), na intenção de obter a perceção destes agentes educativos sobre o modo como os processos decorreram e qual o impacto nas escolas e nos quotidianos profissionais. Foram considerados como informantes privilegiados, em Portugal, os Coordenadores de departamento e os Diretores de escolas, pela sua relevância no próprio processo de avaliação externa, e pelo seu papel de destaque nas escolas. Em Inglaterra, foram ouvidos os professores, que são os elementos do corpo escolar com uma perceção mais próxima do processo. Devido às circunstâncias e características de cada contexto, o modo de recrutamento dos entrevistados foi diferente para cada país. Em Portugal foram escolhidas escolas, e posteriormente contactados os seus líderes com um convite à participação no estudo. A recolha de dados foi realizada através de *focus group* (GREENBAUM, 1998), com Coordenadores de departamento, num total de 34 professores de 7 escolas e organizados em 7 grupos; e entrevistas individuais semiestruturadas (BOGDAN; BIKLEN, 1994) aos Diretores dessas 7 escolas. Em Inglaterra,

foram contactados professores individualmente. Foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas a um total de 15 professores. Em ambos os casos foi utilizado um guião preconcebido com tópicos de discussão que focaram processos de avaliação externa das escolas, vividos pela escola e seus impactos na vida escolar.

As entrevistas foram transcritas e, para concretizar a confidencialidade dos dados, foram atribuídos nomes de código a cada entrevistado. No caso dos professores portugueses, os códigos obedecem à seguinte lógica, D_AGEY e Prof.X_AGEY, sendo X um número de 1 a 9, de acordo com o número de participantes no *focus group*, e Y um número de 1 a 7, correspondente à escola à qual os professores pertencem. No caso dos professores ingleses, o código assume o formato T_X, sendo T = Professor e correspondendo X ao número atribuído ao professor, de 1 a 13.

Esses discursos, depois de transcritos, foram analisados por análise de conteúdo (KRIPPENDORF, 2003; BARDIN, 2011), com recurso ao software Nvivo11.

Processos de avaliação e de inspeção das escolas expressos pelos discursos orientadores

Como foi anteriormente referido, Portugal e Inglaterra são dois países com tradição em avaliação e inspeção de escolas, respetivamente. Apesar da evidente distinção que a própria designação dos processos indica – avaliação vs inspeção –, existem vários pontos de confluência entre eles. Por exemplo, ambos partilham o mesmo objetivo principal, o de promover a melhoria educacional e melhorar os resultados escolares dos alunos, e ambos se desenvolvem através de procedimentos que envolvem análise documental e visitas às escolas para recolha de dados avaliativos. No entanto, importa perceber o que é esperado de cada um deles, e que orientações estão presentes nos documentos que os enquadram e servem de base ao seu desenvolvimento.

A avaliação externa das escolas em Portugal

A avaliação externa das escolas, em Portugal, está presente nos documentos políticos desde 1986, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo Português (PORTUGAL, 2002) que organizou o sistema educativo depois da revolução de Abril de 1974. Considerando que esta Lei é o guião orientador da educação em Portugal, há que ter em consideração o que nessa lei é enunciado, nomeadamente quando no artigo 49º. refere:

1 - O sistema educativo deve ser objeto de avaliação continuada, que deve ter em conta os aspetos educativos e pedagógicos, psicológicos e sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros e ainda os de natureza político-administrativa e cultural. 2 - Esta avaliação incide, em especial, sobre o desenvolvimento, regulamentação e aplicação da presente lei. (PORTUGAL, 2002).

Infere-se, portanto, que é objetivo da avaliação das escolas verificar e assegurar o cumprimento da lei, através de um processo abrangente da totalidade do trabalho escolar, num processo com um carácter predominantemente regulador. Depois desta Lei, a avaliação das escolas tem constado de diversos outros diplomas legislativos que visam regular o sistema educativo e concretizar as agendas políticas dos vários governos. Desses, o Decreto-lei nº. 31/2002 (PORTUGAL, 2002) teve grande importância pois estabeleceu a obrigatoriedade de avaliar todas as escolas nacionais e definiu os parâmetros e pressupostos básicos que devem ser contemplados nos processos de avaliação. No que aos objetivos da avaliação das escolas se refere, este diploma legal definiu como objetivos:

a) Promover a melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia, apoiar a formulação e o desenvolvimento das políticas de educação e formação e assegurar a disponibilidade de informação de gestão daquele sistema; b) Dotar a administração educativa local, regional e nacional, e a sociedade em geral, de um quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo, integrando e contextualizando a interpretação dos resultados da avaliação; c) Assegurar o sucesso educativo, promovendo uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas; d) Permitir incentivar as ações e os processos de melhoria da qualidade, do funcionamento e dos resultados das escolas, através de intervenções públicas de reconhecimento e apoio a estas; e) Sensibilizar os vários membros da comunidade educativa para a participação ativa no processo educativo; f) Garantir a credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de educação e de ensino; Valorizar o papel dos vários membros da comunidade educativa, em especial dos professores, dos alunos, dos pais e encarregados de educação, das autarquias locais e dos funcionários não docentes das escolas; h) Promover uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projetos educativos; i) Participar nas instituições e nos processos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, fornecendo informação e recolhendo experiências comparadas e termos internacionais de referência. (PORTUGAL, 2002).

Analisando o enunciado destes objetivos, encontramos uma concepção de avaliação que, nas funções que lhe são atribuídas, oscila entre dois polos: o da regulação e o da promoção de melhoria. No que concerne à regulação, compete à avaliação a verificação do trabalho realizado, por comparação com padrões definidos e objetivos traçados, e ainda constituir o instrumento de fornecimento de informação aos decisores políticos. Trata-se, pois, de uma concepção em que a avaliação se associa a uma lógica mais mercantilista, e compete-lhe fornecer a transparência do serviço público prestado aos seus “clientes”. Relativamente à promoção da melhoria, a avaliação é concebida como um instrumento ao serviço da produção de conhecimento útil e de diagnóstico, que deve servir de base a intervenções com vista à resolução de problemas e à melhoria do funcionamento das escolas e do trabalho desenvolvido. Esta perspetiva de avaliação está, aliás, bem expressa no artigo 4º, que apresenta a concepção de avaliação adotada neste documento legislativo:

A prossecução dos objetivos... desenvolve-se com base numa concepção de avaliação que, a partir de uma análise de diagnóstico, vise a criação de termos de referência para maiores níveis de exigência, bem como a identificação de boas práticas organizativas, de procedimentos e pedagógicas relativas à escola e ao trabalho de educação, ensino e aprendizagens, que se constituam em modelos de reconhecimento, valorização, incentivo e dinamização educativa. (PORTUGAL, 2002).

Especificamente sobre a modalidade de avaliação externa, é expresso que esta deve ter por referência um conjunto de parâmetros, a saber:

a) Cumprimento da escolaridade obrigatória; b) Resultados escolares, em termos, designadamente, de taxa de sucesso, qualidade do mesmo e fluxos escolares; c) Inserção no mercado de trabalho; d) Organização e desenvolvimento curricular; e) Participação da comunidade educativa; f) Organização e métodos e técnicas de ensino e de aprendizagem, incluindo avaliação dos alunos e utilização de apoios educativos; g) Adoção e utilização de manuais escolares; h) Níveis de formação e experiência pedagógica e científica dos docentes; i) Existência, estado e utilização das instalações e equipamentos; j) Eficiência de organização e de gestão; l) Articulação com o sistema de formação profissional e profissionalizante; m) Colaboração com as autarquias locais; n) Parcerias com entidades empresariais; o) Dimensão do estabelecimento de ensino e clima e ambiente educativos. (PORTUGAL, 2002).

Para além disso, no que se refere à sua função de potenciadora do desenvolvimento e da melhoria, este mesmo diploma refere que os processos avaliativos devem permitir analisar as situações e, como consequência, dar origem a recomendações e intervenções aos diversos níveis da ação educativa:

Os resultados da avaliação, uma vez interpretados de forma integrada e contextualizada, devem permitir a formulação de propostas concretas e, em especial, quanto a: a) Organização do sistema educativo; b) Estrutura curricular; c) Formação inicial, contínua e especializada dos docentes; d) Autonomia, administração e gestão das escolas; e) Incentivos e apoios diversificados às escolas; f) Rede escolar; g) Articulação entre o sistema de ensino e o sistema de formação; h) Regime de avaliação dos alunos. (PORTUGAL, 2002).

Após a publicação desta legislação, a avaliação das escolas passou a ser obrigatória, nas modalidades interna (autoavaliação) e externa. No entanto, e a acompanhar outras políticas educativas, entre as quais é de realçar as que apontam para a autonomia, outras referências à avaliação das escolas foram tendo expressão, servindo sobretudo o propósito da prestação de contas e, conseqüentemente, assumindo-se como instrumento de verificação.

A associação de uma concepção de avaliação que medeia entre os dois polos atrás referidos (regulação e procura de melhoria/desenvolvimento), também está presente em Recomendações e Pareceres do Conselho Nacional de Educação (PORTUGAL, 1994; PORTUGAL, 2008; PORTUGAL, 2010; PORTUGAL, 2011; PORTUGAL, 2012)³, um órgão consultivo do Governo Português para a educação, que apontam para a concretização de avaliações que permitam, por um lado, verificar e aferir sobre a eficácia dos processos educativos em termos dos resultados alcançados pelos alunos e da utilização dos recursos existentes e, e por outro lado, dar origem a intervenções e ações informadas com vista à resolução de problemas e melhoria das escolas e do serviço prestado.

Nesta análise do discurso político é importante realçar que, apesar da obrigatoriedade estabelecida em 2002, o processo de avaliação externa das escolas, em Portugal, apenas se concretizou em 2006. Nesse ano, o XVII Governo Constitucional português constituiu um grupo de trabalho, com a função de criar um modelo para a avaliação externa das escolas (PORTUGAL, 2006), despoletando a criação e implementação do processo.

Em síntese, em Portugal, a partir de 2006 a avaliação externa das escolas passou a ser obrigatória para todas as escolas públicas, assumindo a Inspeção-Geral da Educação

³ Parecer nº.3/1994; Parecer nº.5/2008; Parecer nº.3/2010; Recomendação nº.1/2011; Recomendação nº.7/2012

e Ciência (IGEC) a responsabilidade pela sua concretização. Este organismo governamental assumia já funções na regulação do sistema educativo português, levando a cabo iniciativas de verificação e aferição, com um carácter inspetivo. Por essa razão, e pretendendo-se que o novo processo assumisse uma postura mais abrangente e formativa, houve o cuidado de manter a distinção entre inspeção e avaliação.

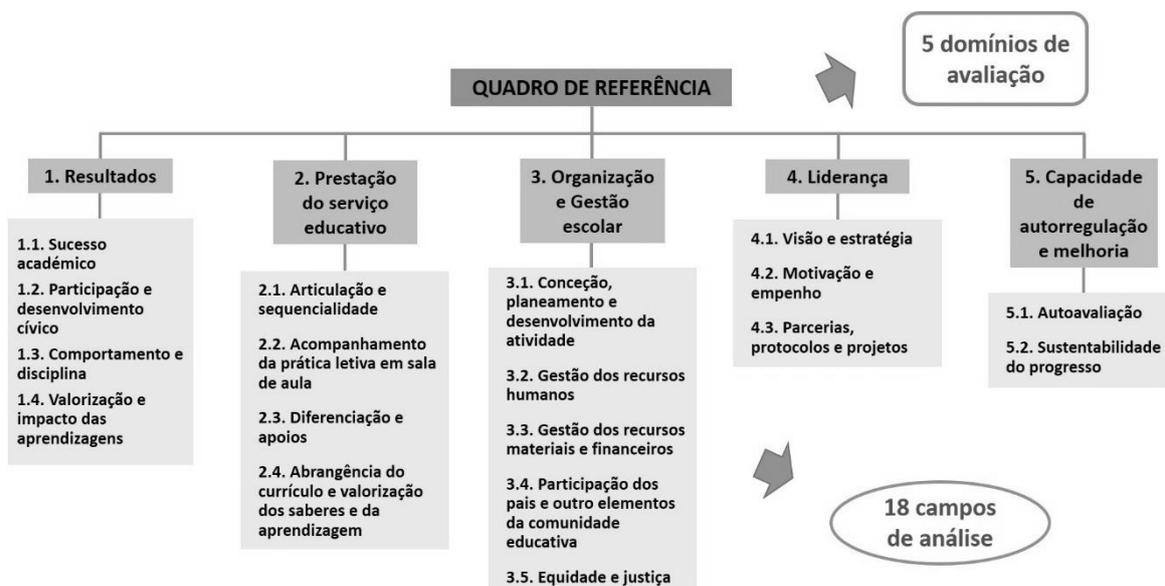
Na sua concretização, o processo de avaliação é enquadrado por documentos que estabelecem os domínios a avaliar, os critérios de avaliação e os seus descritores, a metodologia a adotar e, ainda, a classificação possível de obter e sua justificação. Estes documentos de enquadramento, como são designados pela IGEC, tiveram a sua origem no projeto-piloto desenvolvido no ano de 2006, e foram aplicados em todas as escolas do território nacional português durante quatro anos (2006 a 2011), correspondendo ao 1º ciclo de avaliação externa das escolas. Findo esse período, e após uma análise do próprio sistema de avaliação, os documentos e o processo foram revistos, sofrendo algumas alterações, mas sem que se verificassem alterações ideológicas ou conceptuais relevantes. O novo referencial foi usado nos anos seguintes (2011-2016), correspondendo este período ao 2º ciclo de avaliação externa das escolas.

De acordo com a IGEC⁴, a avaliação das escolas tem como objetivos promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos, identificando pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas; incrementar, a todos os níveis, a responsabilização, validando as práticas de autoavaliação das escolas; fomentar a participação na escola da comunidade educativa e da sociedade local, oferecendo um melhor conhecimento público do trabalho das escolas; contribuir para a regulação da educação, dotando os responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente. Podemos então afirmar que, no que concerne aos objetivos que justificam a avaliação das escolas a IGEC também lhe atribui um carácter duplo, mas complementar, de prestação de contas e de promoção de melhoria.

Relativamente aos domínios que estão em foco na avaliação, os esquemas 1 e 2 apresentam essa sistematização para cada um dos ciclos avaliativos (IGEC, 2010a; IGEC, 2016a).

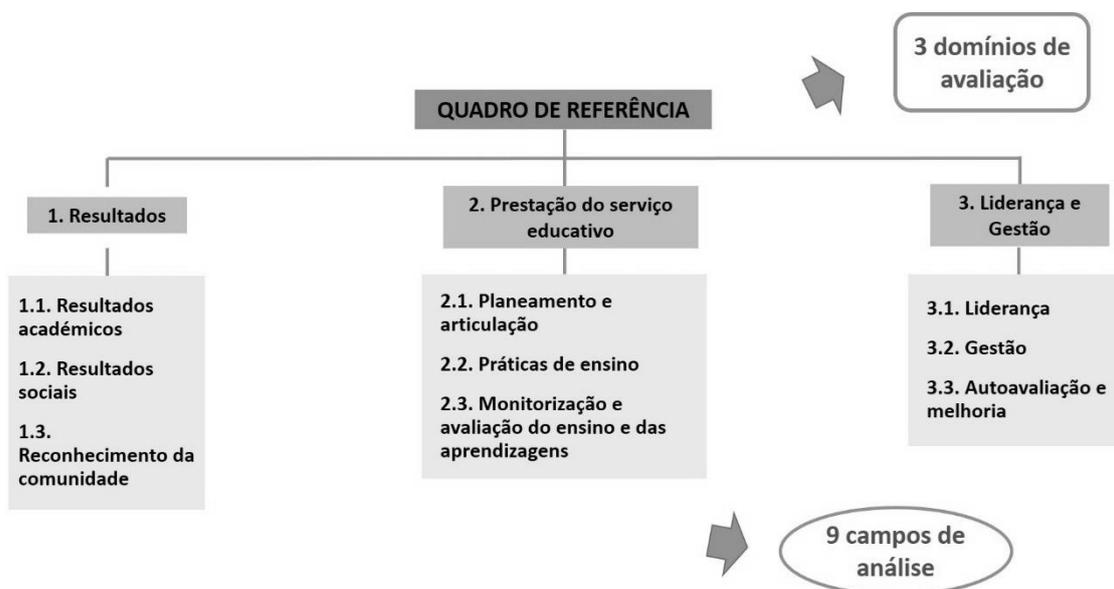
⁴<http://www.ige.min-edu.pt/>

Esquema 1 - Quadro de referência IGEC – 1º ciclo de avaliação externa de escolas



Fonte: Os autores (2017).

Esquema 2 - Quadro de referência IGEC – 2º ciclo de avaliação externa de escolas



Fonte: Os autores (2017).

Apesar das evidentes diferenças entre o segundo e o primeiro ciclo de avaliação externa, com uma clara diminuição e reorganização dos domínios e campos de análise, existe a mesma intenção de desenvolver um processo que contemple a escola na sua totalidade e complexidade. Ou seja, os quadros de referência usados parecem estar em linha com o discurso orientador veiculado pelos documentos legais, bem como com os

referenciais teóricos sobre avaliação das escolas. Há a intenção da avaliação das escolas constituir um processo abrangente e que vise a produção de conhecimento útil sobre a realidade escolar na sua globalidade.

Uma análise da “Metodologia” (IGEC, 2010b; IGEC, 2016b) seguida revela um processo de avaliação que vai ao encontro dos pressupostos já referidos, e que engloba a análise estatística dos resultados nas provas de aferição da aprendizagem dos alunos, a análise documental de documentos estruturantes da ação educativa, a recolha de dados direta com elementos representativos da comunidade educativa e a aferição das condições estruturais e recursos materiais e humanos existentes bem como a sua utilização. De um modo geral, a metodologia seguida manteve a mesma estrutura na passagem de um ciclo para o seguinte. É na Escala de Classificação utilizada em cada ciclo (IGEC, 2010c; IGEC, 2016c) que surgem algumas interrogações quanto à direção que os processos tomam. Se num primeiro momento, 1º ciclo avaliativo, a escala continha descritores diferenciados, que colocavam a tónica no trabalho desenvolvido e se referiam em último lugar ao impacto desta ação nos resultados escolares, no segundo ciclo de avaliação passou a ocorrer o inverso. Os descritores dão ênfase aos resultados escolares, colocando-os no primeiro lugar e analisando o trabalho desenvolvido pelas escolas à luz desses resultados. Expressões como a que se segue exemplificam este fenómeno,

A ação da escola tem produzido um impacto consistente e muito acima dos valores esperados na melhoria das aprendizagens e dos resultados dos alunos e nos respetivos percursos escolares.

Apesar de, num primeiro olhar, poder parecer irrelevante, esta inversão traduz uma forma diferente de abordar o serviço educativo prestado, revelando um maior enfoque nos resultados como preditor ou fator determinante da aferição da qualidade.

No entanto, salvaguardando-se esta dúvida suscitada pela escala de classificação utilizada no segundo ciclo de avaliação externa de escolas, a verdade é que a análise dos documentos de enquadramento parece apontar para um processo que em tudo se alinha com as orientações legais e com os discursos teóricos sobre a avaliação das escolas. Espera-se, então, que a sua concretização aconteça com recurso a posturas humanistas, de compreensão e análise, e que resulte na produção de conhecimento capaz de dar a conhecer o estado da educação escolar, mas, mais ainda, capaz de informar e orientar a sua melhoria.

A inspeção das escolas em Inglaterra

O caso inglês é um pouco diferente do português. Em primeiro lugar, os normativos que orientam a avaliação das escolas são de uma natureza mais diretiva e menos conceptual. Do mesmo modo, os documentos que enquadram o processo, a saber, a Estrutura Comum de Inspeção e o Manual para os Inspetores, sofrem constantes alterações a um ritmo por vezes superior ao anual, dificultando o acompanhamento das mudanças efetuadas. Acresce a esta inconstância o fato de não estar disponível, a esta data, nenhum documento anterior a 2015, isto é, à última versão. Por esta razão, a análise que aqui se apresenta baseia-se apenas na informação mais recente fornecida publicamente pela agência de inspeção.

Em Inglaterra o processo designa-se por inspeção de escolas. Esta designação, por si só, induz um sentido regulador e dedicado à verificação. Atualmente, e desde 1992, que a inspeção das escolas é da responsabilidade do Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (OFSTED), uma agência não-governamental e independente. No entanto, os processos de inspeção eram já desenvolvidos antes de 1992. Antes desta data, a inspeção de escolas era assegurada pelo Her Majesty's Inspectorate (HMI), do Departamento de Educação e Ciência e pelas Local Education Authorities (LEA), entidades locais de regulação escolar (MATTHEWS; SAMMONS, 2004). Em 1992 foi estabelecido, pelo *Education (Schools) Act 1992* (EDUCATION SCHOOLS ACT, 1992) o Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, e foram-lhe atribuídas responsabilidades ao nível da regulação das escolas, entre elas, a de desenvolver processos de inspeção. A lei propriamente dita é bastante diretiva e dá conta dos poderes e funções do Inspetor Chefe. Ao contrário do que acontece com a legislação portuguesa, no *Education (Schools) Act 1992* (EDUCATION SCHOOLS ACT, 1992) não encontramos preâmbulo ou introdução que situe o tema da lei, ou qualquer secção que apresente a concepção e objetivos que justificam a avaliação. É referido, na secção 2, que no âmbito das inspeções de escolas o Inspetor Chefe deve providenciar informação sobre:

- a) a qualidade da educação escolar providenciada nas escolas inglesas;
- b) os resultados alcançados pela escola;
- c) se os recursos financeiros atribuídos à escola são geridos eficazmente;
- d) o desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos na escola. (EDUCATION SCHOOLS ACT, 1992).

Estas ideias são reforçadas na secção 9 deste documento, que refere que as inspeções de escolas devem resultar na produção de informação sobre os aspetos mencionados. Ou seja, o diploma que dá origem à inspeção de escolas conduzida pelo OFSTED fornece poucas orientações quanto ao modo como deve ser desenvolvida, ou quanto ao tipo de avaliação que se pretende desenvolver. No entanto, as breves referências que encontrámos tendem para um processo centrado na verificação de um conjunto de parâmetros, mas sem referência à sua utilidade na promoção de desenvolvimento ou melhoria.

O diploma School Inspections Act 1996 reforça os objetivos e funções atribuídas, quer ao inspetor chefe, quer ao próprio processo de inspeção, e especifica os modos de atuação em diferentes tipos de escolas, a constituição das equipas de inspeção, o procedimento relativo aos relatórios de inspeção, entre outros aspetos de carácter organizacional e funcional. Uma vez mais, não encontramos uma ideologia explicitamente apresentada, mas verifica-se o carácter instrumentalista do processo a desenvolver. Posteriormente (2005), o documento Education Act 2005 introduziu algumas alterações, nomeadamente ao nível das funções do inspetor chefe, que foram aumentadas. De acordo com discursos enunciado na secção 5 deste documento:

É dever do Inspetor Chefe, ao desenvolver uma ação de inspeção, reportar sobre: a) a qualidade da educação escolar; b) até que ponto a educação fornecida na escola se adequa às necessidades dos alunos; c) os resultados alcançados pela escola; d) a qualidade da liderança e gestão escolar, incluindo se os recursos financeiros atribuídos à escola são geridos eficazmente; e) o desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos na escola; e o contributo da escola para o bem-estar dos alunos. (EDUCATION ACT 2005, 2005).

Como se infere, este discurso indicia uma maior preocupação em verificar até que ponto a escola corresponde aos alunos e ao que eles necessitam. Esta orientação pode ser indicativa de duas questões: uma ação educativa orientada para o aluno, ou uma inspeção que se orienta por uma concepção de educação mais formativa. Ainda assim, a função do inspetor continua a ser a de verificação e aferição.

Tendo por base as orientações expressas na legislação, o OFSTED criou, tal como aconteceu em Portugal, um referencial de avaliação (*Common Inspection Framework*) e um manual para uso dos inspetores (*Handbook for School Inspections*). Estes são os documentos-chave que orientam e guiam as inspeções realizadas. Ao contrário do caso

português, no qual há uma certa consistência e constância dos documentos enquadradores que, em 10 anos, sofreram apenas uma revisão e alteração, os documentos utilizados pelo OFSTED são alvo de constantes alterações e redefinições.

Desde 1992, altura em que foi criado o OFSTED e definido o primeiro referencial de inspeção, até esta data, os documentos orientadores da inspeção das escolas sofreram diversas alterações. Apesar de neste artigo darmos conta do discurso e das considerações apresentadas na última versão dos documentos, com data de agosto de 2016, realçamos que os objetivos do processo têm mantido alguma consistência. De acordo com a Common Inspection Framework,

O OFSTED desenvolve o seu trabalho de forma a encorajar os serviços inspecionados a melhorar, serem focados nos utilizadores e a serem eficientes e eficazes no uso dos recursos; ... providencia uma avaliação externa independente que inclui o diagnóstico do que deve ser melhorado... fornece informação importante aos pais e cuidadores sobre a qualidade do serviço prestado... assegura que os standards mínimos são alcançados. (OFSTED, 2015a, p. 5).

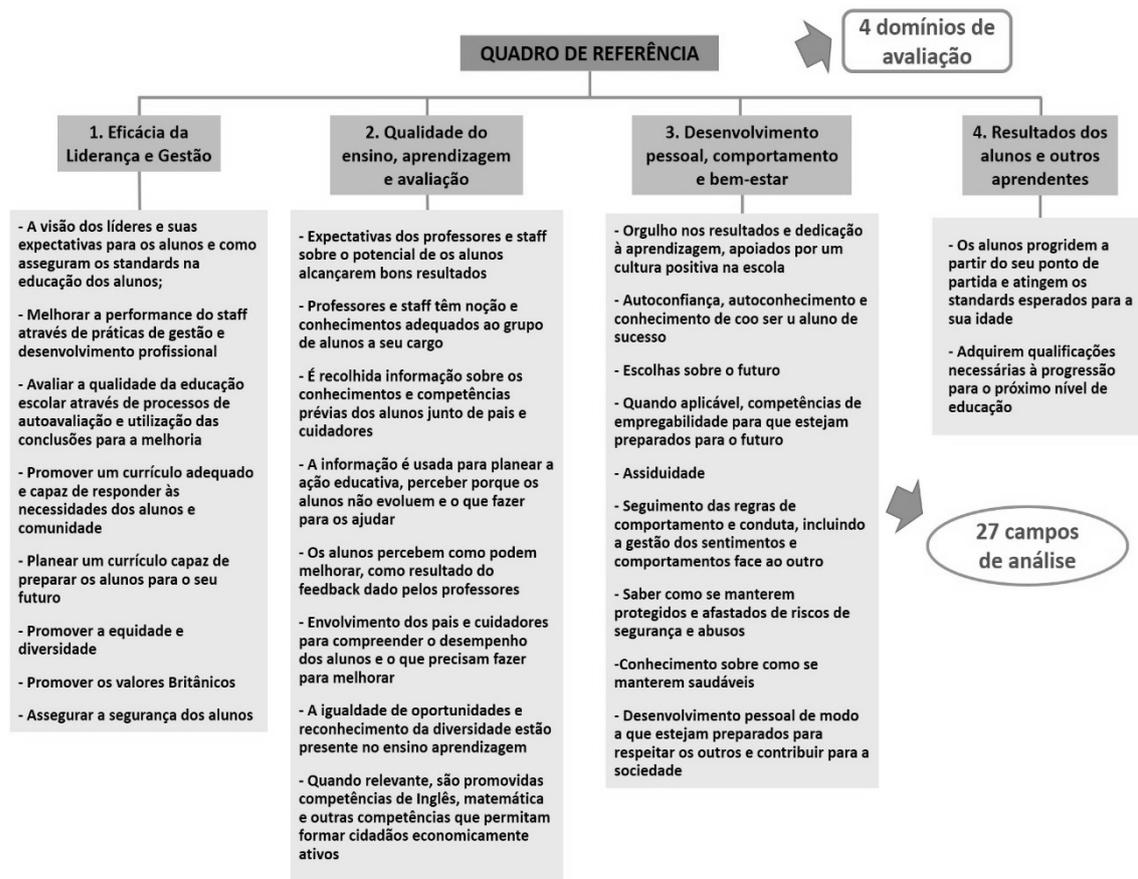
A melhoria das escolas é promovida pela inspeção por

[...] estabelecer standards, reportar sobre a performance relativamente aos standards definidos pelo governo, aumentar as expectativas de performance em todos os aspetos inspecionados. Promove um desafio e ímpeto à ação de melhoria onde necessário". (OFSTED, 2015a, p. 5).

Como é evidente, este discurso torna claro que o processo, conceptualmente, é orientado pela procura e promoção da melhoria do serviço educativo prestado. Ao mesmo tempo, é um processo que serve os propósitos da prestação de contas, uma vez que fornece informação pública sobre a eficácia e eficiência do trabalho das escolas. Ou seja, é um processo que, nos documentos que o orientam, parece corresponder ao conceito de avaliação das escolas que encontramos na literatura sobre a temática.

O esquema 3 dá conta do referencial utilizado pelo OFSTED.

Esquema 3 - Quadro de referência OFSTED – versão de 2015



Fonte: Os autores (2017).

À semelhança do caso português, a análise do referencial inglês parece apontar para um processo que engloba as várias vertentes do trabalho educativo, ou seja, um processo que pretende produzir conhecimento útil e contextualizado sobre as escolas na sua plenitude.

Em síntese, a análise documental da legislação e documentos que orientam e informam o processo de avaliação das escolas, em Portugal, e de inspeção das escolas, em Inglaterra, anuncia processos complexos e completos. As orientações estão em linha com a conceptualização teórica sobre avaliação das escolas: processos com função dupla, mas complementar, que se desenvolvem entre o polo da regulação, com a prestação de contas, e o polo do desenvolvimento, com a promoção da melhoria, ambos recorrendo às informações e conhecimento produzido. Ao mesmo tempo, essa análise documental indica que os processos são abrangentes, considerando as diversas vertentes do trabalho desenvolvido nas escolas, desde a sua componente mais administrativa e de gestão, à vertente mais pedagógico-didática e educacional. No seu discurso, estes documentos

tornam claro que o que se espera da concretização da avaliação e inspeção de escolas é que sejam processos: 1) abrangentes, claros e transparentes, quer para os avaliados, quer para o público em geral; 2) que recolham e forneçam informação útil sobre e para as escolas; 3) que apoiem as escolas e promovam o seu desenvolvimento e melhoria; 4) que verifiquem e assegurem a qualidade, eficácia, eficiência e sucesso escolar; e 5) que sirvam propósitos de prestação de contas.

Proximidades e distâncias ente o enunciado discursivo e a sua concretização

Como já foi referido, o estudo a que se reporta este artigo, teve como objetivo confrontar orientações dos discursos orientadores dos processos de avaliação externa e inspeção das escolas com os modos como estão a ser concretizados. Para isso, foram ouvidos professores, coordenadores de departamento e diretores que expressaram as suas opiniões sobre o modo como decorreram os processos de avaliação/inspeção das escolas e sobre o que consideram que deveria acontecer.

As opiniões destes informantes não se desenvolvem em torno dos procedimentos propriamente ditos de avaliação/inspeção das escolas, mas sim, da orientação que seguiram. A análise dos discursos dos professores revelou três tópicos principais sobre o processo experienciado: **1) Visão redutora da educação**, uma vez que consideram que os processos parecem caminhar para uma visão da educação escolar limitada a *standards* e números; **2) Desvalorização dos modos de trabalho pedagógico das escolas/professores**, na medida em que o foco está nos resultados e não nos processos e nos modos de trabalho pedagógico-curriculares dos professores; e ainda, **3) Ausência de uma componente formativa, que surge numa crítica aos processos**, nomeadamente no que consideram estar ausente dos processos avaliativos, e que, segundo eles, deveria ser uma parte central dos mesmos.

Visão redutora da educação

Relativamente a esta visão redutora da educação, os profissionais ouvidos referem que o processo de avaliação externa das escolas, nas suas características atuais, remete para processos de avaliação/inspeção orientada privilegiadamente para os resultados escolas. No caso dos entrevistados portugueses a prevalência do tema “resultados escolares” é sobrevalorizada. Referem, por exemplo:

[parafrazeando os inspetores] ‘Ah, vocês até fazem isto bem... Mas o resultado’. Esta visão economicista, esta visão que neste momento

predomina para tudo, que justifica tudo, há um valor...e tudo se resume àquilo. (Prof.3_AGE5).

Resultados ... E no meu ponto de vista a escola é muito mais do que isso... também, há as aprendizagens, toda a aprendizagem dos aspetos sociais, da cidadania. (Prof.4_AGE5).

Resultados académicos. Porque eles falam dos resultados sociais, mas depois acabam por não dar peso nenhum a esses. (Prof.3_AGE6).

Está ali, o resultado é o centro. O resto vem por acréscimo, quando devia ser o contrário, não é?. (Prof.3_AGE6).

Estes entrevistados portugueses vão mais longe e referem que a avaliação externa das escolas deveria ter outro enfoque. Em sua opinião, os avaliadores deveriam entrar nas escolas com uma postura de abertura ao contexto, que lhes permitisse olhar a escola como um todo, e não apenas analisar dados estatísticos. A este respeito, dizem o seguinte:

[os inspetores deveriam ter] outra postura, que permita ver tudo. Não podem olhar da mesma forma o nosso agrupamento, de outro agrupamento. (Prof.2_AGE5).

Somos números. As avaliações então, externas, a serem feitas, que sejam profundas, e que possam ter efeitos. (D_AGE6).

[...]não me parece de todo bem que se avalie uma escola só por causa dos resultados de português e da matemática. E os itens de avaliação não podem ficar dependentes quase na totalidade deste item dos resultados. (D_AGE5).

Mais compreensivo, eu acho que o olhar que é feito não é o olhar. Aquele olhar sobre a escola". (Prof.3_AGE5).

[...] a escola devia ter uma avaliação sim, mas em que todos os aspetos entrassem. (D_AGE5).

O mesmo ocorre com os professores ingleses ouvidos neste estudo, que descrevem uma inspeção que não contempla a complexidade e diversidade dos processos de ensino-aprendizagem e que aceita como válidas quaisquer práticas que apresentem resultados "aceitáveis" dentro dos *standards* predeterminados:

É nesse sentido que eu considero que o OFSTED erra bastante, esquece que existem outras dimensões do processo de ensino aprendizagem, que não se qualificam. Que são difíceis de medir, mas o que eles dizem é, 'se têm os resultados, o resto não nos interessa'. (T_8).

[...] a minha ideia é que o OFSTED chega com uma ideia preconcebida da classificação que vão atribuir à escola... e eu acho que isso é principalmente determinado pelos resultados da escola nos exames. (T_8).

Como se deduz das opiniões destes entrevistados, a avaliação externa/inspeção das escolas parece ter um único foco os resultados escolares dos alunos, que são

considerados e analisados à luz de padrões definidos externamente e descontextualizados face aos contextos específicos, locais e nacionais (VELOSO; ABRANTES; CRAVEIRO, 2011; CORREIA; FIDALGO; FIDALGO, 2011; FERREIRA, 2016; JUSTINO; ALMEIDA, 2016; SOUSA et al., 2016). A predominância dos resultados sobre os demais aspetos do funcionamento das escolas, identificada tanto por professores portugueses como ingleses, confirma e reforça a discussão já em curso no campo da investigação científica. Autores como Afonso (2009), que apresenta uma dura crítica à *accountability* baseada em resultados escolares, ou Lawn (2011) e Ozga (2012) que alertam para o uso dos *standards* como força motriz da governação educacional, têm-se pronunciado sobre os perigos que estes discursos apresentam. Parece, assim, confirmar-se a tendência para uma regulação das escolas baseada em números, numa concepção que se afasta dos ideais de uma educação para todos, de uma educação compreensiva e integral (GREK, 2009; OLIVEIRA; JORGE, 2015). Do mesmo modo, os dados reforçam os argumentos de que os processos avaliativos devem explorar às escolas no seu todo, enquanto instituições complexas e com dinâmicas particulares, para assim ser possível compreender as suas idiossincrasias e produzir conhecimento válido, contextualizado e útil.

Os processos aqui estudados, na sua concretização, parecem também afastar-se daquilo que é o discurso oficial, expresso nas políticas e nos documentos, e que justifica a avaliação externa/inspeção das escolas. Portanto, identifica-se aqui um desfasamento entre o que é enunciado e o que é realizado.

Desvalorização dos modos de trabalho pedagógico das escolas/professores

Também presente nos discursos dos profissionais ouvidos em ambos os países está a ideia de desvalorização dos modos de trabalho pedagógico dos professores. Como os próprios referem,

A parte prática, aquilo que se aplica, aquilo que está no terreno, isso não é valorizado [pela AEE]. (Prof4_AGE5).

A forma de se desdobrar para chegar lá, para, e inclusivamente para colmatar problemas sociais dos nossos meninos... nada disso foi valorizado... e dá-me a sensação que aquilo [resultados] pesa demais na balança, e não o trabalho que é feito para chegar a algum lado. (Prof1_AGE6).

E todos aqueles professores fantásticos que trabalham em escolas tão difíceis e desafiantes e fazem coisas brilhantes com os alunos, para manter os alunos na escola, nada disso é reconhecido pelos inspetores. (T_1).

Mas o referencial [de avaliação] não está pensado para reconhecer isso [o trabalho dos professores] e ao mesmo tempo, há escolas com alunos brilhantes ensinados de forma incorreta, e que conseguem alcançar resultados. Por isso a escola parece ser brilhante. (T_5).

Como é evidente, é feita referência à standardização, na medida em que o que é valorizado na avaliação/inspeção não é o trabalho diversificado e diferenciado, numa tentativa de responder a todos os alunos, e a qualidade desse trabalho, mas sim os resultados finais, sem consideração pelo processo que permitiu atingi-los (AFONSO, 2009; GREK, 2009). Esta desconsideração dos processos em prol dos resultados provoca, nos profissionais ouvidos, sentimentos de frustração e de uma certa injustiça. O Professor 1 da escola 5 expressa claramente esse sentimento,

Portanto, não há a mínima hipótese, os resultados são aqueles, são aqueles. Só isso já impossibilita que nós possamos sonhar com outros voos, por muito bom que seja o nosso trabalho. E, portanto, isto foi assim uma frustração (...) eu acho que acaba por ser muito penalizador, para quem trabalha, para quem efetivamente tem tudo bem estruturado, para quem faz um esforço tremendo para conseguir vencer esses resultados, esses maus resultados, acho que é um bocado penalizador não haver um reconhecimento diferente. (Prof1_AGE5).

Levado ao extremo, este sentimento pode resultar no desinteresse e no não-envolvimento dos professores (PERRYMAN, 2007; EHREN; VISSCHER, 2006). Penninckx e Vanhoof (2015) designam este fenómeno por “tristeza pós-inspeção”, que nada mais é do que sentimentos de desolação, cansaço ou *burnout* sentidos pelos professores, como resultado da avaliação vivida. Mais ainda, os professores podem também passar a adotar modos de trabalho pedagógico mais direcionados para o treino ou para a preparação para o desempenho em provas de avaliação da aprendizagem (PERRYMAN, 2006; WOLF; JANSSENS, 2007). O sentimento expresso parece provar que os processos de avaliação em análise remetem para uma visão da qualidade educativa limitada ao produto final, aos resultados.

Em síntese, é possível concluir que embora o discurso enunciado nos documentos que justificam o recurso à avaliação/inspeção das escolas lhe atribuam uma dimensão abrangente e que considera o trabalho das escolas na sua globalidade e complexidade, a sua implementação está a seguir uma direção diferente. Ao invés de se assumirem como processos amplos e capazes de produzir conhecimento sobre as várias valências das escolas e dos processos educativos e curriculares, a avaliação/inspeção está a adotar

uma orientação baseada em resultados. Consequentemente, a informação que esta avaliação providencia à tutela, à comunidade educativa e às próprias escolas, é limitada na análise feita e nas conclusões alcançadas. Mais ainda, as conclusões dos processos avaliativos não traduzem completamente a realidade vivida e experienciada em cada escola. Por isso, o potencial que é atribuído à avaliação externa e à inspeção na promoção de intervenções informadas e contextualizadas fica, assim, comprometido (FERREIRA, 2016; JUSTINO; ALMEIDA, 2016; SOUSA et al., 2016).

Ausência de uma componente formativa

Um outro aspeto identificado pelos profissionais ouvidos neste estudo, e transversal aos dois países, prende-se com a componente formativa dos processos avaliativos. Nos dois casos, Portugal e Inglaterra, os entrevistados foram claros e assertivos quando se pronunciaram sobre este aspeto, quer pelo fato de estar ausente nos processos vividos, quer por considerarem que é uma componente essencial para o cumprimento dos propósitos da avaliação/inspeção das escolas relacionados com o desenvolvimento e melhoria das escolas. Os entrevistados portugueses referem, a este respeito, o seguinte:

O processo formal, que está lá descrito, é formativo, é para nos ajudar [...] Agora, eles quando entram, não entram formativos, entram formatados, que é diferente. (Prof.4_AGE7).

Nós tentamos melhorar aquilo que nos é criticado, mas muita das vezes não estão bem. Mas ninguém nos diz como é que nós havemos de fazer [...] Nós é que temos que imaginar uma forma de fazer...". (Prof.1_AGE4).

Eu sou defensora da prestação de contas [...] mas no que diz respeito à educação tem que ter um carácter formativo... não pode ser uma passagem rápida pelas escolas. (D_AGE6).

A escola quer melhorar efetivamente. Mas depois falta assim esse apoio. Orientações concretas. Não é coisas no vazio ou a divagar [...]. (Prof.1_AGE4).

Não há um guião concreto em que esteja ali tudo o que nós temos que fazer... nós de alguém a dizer, "façam", e a fazemos. (Prof.3_AGE4).

Também os professores ingleses fazem referência à ausência de uma postura formativa na inspeção levada a cabo pelo OFSTED referindo:

Acho que é regulador. Primeiro e antes de mais, serve para reforçar a regulação e verificar. A aprendizagem é um efeito collateral, quando devia ser o inverso. (T_2).

Os inspetores do OFSTED vêm, desaparecem, escrevem um relatório que publicam na internet, e é isso. Não voltam para dizer 'isto é o que vocês precisam fazer' [...] não dão apoio. (T_4).

Mais ainda, em ambos os casos, os entrevistados consideram que o processo deveria ser alterado para integrar esta componente formativa. Relativamente a esta questão, os profissionais portugueses ouvidos neste estudo referem o seguinte:

Mais formativa do que propriamente chegar aqui, apontar o erro e agora assumam a culpa. É mais por aí que eu acho que na inspeção deve acontecer. (Prof.4_AGE5).

Quando vêm à escola, [deveriam] ter esse caráter mais formativo... avaliar, mas também aproveitar logo a parte formativa". (Prof.4_AGE7). Até porque a inspeção vem de muitos outros sítios com outras realidades e que, se calhar, lá está, o haver troca de ideias, o trazerem ideias novas, o ajudar a crescer neste aspeto ou naquele». (Prof.3_AGE5).

Quem vem de fora tem que trazer sempre uma, tem que ser uma auditoria pedagógica. Não fiscalizadora, repressiva, não. Nunca pode ser por aí. (D_AGE3).

{os inspetores} São pessoas de fora. Eu achava positivo que as pessoas de fora viessem, mas viessem noutra registo, mais formativo. (D_AGE6).

Já os entrevistados ingleses referem que os inspetores possuem conhecimentos ricos e diversificados de diferentes modos de trabalho, conhecimentos construídos pelo contacto com diferentes realidades e que este conhecimento é sobremaneira útil para as escolas que se debatem diariamente com dificuldades, podendo a partilha destas informações ser um valioso contributo. São ainda da opinião de que os inspetores de escolas deveriam partilhar o seu conhecimento, numa dinâmica de *benchmarking* e numa postura de apoio referindo:

Mas os inspetores podem partilhar boas práticas sobre como fazer as coisas. Na verdade, eles deviam fazê-lo... ser mais formativos, um apoio, e ser mais sobre conhecer realmente a escola. (D_2).

Focar mais em ser um processo de aprendizagem construtiva para os professores. E não ter esta sensação de que se não estiverem bem, serão punidos [...]. (T_2).

[seria bom ter] apoio do OFSTED no sentido de 'estas são as coisas que vocês precisam melhorar na vossa escola, podem ver exemplos de como fazer nesta e naquela escola, isto é o que precisa ser feito'. (T_4).

Eu acho que é um desperdício de oportunidade porque os inspetores do OFSTED podem contactar com diferentes escolas todos os anos, e ver diferentes formas de lidar com as situações. (T_5).

Porque é que os inspetores não dizem 'aqui estão algumas ideias'? Talvez o OFSTED não possa dizê-lo assim, mas talvez dizer 'nós queremos ver que vocês vão agir neste sentido'. (D_8).

Deveria haver um braço do OFSTED com função de apoiar a melhoria das escolas. Não deve ser focado apenas no julgamento e no resultado, deve sim focar o processo e informar a melhoria da escola. (T_7).

Fica assim claro que, quer em Portugal, quer em Inglaterra, os processos avaliativos levados a cabo pela IGEC e pelo OFSTED, respetivamente, ficam aquém do seu potencial e do discurso que os informa e justifica. Se discursivamente uma das justificações e objetivos da avaliação externa e inspeção das escolas é a promoção de bases para a melhoria escolar, e o apoio às escolas, os dados deste estudo mostram uma realidade diferente. Os processos avaliativos vivenciados pelos profissionais ouvidos neste estudo parecem relegar para segundo plano a componente formativa que lhes confere o potencial de promoção de melhoria. Assistimos, então, a uma avaliação externa/inspeção das escolas que apenas aponta os aspetos a melhorar, as falhas, ou descreve a realidade, mas que não apoia a resolução dos problemas identificados, não fornece alternativas, ideias ou, sequer, partilha experiências ou conhecimentos. Esta é, aliás, uma reivindicação dos profissionais ouvidos neste estudo quando propõem uma avaliação formativa, não formatada, e capaz de apoiar as escolas na melhoria que se pretende alcançar. É ainda interessante verificar que, apesar da natureza distinta dos processos – avaliação e inspeção – e das diferenças encontradas ao nível dos procedimentos, as opiniões dos entrevistados de ambos os países, apresentam inegáveis semelhanças. Este facto revela a existência de uma harmonização entre diferentes contextos nacionais, possivelmente explicada pelas pressões externas sentidas e que direcionam a ação em determinados sentidos.

Conclusões

Este artigo debruçou-se sobre os processos de avaliação das escolas, na sua concepção legal e documental, e na sua concretização no terreno. Os dados recolhidos permitiram concluir que os processos em desenvolvimento se afastam dos processos enunciados discursivamente. Como foi referido ao longo do artigo, os documentos legais que enquadram a avaliação/inspeção das escolas apontam, nos dois países, para procedimentos formativos e globais, respeitadores e cientes das características específicas dos contextos, e capazes de concluir sobre a qualidade e eficácia do trabalho realizado pelas escolas a todos os níveis. Para além disso, o discurso presente nos documentos legais aponta para a avaliação como um instrumento ao serviço da qualidade das escolas e da melhoria dessa qualidade. No entanto, os dados das entrevistas revelam uma

avaliação que se afasta de uma abordagem formativa e abrangente para assumir um sentido marcado pela função de controlo e regulação.

Como foi tornado evidente, a avaliação e a inspeção das escolas desenvolvidas em Portugal e Inglaterra, respetivamente, parece obedecer a uma abordagem baseada em resultados escolares. Neste sentido, todos os aspetos abordados, todos os parâmetros e domínios em análise, todos os dados escrutinados são considerados e julgados por referência não aos contextos e características locais, mas aos *standards* traçados. Esta situação justifica a crítica feita pelos entrevistados de que o que é importante não é o que se faz, se as práticas foram adequadas, e a evolução conseguida tendo em conta os diferentes pontos de partida e circunstâncias, mas sim se os resultados foram alcançados. Não importa a prática e a sua qualidade, mas sim o produto, numa dinâmica em que os fins justificam os meios. Mais ainda, os dados põem a descoberto falhas dos processos avaliativos, e apresentam sugestões para colmatar essas falhas, nomeadamente através de uma abordagem mais formativa. Esta é, aliás, a base que dá sentido aos processos e é a que os elementos das escolas reclamam.

Este estudo, alicerçado em dados concretos dos “recetores” da avaliação/inspeção, permite compreender de que modo uma política que aparenta ser global se tem vindo a desenvolver e que direção tem tomado. Mais ainda, permite identificar e trazer para o debate sugestões de melhoria aos próprios processos avaliativos, no sentido de lhes (re)conferir o seu carácter potenciador de desenvolvimento e qualidade. Assim, foi dito anteriormente que, com base na análise da legislação e documentos orientadores da avaliação/inspeção das escolas, seria expectável encontrar processos: 1) abrangentes, claros e transparentes; 2) que recolham e forneçam informação útil sobre e para as escolas; 3) que apoiem as escolas e promovam o seu desenvolvimento e melhoria; 4) que verifiquem e assegurem a qualidade, eficácia, eficiência e sucesso escolar; e 5) que sirvam propósitos de prestação de contas. No entanto, os dados das entrevistas revelam uma realidade que se afasta desta conceção e que se assume como um processo: 1) focado num determinado aspeto do funcionamento escolar – resultados; 2) que recolhe informação limitada e nem sempre representativa da complexidade das escolas; e 3) que presta um apoio insuficiente às escolas ao descuidar a componente formativa. Torna-se então necessário refletir sobre o que se pretende, de facto, alcançar com os processos de avaliação externa das escolas, e repensar o modo como estes são desenvolvidos.

Referências

AFONSO, N. Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 150-169, maio/ago. 2009.

ALTRICHTER, H.; KEMETHOFER, D. Does accountability pressure through school inspections promote school improvement?. *School Effectiveness and School Improvement*, Australia, v. 26 n. 1, p. 32-56, jan. 2015.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BLOK, H., SLEEGERS, P.; KARSTEN, S. Looking for a balance between internal and external evaluation of school quality: evaluation of the SVI model. *Journal of Education Policy*, United Kingdom, v. 23, n. 4, p. 379-395, jul. 2008.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BRAUCKMANN, S.; PASHIARDIS, P. The clash of evaluations: in search of the missing link between school accountability and school improvement: experiences from Cyprus. *International Journal of Educational Management*, United Kingdom, v. 24, n. 4, p. 330-350, 2010.

CAMPBELL, C.; LEVIN, B. Using data to support educational improvement. *Educational Assessment Evaluation and Accountability*, Springer, v. 21, n. 1, p. 47-65, fev. 2009.

CHENG, Y. Quality assurance in education: internal, interface, and future. *Quality Assurance in Education*, United Kingdom, v. 11, n. 4, p. 202-213, 2003.

COE, R. School improvement: reality and illusion. *British Journal of Educational Studies*, United Kingdom, v. 57, n. 4, p. 363-379, dez. 2009.

CORREIA, J. Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 15, n. 45, p. 456-466, set./dez. 2010.

CORREIA, J.; FIDALGO, F.; FIDALGO, N. Avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 33, p. 37-50. 2011.

DEVOS, G.; VERHOEVEN, J. School self-evaluation-conditions and caveats: the case of secondary schools. *Educational, Management, Administration e Leadership*, United Kingdom, v. 31, n. 4, p. 403-420, out. 2003.

DUPRIEZ, V.; MAROY, C. Regulation in school systems: a theoretical analysis of the structural framework of the school system in French-speaking Belgium. *Journal of Education Policy*, United Kingdom, v. 18, n. 4, p. 375-392, ago. 2003.

EDUCATION ACT 2005: chapter 18. England, 2005. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/18/pdfs/ukpga_20050018_en.pdf>. Acesso em: 9 set. 2013.

EDUCATION SCHOOLS ACT 1992: chapter 38. Reino Unido, 1992. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/38/pdfs/ukpga_19920038_en.pdf>. Acesso em: 9 set. 2013.

EHREN, M.; VISSCHER, A. The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement. *British Journal of Educational Studies*, United Kingdom, v. 56, n. 2, p. 205-227, jun. 2008.

EHREN, M.; VISSCHER, A. Towards a theory on the impact of school inspections. *British Journal of Educational Studies*, United Kingdom, v. 54, n. 1, p. 51-72, mar. 2006.

FAUBERT, V. School evaluation: Current practices in OECD countries and a literature review. *OECD Education Working Papers: OECD Publishing*, n. 42, p. 1-59, 2009.

FERREIRA, C. A avaliação externa de escolas em Portugal: Reflexões sobre potencialidades e constrangimentos. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 359-379, 2016.

FIGUEIREDO, C.; LEITE, C.; FERNANDES, P. Analysing curriculum development through schools' external evaluation: the guidelines in Portugal and England. *European Journal of Curriculum Studies*, Portugal, v. 2, n. 1, p. 220-232, ago. 2015.

FIGUEIREDO, C.; LEITE, C.; FERNANDES, P. The curriculum in school external evaluation frameworks in Portugal and England. *Research in Comparative & International Education*, United Kingdom, v. 11, n. 3, p. 282-297, set. 2016.

GAERTNER, H.; WURSTER, S.; PANT, H. The effect of school inspections on school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, Australia, v. 25, n. 4, p. 489-508, out. 2014.

GORARD, S. Serious doubts about school effectiveness. *British Educational Research Journal*, Australia, v. 36, n. 5, p. 745-766, out. 2010.

GREENBAUM, T. *The handbook for focus group research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.

GREK, S. et al. North by northwest: quality assurance and evaluation processes in European education. *Journal of Education Policy*, v. 24, n. 2, p. 121-133, mar. 2009.
GREK, S. Governing by numbers: the PISA "effect" in Europe. *Journal of Education Policy*, United Kingdom, v. 24, n. 1, p. 23-37, 2009.

GUSTAFSSON, J. From inspection to quality: ways in which school inspection influences change in schools. *Studies in Educational Evaluation*, Elsevier, v. 47, p. 47-57, dez. 2015.

HOFMAN, R.; DIJKSTRA, N.; HOFMAN A. School self-evaluation and student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, Australia, v. 20, n. 1, p. 47-68, mar. 2009.

HONIG, M.; RAINEY, L. Autonomy and school improvement: what do we know and where do we go from here?. *Education Policy*, United Kingdom, v. 26, n. 3, p. 465-495, maio 2012.

IGEC. Inspeção Geral da Educação e Ciência. *Quadro de referência*. [S.l.], 2010a. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. Inspeção Geral da Educação e Ciência. *Metodologia*. [S.l.], 2010b. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. Inspeção Geral da Educação e Ciência. *Escala de classificação*. [S.l.], 2010c. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

_____. Inspeção Geral da Educação e Ciência. Quadro de referência. [S.l.], 2016a. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Inspeção Geral da Educação e Ciência. Metodologia. [S.l.], 2016b. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. Inspeção Geral da Educação e Ciência. Escala de classificação. [S.l.], 2016c. Disponível em: <<http://www.ige.min-edu.pt/>>. 22 nov. 2016.

JUSTINO, D.; ALMEIDA, S. Inspeccionar e avaliar: origens da regulação coerciva da educação em Portugal. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 47, p. 31-51, 2016.

KRIPPENDORF, K. *Content analysis: an introduction to its methodology*. Beverly Hills: Sage, 2003.

LAWN, M. Standardizing the European education policy space. *European Educational Research Journal*, United Kingdom, v. 10, n. 2, p. 259-272, 2011.

LEITE, C.; FERNANDES, P. Avaliação, qualidade e equidade. *Avaliação*, n. 19, p. 421-438, mar. 2014.

LEITE, C.; MORGADO, J.; SEABRA, F. External school evaluation in Portugal: A glance at the impacts on curricular and pedagogical practices. *European Journal of Curriculum Studies*, Portugal, v. 1, n. 1, p. 33-43. 2014.

LEITE, C.; RODRIGUES, L.; FERNANDES, P. A autoavaliação das escolas e a melhoria da qualidade da educação: um olhar reflexivo a partir de uma situação. *Revista de Estudos Curriculares*, Portugal, v. 4, n. 1, p. 21-45. 2006.

- LINDAHL, R.; BEACH, R. The role of evaluation in the school improvement process. *Planning and Changing*, Illinois, v. 44, n. 1-2, p. 56-72. 2013.
- MATTEI, P. Market accountability in schools: policy reforms in England, Germany, France and Italy. *Oxford Review of Education*, United Kingdom, v. 38, n. 3, p. 247-266, jun. 2012.
- MATHEWS, P.; SAMMONS, P. *Improvement through inspection: an evaluation of the impact of Ofsted's work*. London: Institute of Education; University of London/OFSTED, 2004. Disponível em: <<http://dera.ioe.ac.uk/4969/3/3696.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.
- PENNINCKX, M.; VANHOOF, J. Insights gained by schools and emotional consequences of school inspections: a review of evidence. *School Leadership & Management*, v. 35, n. 5, p. 477-501, 2015.
- PERRYMAN, J. Inspection and emotion. *Cambridge Journal of Education*, United Kingdom, v. 37, n. 2, p. 173-190, jun. 2007.
- PERRYMAN, J. Panoptic performativity and school inspection regimes: disciplinary mechanisms and life under special measures. *Journal of Education Policy*, United Kingdom, v. 21, n. 2, p. 147-161, mar. 2006.
- PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 3 de 9 de junho de 2010. Parecer sobre a avaliação externa das escolas (2007-2009). *[Diário da República]*. Porto, 2008. n. 111, série 2.
- PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 3 de 15 de fevereiro de 1993. Democratização e Qualidade do Ensino – contributos para a análise da situação. *[Diário da República]*. Porto, 1994. n. 38, série 2, p. 1520-1540.
- PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 5 de 13 de junho de 2008. Parecer sobre a avaliação externa das escolas. *[Diário da República]*. Porto, 2008. n. 113, série 2.
- PORTUGAL. Decreto-lei nº 31 de 20 de dezembro de 2002. Aprova o sistema de educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei nº 46/86, de 14 de outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo). *[Diário da República]*, Porto, 2002. n. 294, série 1.
- PORTUGAL. Ministério das Finanças e Administração Pública e da Educação. Despacho-conjunto nº 370 de 3 de maio de 2006. *[Diário da República]*. Porto, 2006. n. 85, série 2.
- PORTUGAL. Recomendação nº 1 de 7 de janeiro de 2011. Recomendação sobre avaliação das escolas. *[Diário da República]*. Porto, 2011. n. 5, série 2.

PORTUGAL. Recomendação nº 7 de 23 de novembro de 2012. Recomendação sobre a Autonomia das Escolas. [Diário da República]. Porto, 2012. n. 227, série 2.

PRIOR, L. Document analysis. In: GIVEN, L. (Ed.) *The sage encyclopedia of qualitative research methods*. London: Sage, 2008. p. 230-232. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/38/pdfs/ukpga_19920038_en.pdf>. Acesso em: 9 set. 2013.

OFSTED. *The common inspection framework: education, skills and early years*. Manchester, 2015a. Disponível em: <www.gov.uk/government/organisations/ofsted>. Acesso em: 19 dez. 2015.

OFSTED. *School inspection handbook*. Manchester, 2015b. Disponível em: <www.gov.uk/government/organisations/ofsted>. Acesso em: 19 dez. 2015.

OLIVEIRA, D.; JORGE, T. As políticas de avaliação, os docentes e a justiça escolar. *Currículo sem Fronteiras*, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 346-364, 2015.

OZGA, J. Governing knowledge: data, inspection and education policy in Europe. *Globalisation, Societies and Education*, United Kingdom, v. 10, n. 4, p. 439-455, nov. 2012.

SCHOOL INSPECTIONS ACT 1996. England, 1996. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40/contents>> . Acesso em: 9 set. 2013.

REEZIGT, G.; CREEMERS, B. A comprehensive framework for effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, Australia, v. 16, n. 4, p. 407-424, dez. 2005.

SÁ, V. A (auto) avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 87-108, mar. 2009.

SAMPAIO, M.; LEITE, C. Políticas de avaliação das escolas e seus efeitos na construção de uma melhoria educacional. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 1, p. 3-16, jan./ago. 2014.

SCHILDKAMP, K.; VISSCHER, A. The utilisation of a school self-evaluation instrument. *Educational Studies*, United Kingdom, v. 36, n. 4, p. 371-389, out. 2010.

SCHILDKAMP, K. et al. The use of school self-evaluation results in the Netherlands and Flanders. *British Educational Research Journal*, Australia, v. 38, n. 1, p. 125-152, fev. 2012.

SOUSA, A.; TERRASÊCA, M. Processos de autoavaliação de escolas ou avaliação interna do sistema?. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Estados Unidos, v. 23, n. 115, p. 1-18, nov. 2015.

SOUSA, J. et al. Avaliação externa de escolas: um meta-estudo. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 47, p. 53-72. 2016.

VELOSO, L.; ABRANTES, P.; CRAVEIRO, D. A avaliação externa das escolas como processo social. *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 33, p. 69-88. 2011.

WEST, A.; MATTEI, P.; ROBERTS, J. Accountability and sanctions in English schools. *British Journal of Educational Studies*, United Kingdom, v. 59, n. 1, p. 41-62, fev. 2011.

WOLF, I.; JANSSENS, F. Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, United Kingdom, v. 33, n. 3, p. 379-396, jun. 2007.

YEUNG, S. A. School evaluation policy with a dual character: evaluating the school evaluation policy in hong kong from the perspective of curriculum leaders. *Educational, Management, Administration e Leadership*, United Kingdom, v. 40, n. 1, p. 37-68, jan. 2011.

Recebido em: 24/11/2016

Aceito para publicação em: 17/03/2017

External School Evaluation: from discourse to practice – an analysis focused on Portugal and England

Abstract

School evaluation is ever more frequent in educational systems. Several countries have been implementing external school evaluation processes, justified as a tool to promote educational improvement and for accountability. This paper aims to confront the guidelines present in the documents framing the schools' evaluation processes, with how these are developed. Data collected in Portugal and England, through documental analysis and interviews, led to the conclusion that school evaluation is discursively conceived as a transparent, comprehensive and formative process, but its development differs from this conception. In both countries, the processes reveal a narrow view of school education and devaluation of teachers' work, by overvaluing students' academic results. Moreover, the processes lack a formative component, considered essential for the promotion of educational improvement.

Keywords: External school evaluation. External evaluation policies. External evaluation processes. Discourses. Processes.

Evaluación Externa de Escuelas: del discurso a la práctica: un análisis centrado en Portugal e Inglaterra

Resumen

La evaluación externa de escuelas es cada vez más común en los sistemas educativos. Muchos países han implementado políticas de evaluación externa, justificando tal hecho por tratarse de un instrumento para mejorar la educación y la rendición de cuentas. Este artículo tiene por objeto cotejar las orientaciones de los discursos de los procesos de evaluación de las escuelas con respecto a las formas usadas para ejecutarlos. Los datos recogidos en Portugal e Inglaterra, por medio de análisis de documentos y entrevistas, ayudaron a deducir que discursivamente la evaluación de las escuelas aparece como un proceso claro, amplio y formativo, pero su aplicación se aleja de esta concepción. En los dos países, los procesos denuncian una visión reductora de la educación y una desvalorización del trabajo de los profesores, al supervalorar el rendimiento académico de los estudiantes. Además, a los procesos les falta un componente formativo, conceptualmente considerado esencial para la mejora educativa.

Palabras clave: Evaluación externa de escuelas. Políticas de evaluación externa. Procesos de evaluación externa. Discursos. Procesos.