

Tendências da Avaliação na Europa: Professores cada vez mais responsabilizados pelo seu trabalho

Os modelos de avaliação dos sistemas educativos europeus têm vindo a convergir para um conjunto de instrumentos e de práticas comuns. Salvaguardando as inevitáveis especificidades inerentes a cada país, coloca-se hoje mais ênfase na avaliação global do sistema e menos na avaliação individual dos professores. Apesar disso, os docentes são cada vez mais responsabilizados pelo seu desempenho, do qual depende cada vez mais a sua promoção e nível salarial. Partindo de dados recolhidos no Euridyce, a Página aponta algumas das actuais tendências no campo da avaliação educacional na Europa.

Aferir a qualidade dos sistemas educativos europeus é uma preocupação crescente quer por parte do poder político quer dos profissionais de educação – e à qual não será também certamente alheia a crescente pressão social em torno desta questão. Apesar de ser um conceito discutível e de estar na origem de um debate interminável, o controlo dos índices de qualidade é habitualmente concretizado através de diversos processos: monitorização global do sistema, avaliação externa e interna dos estabelecimentos de ensino e avaliação individual dos professores. Habitualmente, a prática mais comum é interrelacionarem-se estes dois últimos processos. Poucos são os países, aliás, que centram hoje a sua avaliação exclusivamente no desempenho dos professores. Uma das formas de avaliação externa que tem conhecido um crescente destaque, e que nem sempre está isento de polémica, baseia-se nos resultados obtidos pelos alunos por via de testes externos – como os exames nacionais e os testes internacionais, como é exemplo o PISA – posteriormente divulgados a público. Entre os países que têm optado por este método contam-se República Checa, Holanda, Portugal, Suécia, Reino Unido e Islândia. Apesar da convergência de processos ser cada vez mais comum, cada país possui, como não poderia deixar de ser, as suas especificidades.

Na Dinamarca, por exemplo, as escolas têm autonomia para desenvolver os seus próprios sistemas de avaliação de professores, não existindo regulamentações oficiais relativamente a esta matéria. Na Islândia dá-se preferência a um sistema de auto-avaliação, com cada escola a implementar os seus próprios métodos e decidindo se e de que forma o trabalho deve ser avaliado. Apesar destes avanços, muitos países têm mantido um sistema de inspecção de professores conduzido por entidades especializadas exteriores à escola. Estas inspecções podem ser posteriormente comunicadas à respectiva tutela, como acontece em França, ou às autoridades regionais competentes, como é o caso da Espanha, Alemanha ou Áustria. Em alguns países, como a Suécia, estas inspecções são conduzidas quer pelas autoridades nacionais quer regionais. De acordo com as informações recolhidas no Eurydice, este tipo de prática, ainda que desde sempre habitual nos sistemas educativos, tem-se vindo a acentuar e a alargarem-se as repercussões que dela advêm.

Sistemas de auto-avaliação ganham importância

No que se refere especificamente ao desempenho dos professores, as práticas de auto-avaliação são uma forma de monitorização cada vez mais comum. Desenvolvida desde os meados da década de 90, esta forma de avaliação é habitualmente encarada como uma primeira etapa na apreciação do desempenho dos professores e não é acompanhada por qualquer processo de avaliação externa. Este tipo de avaliação é posta em prática nomeadamente na Islândia, onde, na ausência de qualquer mecanismo oficial de monitorização do desempenho das escolas e dos professores, se tem vindo a desenvolver desde 1995 uma política de auto-avaliação.

A auto-avaliação passou também a ser aplicada em alguns países como um instrumento suplementar à inspecção externa do sistema, como é o caso da República Checa. Também na Suécia, a par com a inspecção levada a cabo pelas autoridades nacionais e regionais de educação, cada escola do sector público tem de elaborar um “relatório de qualidade anual” como forma de avaliar a sua actividade. Neste sentido, a Agência Nacional para a Educação sueca (Skolverket), estabeleceu um conjunto de orientações sobre a forma como este relatório deve ser elaborado e as áreas que deve cobrir, como a formação dos professores, as suas competências relativamente às matérias ensinadas e a organização do trabalho escolar.

Outros países estão a adoptar uma postura semelhante. É o caso da Irlanda, onde o Conselho de Professores, órgão recentemente criado e cuja larga maioria dos membros é professor (um pouco à imagem de uma Ordem), publicou um Código Profissional de Conduta para os Professores que abre caminho a este tipo de avaliação. Na maioria dos países onde este tipo de avaliação é posta em prática, a sua implementação aparece associada a critérios mais formais de monitorização ou à verificação, habitualmente levada a cabo por um avaliador externo, dos critérios estabelecidos pelas próprias escolas.

Os professores podem também ser avaliados ao nível da escola pelo responsável a quem reportam directamente, nomeadamente o director do estabelecimento de ensino, como é o caso das três comunidades da Bélgica, República Checa, Grécia, Lituânia, Áustria, Roménia e Eslovénia. Na Holanda, a apreciação individual do professor feita pelo director da escola é a única forma de avaliação reconhecida como tal.

Em alguns países, como a Lituânia, a administração da escola pode ser envolvida no processo de avaliação, a par de profissionais exteriores à escola – como acontece na Grécia com os conselheiros escolares. Na Letónia, a avaliação é da responsabilidade do coordenador do departamento de professores, e, em muitos casos, do professor responsável pela respectiva área de docência. Já no Reino Unido, no caso de grandes escolas secundárias, o director do estabelecimento avalia o órgão de gestão que, por sua vez, avalia os professores. As escolas francesas têm algumas especificidades neste domínio. Também ali os directores de escola têm algumas responsabilidades na avaliação dos professores, função que desempenham em parceria com os inspectores – ainda que estes não estejam acima deles na hierarquia.

Uma outra forma de avaliação interna é aquela que é conduzida ou apoiada pelos próprios pares. Esta fórmula, porém, é pouco comum, desenrolando-se habitualmente no contexto de conteúdos curriculares elaborados autonomamente e que exigem trabalho de equipa, tarefa para a qual é exigida a supervisão dos pares. Em alguns países esta forma de avaliação tem um estatuto reconhecido. É o caso da Grécia, onde os conselheiros escolares – responsáveis, entre outras tarefas, pela supervisão individual dos colegas - podem convocar professores da mesma área disciplinar para emitirem opiniões sobre os seus pares. Na Eslovénia, o conselho de professores de cada escola aprova, por maioria absoluta e através de voto secreto, as promoções que o director de escola submete para aprovação ao ministério da Educação. Estes diferentes padrões de avaliação tendem a interligar-se de forma crescente e, em alguns países, a estabelecer redes de avaliação quer no plano individual quer colectivo, tanto a nível interno como externo.

Se até há pouco tempo a inspecção individual constituía praticamente o único método utilizado na monitorização da actividade docente, estas novas orientações, caracterizadas sobretudo pela sua capacidade de se operacionalizarem em rede, tendem gradualmente a ganhar espaço. Isto é particularmente constatável na Áustria – onde a avaliação do trabalho dos professores estava até recentemente limitada aos modelos convencionais, baseados no trabalho dos inspectores e dos directores de escola (a quem os docentes prestam contas directamente) – que desde 2006 implementou um quadro nacional orientado para a auto-avaliação. É também o caso da República Checa, onde a avaliação individual feita pelos directores de escola é complementada, desde 2005, por um esquema de auto-avaliação, e do Reino Unido, no qual a monitorização das escolas pela Inspeção de Educação de Sua Majestade (HMIE) envolve processos de auto-avaliação baseados numa estrutura de “indicadores de qualidade” e de entrevistas individuais.

Avaliação baseada em resultados

Por outro lado, e se até um passado recente a avaliação individual dos professores era concretizada através de organismos de inspecção e se baseava sobretudo na monitorização dos processos, os novos modelos enfatizam hoje em dia a importância dos resultados, associados a uma crescente autonomia e descentralização e, por consequência, a uma gradual diminuição da imposição de normas de carácter nacional ou regional.

Voltando ao exemplo do Reino Unido, a avaliação interna elege como um dos principais objectivos resolver as incongruências entre o sistema referencial de indicadores de qualidade e o desempenho das escolas. Em países como a República Checa, Espanha, Áustria, e mais uma vez o Reino Unido, as inspecções externas aos estabelecimentos de ensino, baseadas de forma crescente em parâmetros padronizados, incluem também uma análise que incide nos resultados da actividade docente. Neste sentido, quer como elemento de avaliação interna quer externa, os resultados dos alunos nos exames nacionais estão a tornar-se gradualmente uma base para avaliar o desempenho das escolas, e, na mesma linha, dos próprios professores, como acontece na Estónia, Suécia, Escócia e Liechtenstein.

Este tipo de política começou a ter impacto sobretudo a partir de 2005 – em Inglaterra um pouco mais cedo, desde 2001 –, apoiando-se numa ampla variedade de critérios que vão desde o desempenho escolar dos alunos até à participação dos docentes em actividades de formação ou actividades de investigação, e com tendência, se não a substituir, a complementar de forma decisiva a monitorização de processos e a adequação dos requisitos de avaliação estabelecidos a nível nacional ou local. Surge também numa altura em que a crescente autonomia das escolas fez emergir um novo actor colectivo – a escola – que se tornou o principal foco de responsabilização do sistema. Como resultado destas medidas, a monitorização individual dos professores deu gradualmente lugar à monitorização colectiva do corpo docente, tendo alguns países passado a combinar a avaliação individual e colectiva. Em França, por exemplo, a avaliação individual conduzida pelos directores de escola e pelos serviços de inspecção surge associada aos indicadores que monitorizam e classificam as escolas (os chamados “rankings”).

Avaliação e progressão na carreira

Tal como já foi referido, os meados da presente década foram caracterizados pela emergência de novos mecanismos de avaliação do desempenho dos professores com significativas repercussões na profissão, aos quais surgem associadas, entre outras medidas, incentivos financeiros e diferentes estruturas de evolução na carreira. Assim, se a avaliação individual se havia tornado praticamente uma excepção num período em que a responsabilização pelos resultados assumia tendencialmente um carácter colectivo, ela tende a emergir uma vez mais desde os meados da presente década.

É o caso da Bulgária, onde a avaliação individual dos professores se assume agora como base para um sistema de carreira que compreende quatro níveis, cada qual com um índice de remuneração e de formação próprios. Aqui, o sistema leva em conta não apenas o desempenho individual dos professores mas também o contexto de trabalho no qual adquiriram as suas competências. Em Espanha, o ministério da Educação está a negociar com os sindicatos a aprovação de um novo estatuto legal para os professores não universitários onde se relaciona diferentes perspectivas de carreira com o desempenho individual e se prevê a atribuição de “bónus de desempenho”. Esta nova forma de responsabilização profissional foi igualmente implementada, com especificidades próprias, na comunidade flamenga da Bélgica e em Portugal.

Na comunidade flamenga da Bélgica, os professores passaram a estar sujeitos desde o passado ano lectivo (e desde este ano na educação primária) a uma entrevista, repetida a cada três anos, através da qual se avalia o seu desempenho. Duas apreciações desfavoráveis podem resultar no despedimento (tal como acontece com os funcionários públicos em geral). De forma similar, desde 2007 que na comunidade de língua alemã a avaliação individual dos professores – desde sempre a cargo dos directores de escola nas escolas administradas pela Comunidade (ou pelo governo belga antes de 1989) - ficou consolidada nos estatutos referentes ao funcionalismo público do sector educativo público e privado que são objecto de ajudas por parte do Estado. Relatórios de avaliação que terminem com o comentário de “inadequado” em dois anos sucessivos levam ao afastamento da actividade docente.

No Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte) este processo está mais adiantado. Os sistemas de gestão do desempenho, inicialmente introduzidos nos anos 90 como medida de apoio à melhoria do trabalho docente, incluem agora mecanismos que fazem depender o nível de remuneração dos resultados obtidos na avaliação. Aqui, as escolas são

responsáveis pela gestão do desempenho dos seus professores, ainda que as regras sejam definidas pelo Governo. A informação recolhida, que inclui os resultados das observações feitas na sala de aula, pode também ser utilizada para outros fins, como dar corpo aos planos de auto-avaliação e desenvolvimento da escola. No entanto, na medida em que o processo é interno à escola e conduzido de forma anual, não está directamente dependente das inspecções periódicas que são conduzidas nas escolas, nas quais os inspectores analisam aulas como parte da avaliação da qualidade do ensino sem, no entanto, se focarem individualmente nos professores.

Premiar os mais rentáveis

Esta crescente sobreposição da monitorização individual e colectiva parece reflectir uma dupla tendência na avaliação dos docentes, através da qual são crescentemente julgados tanto como indivíduos pessoalmente responsáveis pelas suas turmas, como elementos do corpo docente. Neste contexto, os incentivos financeiros tornaram-se desde o início da presente década uma forma cada vez mais comum de premiar o desempenho individual dos professores. Na Hungria, por exemplo, os directores de escola monitorizam a qualidade e a quantidade do trabalho desenvolvido pelos docentes sob sua supervisão e podem recompensá-los ad hoc ou através de bónus salariais. Desde 2007, os resultados obtidos pelos alunos em exames nacionais podem igualmente resultar na atribuição de bónus. Na República Checa, os directores de escola podem também recompensar os professores com extras salariais que podem valer até 50 por cento do salário base ou redução do tempo de serviço. Os professores com melhor desempenho recebem também uma remuneração adicional na Eslováquia, onde a avaliação cobre um largo espectro de critérios, desde os resultados académicos das turmas, à participação em actividades educativas locais, ou serviços e iniciativas no contexto da escola. A Letónia, Lituânia e Roménia também oferecem bónus suplementares aos professores.

Em nota de conclusão, poderá dizer-se que apesar de a avaliação não ter reflectido de forma consistente na legislação o alargamento do leque de tarefas atribuídas aos professores ao longo dos últimos anos, assistiu-se, em sentido contrário, ao desenvolvimento gradual dos mecanismos destinados à monitorização da actividade docente. Num número crescente de países, estes mecanismos incidem sobre o trabalho dos professores a um e ao mesmo tempo no plano individual e enquanto elementos do corpo docente das escolas, avaliando os resultados concretos das suas actividades, a forma como satisfazem os critérios exigidos pela administração e a qualidade do seu desempenho. Em linha com os princípios da Nova Gestão Pública (New Public Management), a sobreposição de diferentes procedimentos avaliativos aumentou, na prática, a obrigação dos professores em responsabilizarem-se pela sua actividade profissional, com reflexos substanciais na sua remuneração e nas condições de trabalho.

O tempo ajudará a revelar a implicação e o impacto que estas tendências e medidas terão no futuro da profissão, na qualidade da educação e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Ricardo Jorge Costa (reportagem)

Teresa Lamas Viana (ilustração)