

Vivemos num país onde o Estado avalia as escolas, os professores e os alunos, mas onde nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados

Almerindo Janela Afonso é Licenciado em Ciências Políticas e Sociais e Doutorado em Educação, na área de conhecimento de Sociologia da Educação. É Professor Associado do Instituto de Educação da Universidade do Minho e Pesquisador do Centro de Investigação em Educação (CIEEd). As suas áreas de interesse na investigação e docência centram-se nos domínios da sociologia da educação, políticas educativas e avaliação educacional, temas sobre os quais tem publicado artigos em diversas revistas da especialidade, nacionais e estrangeiras, bem como em outras obras, das quais se destacam “Políticas Educativas e Avaliação Educacional” (UM, 1998); “Avaliação Educacional: Regulação e Emancipação” (Cortez, 2005, 3.ª Ed.); e, em co-autoria, “Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo” (Afrontamento, 2002). Co-organizou recentemente, com Teresa Esteban, o livro “Olhares e Interfaces. Reflexões Críticas sobre a Avaliação” (São Paulo: Cortez, em publicação). Em 1999 recebeu o Prémio “Rui Grácio” de Ciências da Educação, atribuído pela Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação e Fundação Calouste Gulbenkian. É membro de conselhos científicos de prestigiadas revistas académicas e membro de diversas associações científicas nacionais e internacionais, entre as quais a European Evaluation Society e a International Sociological Association. É um dos mais prestigiados investigadores na área da avaliação educacional em Portugal. Aqui, a Almerindo Janela Afonso pedimos a sua opinião essencialmente sobre um tema que tem marcado a política educativa em Portugal: a avaliação.

Que mudanças ocorreram no plano da avaliação educacional em Portugal na última década?

Em meados dos anos 1980, em termos de políticas educativas, Portugal ainda se encontrava em relativo contraciclo face a países centrais, como os Estados Unidos ou o Reino Unido. Entre nós, por exemplo, as reformas postas em prática nos primeiros anos do cavaquismo colocavam uma ênfase muito forte na avaliação formativa – congruente, aliás, com o discurso de valorização do professor como profissional e com o desejo, que alguns sectores alimentavam, de vermos a ter um novo modelo de direcção e gestão que pudesse permitir uma autonomia relativa mais expressiva para as escolas e actores educativos. Mas é claro que os ventos neoliberais estavam a chegar e, nesse sentido, as medidas educativas acabaram por se revelar ambíguas e heterogéneas – oscilando entre a expansão conjuntural de direitos e a sua retracção ou, então, entre a intervenção do Estado e as lógicas e medidas de privatização – algo que designei na altura como “neoliberalismo educacional mitigado”. Já a partir de meados dos anos 1990, com os governos de Guterres, houve alguma preocupação em conter alguns efeitos negativos de formas de avaliação externas, que entretanto reapareciam, tendo-se evitado, por exemplo, no consulado do ministro Santos Silva, que fosse o Ministério da Educação a publicitar os rankings de escolas baseados em exames nacionais. Nesse período, sobressaem os currículos alternativos e os territórios educativos de intervenção prioritária – medidas induzidas pela “ideologia da inclusão”, como a designou José Alberto Correia –, bem como o desejo de construir parcerias e fazer um “pacto educativo”, deixando a ideia das grandes reformas de lado. Mais tarde, já com os governos de Durão Barroso e de Santana Lopes, a obsessão avaliativa instalou-se. Tivemos, aliás, um ministro da educação, David Justino, que foi um dos mais entusiastas defensores dos exames nacionais e dos rankings das escolas, e tudo isso sustentado num discurso de redefinição dos conceitos de público e de educação pública, que a proposta de Lei de Bases da Educação destes governos, entre outras coisas muito discutíveis, pretendia.

Qual foi, nesse sentido, a postura do actual Governo?

O actual Governo, sustentado por uma maioria absoluta do Partido Socialista actual, continuou, de certo modo, esta obsessão avaliativa na medida em que, como consta do seu programa de governo, pretendeu expandir a avaliação para todas as áreas do sistema de educação e formação, designando-a, aliás, como uma das ambições para a legislatura. E, para além da avaliação, este mesmo Governo introduziu, em vários normativos legais, referências a princípios e a formas parcelares de prestação de contas que julgo louável, mas sem, todavia, ter criado um sistema de accountability (prestação de contas e responsabilização) para o sistema educativo que pudesse ser articulado, coerente e avançado em termos éticos, epistemológicos e democráticos. Ao contrário, esta legislatura fica marcada pela dificuldade em estabelecer um modelo justo, sustentável e exequível de avaliação dos professores, ainda que tenha conseguido, por outro lado, iniciar e implementar, com um sucesso discreto, um novo programa de avaliação externa das escolas – a este propósito é interessante ver o parecer do Conselho Nacional de Educação. Do meu ponto de vista, aliás, um dos aspectos muito positivos deste modelo de avaliação das escolas é o facto de ele se articular com formas parcelares de *accountability*, nomeadamente com dimensões de participação de todos os actores educativos, transparência e prestação pública de contas. A publicitação dos relatórios de avaliação externa e os seus contraditórios são, entre outros, um exemplo do que acabei de afirmar.

Mudanças que se inscrevem no contexto de um processo mais amplo a nível internacional...

Sim, claramente, num processo de globalização e de crescente “contaminação” e “importação” das agendas políticas, que é para levar a sério. E se muitos e importantes movimentos cívicos, culturais e políticos têm conseguido oferecer alguma resistência, mesmo assim eles continuam a ser insuficientes. Curiosamente, falamos num momento em que se realiza mais um encontro do Fórum Social Mundial. Julgo que essa poderá ser, eventualmente, a alternativa possível: o reforço sustentado de movimentos de globalização contra-hegemónica que se articulem de forma mais organizada, de modo a tentar conter e modificar certas agendas e, sobretudo, propor e construir alternativas credíveis. Talvez precisemos olhar mais de perto o último livro de Boaventura Sousa Santos – *Epistemologias do Sul* – para nos descentrarmos de visões eurocéntricas e neocoloniais que nos impedem de imaginar outras visões do mundo. Mas as resistências e o “pensamento alternativo de alternativas” em relação às agendas e políticas para a educação e formação parecem não estar tão presentes nos movimentos contra-hegemónicos.

Em termos de formas de avaliação, que outras mudanças estão a ocorrer?

As influências que pesam sobre cada país dependem inevitavelmente de factores tão diversos como a sua posição periférica ou semi-periférica relativamente aos países centrais, bem como de questões como as tradições, os níveis cívico, moral e de escolarização das populações, as formas de organização dos sistemas educativos, os graus de desenvolvimento económico, a natureza e configuração dos regimes políticos, a vitalidade da sociedade civil, os compromissos com organizações internacionais e supranacionais – como, entre nós, a própria União Europeia –, entre outros. No caso português, sabemos que existe uma indução muito forte no sentido de tornar a avaliação mais presente e transversal, já não apenas com incidência na avaliação dos alunos, mas também nas escolas e nos profissionais da educação. Aliás, parece-me que o programa do actual governo, e muitas das orientações que este seguiu, são congruentes com essas pressões exteriores vindas da União Europeia, mas também de organizações como a OCDE e outras. Nunca como hoje, o governo dos números foi tão evidente. Aí estão as estatísticas internacionais, as avaliações comparativas – como as que são levadas a cabo por programas como o PISA –, os relatórios Education at a Glance, etc., etc. O meu colega António Teodoro tem sido um dos investigadores que em Portugal mais tem chamado a atenção para este facto. Aliás, é no contexto da União Europeia que podemos localizar alguns dos impulsos iniciais mais marcantes no que diz respeito a uma dimensão menos estudada, mas, do meu ponto de vista, extremamente importante: a avaliação das próprias políticas de educação e formação. É esta, aliás, a minha actual área de interesse em termos de investigação e reflexão. Sem pormos de lado a importância e as consequências do que alguns autores já chamaram o “comparativismo globalizador”, que não tem apenas aspectos negativos, há que não esquecer que a avaliação em educação visa sobretudo outras possibilidades, mais democráticas, criativas e emancipatórias. Como tenho repetido noutras ocasiões, as teorias e epistemologias da avaliação têm avançado muito mais em termos de complexidade metodológica e de validade social, ética e cultural do que pode parecer quando olhamos muitas das práticas e das políticas de avaliação. Frequentemente marcadas, aliás, por um revés neopositivista.

Partindo do trabalho que tem feito nesta área, que conclusões pode adiantar?

Vivemos num país onde o Estado avalia as escolas, os professores e os alunos, mas onde nem o Estado nem as políticas públicas são suficientemente avaliados. Neste aspecto, aliás, considero que a integração de Portugal na União Europeia trouxe alguns aspectos positivos porque, de alguma forma, tem induzido a avaliação das políticas, condicionando mesmo, por esse processo, muito financiamentos e programas. Mas existe entre nós, apesar de tudo, uma forte relutância em avaliar políticas e acções de governação; e, sobretudo, uma grande relutância na adopção clara de sistemas ou modelos democráticos e justos de *accountability*. Deveria ser normal que um governante prestasse contas aos cidadãos, à sociedade civil, aos profissionais, aos pais – e que os cidadãos, os pais e a sociedade civil exigissem a prestação de contas e a responsabilização dos governantes e dos dirigentes que estão à frente de instituições públicas ou que visam o interesse público, sem que nenhuma das partes se excluísse das suas próprias responsabilidades. Afinal, a co-responsabilização é uma dimensão da vida colectiva que visa manter um mundo melhor onde possamos ter uma vida mais decente e digna.

A classe política entende habitualmente que essa prestação de contas deve ser feita apenas em altura de eleições...

Numa democracia representativa, os períodos que antecedem as eleições e as próprias eleições são, sem dúvida, momentos que possibilitam essa prestação de contas. Mas pretender circunscrever toda a questão a esses momentos dá-nos uma visão muito redutora sobre a política, a vida, e a “política da vida”. A exigência da prestação de contas faz parte dos discursos partidários de inspirações e recortes ideológicos muito distintos. Esta é, por isso, uma questão mais complexa e ampla que não pode ser assumida sem um profundo questionamento dos seus pressupostos, dispositivos e consequências. Por isso, não pode depender de momentos, factos e motivações que têm, muitas vezes, uma dimensão pragmática, incerta e instável, e que se esgotam nas eleições. Neste sentido, penso que é preciso assumir que a avaliação das políticas pode ser uma forma de integrar a prestação de contas e a responsabilização nos processos de governação. Com a vantagem de, também dessa forma, se assumirem com mais sentido ético os compromissos dos períodos eleitorais. Mas, não esqueçamos que há muitos modelos diferentes de *accountability* – desde os menos democráticos aos mais democráticos – para os quais precisamos dirigir a nossa disponibilidade de cidadania crítica e capacidade reflexiva.

As políticas educativas seguiram ao longo da última década, portanto, um rumo bastante diferente daquele que era preconizado nos anos 80 e 90?

Acho que houve uma maior clarificação em relação a certos caminhos. Se pensarmos, por exemplo, nas últimas alterações ao modelo de gestão das escolas públicas, podemos constatar que a emergência da figura do director de escola ocorre de forma lenta e gradual ao longo de vários anos. Possivelmente, a transição que os sectores mais conservadores e neoliberais realizaram noutros países não teve terreno tão propício, na mesma altura, para uma mudança idêntica em Portugal. Hoje, pelo contrário, uma gestão voltada para processos de eficiência, avaliação e controlo, inspirada na “visão” da chamada nova gestão pública (“new public management”), e que alastrou a partir de países centrais, acabou por ser adoptada, também entre nós, pelo Estado e pela administração pública. Neste contexto, os dispositivos de prestação de contas hierárquico-burocráticos ou “managerialistas” têm muito pouco a ver com uma democracia crítica e participativa. Aliás, corremos o risco de termos algumas escolas transformadas em panópticos de instrução altamente desmotivadores para estudantes e professores. E isto é ainda mais grave se tivermos presente que, de há uns anos a esta parte, tem vindo a esboçar-se um fosso entre democratização e meritocratização/selectividade. Criou-se a ideia, por exemplo, de que o ensino básico, porque universal e obrigatório, era um mal necessário decorrente das políticas de democratização, e que, por isso, teriam de ser os níveis educativos subsequentes, como o secundário, a assumir a função de “pôr ordem” no sistema e reintroduzir padrões meritocráticos e de maior selectividade. Este movimento reorganizativo acentuou-se por causa da massificação do ensino secundário e do aumento do desemprego dos jovens, conduzindo a uma crescente pressão, por parte da classe média no sentido de se adoptarem estratégias mais explícitas de preservação dos seus interesses e expectativas. Neste sentido, a introdução de mecanismos de maior selectividade, como é o caso dos exames externos, pretende contribuir, entre outros aspectos, para fazer a gestão da crise da escola e das diversidades nela presentes. E esta maior selectividade e pressão para a produção de resultados mensuráveis não é, de todo, compatível com qualquer modelo de gestão.

Voltando ao tema da nossa entrevista e a uma questão que frequentemente se coloca neste debate: avaliar implica necessariamente classificar? Qual é a sua opinião?

Uma acção não é necessariamente consequência da outra. A avaliação tem uma dimensão muito mais ampla do que a classificação. Esta última poderá, eventualmente, ser uma das consequências da avaliação – uma consequência estática. Mas a avaliação é dinâmica, procura ajudar a promover, a mudar e a melhorar os nossos cursos e projectos, para termos uma consciência crítica dos processos, das organizações, das pessoas, das interações. A avaliação é um universo maior, é um campo denso da prática social, de pesquisa e de investigação empírica e teórica, sendo, também, um campo de decisão política e educacional.

De uma forma generalista, que principais questões enformam hoje os sistemas de avaliação?

Há pelo menos duas questões a ter em conta. Antes de mais, a que diz respeito à forma como são utilizados os sistemas de avaliação pelos poderes constituídos e governos dos diferentes países, ou seja, como se assume a avaliação enquanto instrumento ou estratégia, quer de controlo, quer de gestão, quer de apoio à decisão. Por outro lado, temos a questão que diz respeito à forma como a avaliação é encarada enquanto ferramenta ao serviço da capacidade de *empowerment*, de desenvolvimento, de emancipação, de criatividade, de acesso ao conhecimento e de auto-conhecimento. Ao mesmo tempo, temos de pensar não apenas nas grandes orientações das políticas de avaliação, mas também em tudo aquilo que hoje está disponível em termos de reflexão científica, metodológica e ética em torno da avaliação. Para responder à sua questão, diria que existem actualmente, pelo menos, dois movimentos: um que questiona a agenda em torno das políticas de avaliação – e da avaliação de políticas – e outro que se centra nas epistemologias e teorias da avaliação – ou numa meta-avaliação da avaliação. Respeito muito aqueles que defendem que a avaliação é, e deve ser, uma disciplina científica, até porque muitos são grandes nomes do pensamento e da investigação em avaliação. Eu prefiro, todavia, falar de um campo, no sentido que lhe atribui Pierre Bourdieu, enquanto espaço atravessado por muitas influências, poderes, paradigmas, contributos... Estas posições devem ser consideradas como pontos de partida para tentar responder ao que me pergunta – coisa que não poderei fazer por agora.

Defendia em tempos uma avaliação formativa no contexto de um “projecto de educação emancipatória” que funcionasse como eixo de articulação entre o Estado e a comunidade. Essa “utopia realizável”, como lhe chamava, ainda é possível no actual contexto?

Sim, perfeitamente, e isso inscreve-se, sobretudo ao nível local, nas perspectivas de resistência contra-hegemónica que há pouco referia. Mas uma avaliação formativa é mais complexa porque exige condições que, infelizmente, estão cada vez mais afastadas do quotidiano das escolas públicas. Pressupõe, por exemplo, uma relação de confiança entre professores e estudantes. Infelizmente, vamo-nos apercebendo que vivemos num sistema em que a desconfiança impera: dos governantes em relação aos governados, do ministério em relação aos professores, dos professores em relação aos alunos, dos pais em relação aos professores; e vice-versa. É uma característica muito marcante na nossa sociedade actual. E julgo que, neste aspecto, este Governo começou muito mal. Mesmo conferindo o benefício da dúvida sobre as eventuais boas intenções da tutela, as críticas iniciais aumentaram a desconfiança sobre o sistema e sobre os professores. E grande parte do actual sentimento de desmotivação resulta desta desconfiança. Mas há outras condições que são necessárias para fazer uma avaliação formativa enquanto dispositivo de aprendizagem e de realização pessoal: motivação, autonomia e empenho profissionais, direito a ter voz e a ouvir outras vozes, conhecimento para lidar com as diferenças, possibilidade de acompanhar percursos distintos, tempo para fazer registos e planificar caminhos, colaboração sincera dos alunos, dos pais e da comunidade educativa... Há certamente práticas docentes que estão imbuidas de orientações formativas em termos de avaliação, mas é muito difícil dizer que a avaliação formativa é uma prática normal no quotidiano das nossas escolas. Por isso, trata-se de uma modalidade de avaliação que, para poder ser concretizada com todas as condições pedagógicas, tem que ser assumida num compromisso entre o Estado, os estudantes, os professores e a comunidade.

Irá levar algum tempo a recuperar o sentimento de confiança mútua...

Claro, e sem essa confiança mútua não é possível pôr em prática uma avaliação formativa séria. Porque ela supõe que os alunos sejam capazes de se expor e falar das suas dificuldades solicitando ajuda; da mesma forma, cada professor, confiando nos alunos, deve ser capaz de compreender o que está em causa e criar condições para proporcionar essa ajuda e acompanhamento. A avaliação formativa precisa de mais tempo para ser preparada, quer em casa, quer na escola. Defender a avaliação formativa é, de alguma forma, abalar o sistema tal como está actualmente estruturado. Ora, essa mudança não parece compatível com a racionalidade dominante, nem com o predomínio de outras formas de avaliação, a que já aludi nesta entrevista.

É possível um sistema de avaliação aferir objectivamente a qualidade do desempenho de um professor?

Em avaliação, a objectividade é sempre a objectividade possível. Se a função docente é, em si mesma, complexa, os instrumentos de avaliação têm de corresponder a essa complexidade. E quando digo instrumentos complexos não pretendo dizer complicados, mas sim dispositivos de avaliação que consigam dar conta da amplitude das tarefas e das suas especificidades. Não é com instrumentos burocratizantes, pouco credíveis ou impostos que se avalia uma profissão complexa como a docência. Há, felizmente, muitos modelos testados e conhecidos sobre a avaliação do desempenho

docente noutros países. Mas é necessário mais tempo para chegarmos a um modelo que seja consistente e consensual porque os professores querem, e precisam, de ser avaliados, mas de uma forma que os dignifique como pessoas e como educadores. A este propósito, temos que pensar por que razão a experiência recente de decidir um modelo de avaliação do desempenho docente não correu bem entre nós. Talvez possamos aproveitar o balanço crítico dessa experiência para repensar muitas coisas. Já há muito tempo se sabia que indexar ou condicionar, ainda que fosse apenas em parte, a avaliação dos professores aos resultados escolares dos alunos seria uma decisão problemática e injusta. Há alguns anos escrevi a este propósito, dizendo nomeadamente que seria uma das coisas mais nefastas que poderiam acontecer. Aqui, como noutras coisas, não aproveitámos as boas experiências. Se é verdade que a acção de um professor pode ser decisiva para o sucesso escolar de um determinado aluno, ou mesmo de uma turma, também sabemos que o sucesso é um fenómeno multifactorial que não se resume à competência profissional dos professores. Este aspecto acabou por ser provisoriamente deixado de lado, mas não sabemos como será resolvido. Eu defendo que a questão crucial é saber se consideramos ou não os professores como profissionais, e o que é que isso pode significar exactamente numa época de mudanças educacionais e sociais profundas, não apenas em relação aos dispositivos de regulação como também em relação ao que podem ou devem ser as missões e objectivos essenciais da educação. Sem criar consensos em torno destes pressupostos é difícil decidir que modelo de avaliação deve ser proposto para e com os professores.

Ricardo Jorge Costa