

Sarrico CS (2014). Avaliação e gestão do desempenho de escolas em Portugal: O juízo, o juiz, o modelo do juiz e o julgado. In: Rodrigues ML (Org). *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*. Volume II. Conhecimento, Atores e Recursos. Almedina: Coimbra, pp 271-286.

Este documento é uma versão submetida para publicação. A versão final está disponível em 40 Anos de Políticas de Educação em Portugal. Volume II, organizado por Maria de Lurdes Rodrigues, publicado em 2014, Almedina.

<https://www.almedina.net/40-anos-de-pol-ticas-de-educa-o-em-portugal-volume-ii-1563805642.html>

O material não pode ser usado para nenhum outro propósito sem permissão adicional do editor e é apenas para uso privado.

Avaliação e gestão do desempenho de escolas em Portugal:

O juízo, o juiz, o modelo do juiz e o julgado

Cláudia S. Sarrico

ISEG – Lisboa School of Economics and Management, Universidade de Lisboa e

CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

Resumo

O propósito deste capítulo é a descrição e análise da avaliação e gestão do desempenho de escolas em Portugal nos últimos anos. Começa-se pela preocupação em fazer juízos de valor acerca do desempenho das escolas, e pela discussão dos juízes que fazem essa avaliação, mormente os tão mediatizados rankings, ou os menos conhecidos avaliadores externos. Reconhecendo-se falhas aos juízes, mais óbvias e conhecidas no caso dos rankings, e menos estudadas mas ainda assim conhecidas no caso dos avaliadores externos, discutem-se as vantagens de complementar a avaliação qualitativa dos avaliadores externos com modelos quantitativos de análise. Estes são modelos do juiz, i.e. traduzem de forma sistemática o que os avaliadores externos pretendem avaliar, mas que devido à complexidade da análise não conseguem fazer sem o auxílio destes modelos quantitativos. Por fim, discute-se como os julgados – as escolas – utilizam (ou não) a avaliação para melhor gerir o seu desempenho.

Agradecimentos: Este capítulo é em grande parte baseado em trabalho colaborativo com Maria João Pires da Rosa em vários projectos de investigação, em que participaram ainda como bolseiros de investigação Inês Coelho, Maria João Manatos, Isabel Machado e Carolina Costa.

A preocupação com a avaliação de escolas

A preocupação mais visível com a avaliação de escolas está intimamente ligada à publicação dos rankings de escolas publicados na imprensa. Esta teve lugar pela primeira vez em 2001 com a ordenação das escolas a ser feita com base nos resultados dos exames nacionais do 12º ano. Desde o primeiro exercício que este tipo de ordenação gerou contestação, pelo seu carácter simplista e falta de rigor científico (Matos, Lopes, Nunes, & Venâncio, 2006), de se considerar simplesmente os resultados nos exames e não outros resultados educativos e sem se considerar que diferentes escolas têm pontos de partida muito diferentes. Com o tempo os rankings produziram efeitos perversos (Neto-Mendes, Costa, & Ventura, 2003).

Cedo se procuraram formas de avaliar escolas que ultrapassassem os constrangimentos dos rankings. Júlio Pedrosa, o Ministro da Educação da altura, chegou a reunir com um conjunto de investigadores no sentido de procurar formas de contextualizar os resultados dos rankings. Os investigadores foram unânimes: era preciso recolher informação sobre o contexto económico, social e cultural dos alunos para melhor contextualizar os resultados de cada escola. Ora na altura não se recolhia informação de forma formal e sistemática sobre estas variáveis, pelo que a tarefa de contextualização se tornava impossível. Ainda assim no ano de 2002 fez-se um exercício de contextualização utilizando variáveis de contexto do concelho aonde se inseria cada escola (Ministério da Educação, 2002). Foi um passo na direcção certa,

mas sabendo-se que o contexto social varia imenso de escola para escola dentro do mesmo concelho, mostrou-se um exercício muito pouco preciso.

Por outro lado, o tipo de avaliação descrito acima põe a tónica sobretudo na questão da prestação de contas e responsabilização da escola pelo seu desempenho. O outro lado da moeda, e com certeza aquele que é mais importante, é o contributo da avaliação para informar a escola acerca do seu desempenho, para que incorpore essa informação nos seus processos de tomada de decisão, no sentido de actuar sobre as suas práticas na busca de melhoria contínua.

Seja numa perspectiva de prestação de contas, seja numa perspectiva de melhoria, o enquadramento descrito acima suscita a questão de como medir de forma mais exacta e precisa o desempenho das escolas. Sobretudo sabendo-se que os resultados da escola dependem de variáveis que a escola controla e de variáveis que a escola não controla, como calcular o verdadeiro desempenho da escola, i.e. o seu esforço, para a obtenção dos resultados obtidos?

Outra questão que suscitou discussão com a publicação dos rankings de escolas foi a proeminência de escolas privadas nos lugares cimeiros. Essa constatação suscita ainda outro tipo de pergunta: em que medida o desempenho de escolas privadas se distingue, ou não, de escolas estatais, quando nos modelos de avaliação do desempenho se leva em linha de conta as variáveis de contexto da escola. Esta questão está intimamente ligada a outro assunto importante quando se fala de avaliação e gestão de escolas – a autonomia da gestão, e qual o contributo desta para a gestão do desempenho da escola.

A evolução da avaliação de escolas em Portugal

No entanto, e como é natural, a preocupação com a avaliação de escolas é anterior ao aparecimento dos rankings, mormente estes a terem tornado mais mediatizada. Coelho, Sarrico & Rosa (2007) fazem um levantamento de várias iniciativas sistematizadas de avaliação de escolas desde o início da década de noventa, quase uma década antes dos rankings.

Alguns programas e projectos merecem ser destacados:

- *Observatório da Qualidade da Escola (1992-1999)*. Surge no âmbito do programa Educação para Todos. Promoveu a recolha de informação, nomeadamente em 15 indicadores de desempenho que permitiam monitorizar os ganhos e perdas de desempenho ao longo do tempo. Foi provavelmente o primeiro esforço sistemático no sentido de avaliar o desempenho das escolas em Portugal. Com o tempo houve esmorecimento da motivação para continuar o trabalho rotineiro de recolha de informação e o exercício acabou por se extinguir.
- *Projecto Qualidade XXI (1999-2002)*. Procurava incrementar práticas de auto-avaliação no âmbito do Projecto-Piloto Europeu sobre Avaliação da Qualidade na Educação Escolar. Inclui a figura do ‘amigo crítico’ como alguém exterior à escola e o desenvolvimento de redes de escolas que aprendem e se apoiam. Para além das dificuldades técnicas e científicas encontradas, deparou-se com dificuldades de passar da avaliação à acção de melhoria e teve problemas de falta de financiamento para o amigo crítico.

- *Programa Avaliação Integrada das Escolas (1999-2002)*. Programa da Inspeção-Geral da Educação (IGE) que então passaria a desempenhar um papel de intervenção avaliativa, no campo de uma maior autonomia de gestão de cada escola e de valorização dos poderes locais, deixando de ser apenas responsável pela verificação da conformidade normativa. Assentava numa análise multidimensional da escola para todos os níveis de ensino não superior. Foi criticado por ter um foco excessivo na avaliação dos resultados dos alunos, não incluindo determinantes desses resultados, como a satisfação e motivação das diferentes partes interessadas, e por se tratar de processo de avaliação externa em que a auto-avaliação não aparece como parte integrante do processo de avaliação (Saraiva & Rosa, 1999). Segundo Ventura (2006), sucumbiu sobretudo devido à falta de tradição e de experiência na área da avaliação e à reconhecida ambição do Programa, bem como à inexistência de um número satisfatório de avaliadores com formação e experiência necessárias.
- *Projecto Melhorar a Qualidade (2000-2004)*. Centra-se no desenvolvimento da auto-avaliação tendo como referência o modelo de excelência da EFQM, numa parceria estabelecida entre a Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e a empresa QUAL (Formação e Serviços em Gestão da Qualidade). Tinha como ponto de partida o desempenho dos estudantes, dos professores, do pessoal não docente e da comunidade para definir o plano de qualidade da escola. Teve pouca adesão por parte das escolas.
- *Programa AVES – Avaliação de Escolas Secundárias (iniciado em 2000)*. Programa da Fundação Manuel Leão centrado na auto-avaliação, apoiada por mecanismos externos de recolha e tratamento da informação. Assenta num modelo de avaliação organizado em quatro níveis – entrada, contexto, processos e resultados, cada um deles com várias dimensões, evidenciando o conceito de valor acrescentado.
- *Projecto de Aferição da Efectividade da Auto-avaliação das Escolas (2004-2006)*. É o segundo programa sob a alçada da IGE, que surge, ainda, num quadro de desenvolvimento da autonomia das escolas e dos seus princípios orientadores, e segundo as quais a auto-avaliação assume carácter obrigatório, à luz da legislação sobre avaliação de escolas que tinha saído em 2002 (Portugal, 2002).

É de salientar que nenhum destes programas, nem mesmo os de iniciativa governamental, tiveram um carácter universal, i.e. nenhum chegou a avaliar todas as escolas. Esta situação revela uma linha de descontinuidade da política nacional no que concerne a avaliação de escolas. No entanto, a legislação que obrigava à avaliação de escolas estava em vigor - a Lei nº 31 de 2002 que aprova o sistema de educação e do ensino não superior. Finalmente, no mandato de Maria de Lurdes Rodrigues como Ministra da Educação foram criadas as condições políticas para que 2006 visse o desenvolvimento de um programa que viria, finalmente, a avaliar todas as escolas de ensino e educação não superior em Portugal, segundo um mesmo quadro avaliativo. Este programa é discutido em mais pormenor abaixo.

O contributo dos modelos quantitativos para a avaliação

As questões levantadas acima, bem como o conhecimento das experiências de avaliação de escolas relatadas levou-nos a conceber um projecto de investigação para desenvolver um modelo de medição do desempenho de escolas secundárias portuguesas¹. Pretendia-se

responder à seguinte pergunta: como medir o desempenho das escolas, levando em consideração as variáveis que a escola controla e distinguindo-as das variáveis que a escola não controla? Dada a falta de dados disponíveis, o projecto envolveu um estudo exploratório em que se recolheram dados directamente por inquérito junto da totalidade das escolas secundárias da área de actuação da então Direcção Regional de Educação do Centro.

O modelo desenvolvido tinha um vínculo marcadamente de valor acrescentado: para além de levar em consideração variáveis de contexto, considerava ainda o nível de desempenho dos alunos à entrada do secundário, medido pelo desempenho dos alunos no 9º ano (Sarrico, Rosa, & Coelho, 2010). Pela aplicação do modelo desenvolvido a uma amostra de escolas da região Centro, chegou-se aos seguintes resultados: o desempenho da escola apareceu como independente da localização geográfica, tamanho da escola, tipologia (em agrupamento ou não agrupada), e taxa de rotação da comissão executiva na década anterior. No entanto, revelou um compromisso claro entre resultados nos exames e as taxas de conclusão do ensino secundário. Ou seja, escolas com os mesmos resultados nos exames, os resultados que normalmente são mais visíveis, incluindo por via dos rankings, têm resultados muito díspares relativamente às taxas de conclusão.

Os resultados acima, demonstram que um exercício de *benchmarking* métrico baseado somente nos resultados dos exames, como é o caso dos rankings, não é útil. No entanto, um *benchmarking* métrico, desde que realizado com dados adequados e utilizando técnicas sofisticadas que o estado da arte actual possibilita, permite fazer um diagnóstico de escolas individuais e de um ponto de vista sistémico das escolas do país (Mayston, 2003; Worthington, 2001). Um *benchmarking* métrico que leve em linha de conta não só indicadores de output, como classificações, taxas de transição ou conclusão, e taxas de abandono, mas também indicadores de input, como desempenho prévio dos alunos, características socioeconómicas dos alunos, e recursos da escola, pode ter uma importância fundamental tanto para a auto-avaliação como para a avaliação externa das escolas. Ao nível da auto-avaliação, o *benchmarking* métrico permite informar cada escola do seu posicionamento relativo face a outras escolas da rede, apontando escolas de referência, que, tendo características semelhantes, têm, no entanto, melhor desempenho. A partir deste ponto, a escola em auto-avaliação poderá definir metas de desempenho realistas e, através de um exercício de *benchmarking* das práticas, identificar boas práticas nas escolas de referência, que poderá tentar emular ou adaptar à sua realidade, no sentido de melhorar o seu desempenho. Por seu lado, na avaliação externa, um exercício de *benchmarking* métrico, pela sua capacidade de digerir dados, é uma fonte de informação objectiva que complementa juízos de valor emitidos por um painel de avaliadores, os quais apresentam algum grau de subjectividade. Tal exercício poderá ainda centrar os esforços da administração no acompanhamento e apoio a escolas que apresentem pior desempenho, em vez de dividir os esforços de avaliação externa, de forma igual, por todas as escolas independentemente do seu desempenho.

Avaliação externa das escolas – primeiro ciclo

Em 2006, foi nomeado um grupo de trabalho para a avaliação de escolas, do qual a autora fez parte (Oliveira et al., 2006)². Daí resultou o Programa de Avaliação Externa das Escolas coordenado pela IGE a partir de 2007.

Constituíram objectivos desta actividade:

- Fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados;
- Articular os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de auto-avaliação das escolas;
- Reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia;
- Concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo;
- Contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas.

Pretendia-se que este modelo de avaliação externa estivesse em articulação estreita com a auto-avaliação das escolas, incidindo em cinco domínios de avaliação: resultados; prestação do serviço educativo; organização e gestão escolares; liderança; e capacidade de auto-regulação e progresso da escola. Relativamente à auto-avaliação, não se impôs nenhum modelo, reconhecendo-se que já existiam experiências em curso e que esta é do domínio da autonomia das escolas. A avaliação é levado a cabo por um painel de dois inspectores e um 'membro leigo', baseada em documentos previamente enviados pela escola, dados quantitativos de resultados e de contexto, e entrevistas em painel a diferentes partes interessadas da comunidade educativa. É produzido um relatório de avaliação de cada escola que é tornado público na Internet.

O programa de avaliação externa começou com um piloto de 24 escolas em 2006, cerca de 100 escolas voluntárias em 2007, entrando em velocidade de cruzeiro a partir de 2008, de maneira a que cada escola fosse avaliada de quatro em quatro anos, como condição necessária ao reforço da autonomia das escolas, prevendo ainda contratos de desenvolvimento tendo em consideração os resultados da avaliação.

Os projectos de investigação levados a cabo, nomeadamente o já mencionado acima, sobre o desenvolvimento de modelos de avaliação que levam em linha de conta dados de contexto económico, social e cultural informaram em grande medida o primeiro Programa de Avaliação Externa de Escolas, sobretudo relativamente à recolha deste tipo de informação ao nível da escola. Para isso em muito contribui o desenvolvimento em paralelo, durante 2006, da MISI – Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação, que acabou por montar a arquitectura necessária à recolha formal e sistemática desses dados, que no piloto do programa de avaliação de escolas tinha sido levado a cabo directamente pelo grupo de trabalho junto das escolas avaliadas.

Benchmarking métrico versus benchmarking das práticas

A informação disponibilizada por modelos quantitativos de análise, mostra que frequentemente há um compromisso entre dimensões diferentes do desempenho das escolas, nomeadamente entre resultados de exame e taxas de conclusão (Sarrico, et al., 2010). Esta constatação suscitou-nos a dúvida em que medida a disponibilização dos dados de contexto e resultados escolares aos avaliadores de escolas seria suficiente para que eles se apercebessem dos compromissos envolvidos, e em que medida algumas escolas teriam bons resultados nos exames em detrimento das suas taxas de conclusão.

Com os dados da avaliação externa de 2007 que incluiu cerca de 100 escolas foi possível comparar o julgamento dos avaliadores externos (o juiz) com os resultados de um modelo quantitativo com uma abordagem de valor acrescentado (o modelo do juiz). Mostra-se que, como suspeitávamos, os resultados do juiz correlacionam-se mal com os resultados do modelo de juiz e, paradoxalmente, melhor com o ranking de escolas (Sarrico & Rosa, 2009).

Estes resultados levaram-nos a concluir que não basta fornecer dados de contexto e resultados escolares dos alunos aos avaliadores em bruto, mas que é preciso tratar esses dados de forma a eles poderem ser levados em consideração pelos avaliadores de forma capaz.

Avaliação externa das escolas – segundo ciclo

Em 2011, e pela primeira vez, todas as escolas de Portugal tinham sido avaliadas segundo um mesmo modelo. Era tempo de pegar nos balanços anuais que foram sendo feitos junto de avaliadores e avaliados pela IGE³ e rever o modelo. Para tal foi nomeado novo grupo de trabalho de avaliação de escolas que propôs um modelo renovado para o segundo ciclo (Almeida et al., 2011)⁴, do qual a autora também fez parte. Face ao ciclo de AEE 2006-2011, o Grupo de Trabalho propôs sete alterações principais: i) a redução de cinco para três domínios de análise; ii) a aplicação prévia de questionários de satisfação à comunidade; iii) a utilização do valor esperado na análise dos resultados das escolas; iv) a auscultação directa das autarquias; v) a introdução de um novo nível na escala de classificação; vi) a necessidade de produção e aplicação de um plano de melhoria em cada escola avaliada; vii) a variabilidade dos ciclos de avaliação.

Forem ainda reformulados os objectivos da actividade de avaliação externa, que visa agora:

- 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 auto-avaliação 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.

O relatório foi entregue em Julho e aceite pela nova equipa ministerial em Outubro de 2011. As escolas começaram a ser avaliadas segundo este modelo a partir do ano lectivo 2011/12. Tal como no primeiro ciclo, também relatórios de avaliação das escolas do segundo ciclo estão disponíveis no sítio electrónico da agora IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência.

Uma das novidades, a utilização do valor esperado na análise dos resultados das escolas, é em parte informada pela investigação relatada em Sarrico & Rosa (2009), e a constatação que os avaliadores sem o apoio de modelos quantitativos de análise têm dificuldade em contextualizar os resultados dos alunos em função dos dados de contexto disponibilizados. Assim, a partir do segundo ciclo os avaliadores passaram a ter disponível não só os dados de contexto dos alunos da escola e os seus resultados, mas também modelos analíticos de tratamento desses dados, no sentido de os ajudar a formar julgamentos mais sólidos sobre o desempenho da escola, nomeadamente ao nível do domínio Resultados.

Outra faceta reforçada no segundo ciclo de avaliação é o tema da gestão do desempenho na escola. Nomeadamente, uma das questões importantes neste novo ciclo é avaliar em que medida houve progresso entre a primeira e a segunda avaliação da escola, sobretudo como é que a escola utiliza a informação produzida em sede de auto-avaliação e avaliação externa para melhorar o seu desempenho.

Gestão de desempenho das escolas

A preocupação deixada na última secção foi alvo de um outro projecto de investigação sobre as práticas de gestão do desempenho das escolas portuguesas⁵. No seu âmbito fez-se um estudo qualitativo, baseado em 12 estudos de caso de escolas com diferentes níveis de desempenho medidos por um modelo quantitativo de valor acrescentado ('desempenho real') e com diferentes posicionamentos nos rankings de escolas ('desempenho aparente'). As principais conclusões são as seguintes (Sarrico, Rosa, & Manatos, 2012): a auto-avaliação encontra-se pouco desenvolvida, as escolas medem sobretudo medidas de resultados nos exames, taxas de transição, conclusão e abandono, mas não medem determinantes desses resultados. Poucas escolas incorporam a informação de desempenho recolhida nos seus processos de tomada de decisão. Há ainda menos evidência que as escolas utilizem essa informação para desenvolver medidas correctivas concretas. As acções de melhoria apresentadas referem-se sobretudo a áreas de apoio e menos aos processos de ensino-aprendizagem. Sobretudo é difícil estabelecer uma relação entre os resultados da avaliação e mudanças ao nível das práticas em sala de aula, algo que é corroborado pelo balanço mais recente da IGEC (2013) que aponta o acompanhamento e supervisão da prática lectiva como a área de melhoria mais frequente recomendada pelos avaliadores de escolas.

Sabendo que as práticas de gestão do desempenho são ainda incipientes e que é claro no segundo ciclo de avaliação que a este nível não se fizeram os progressos esperados, estudou-se ainda as razões que levam a escola a fazer auto-avaliação (Sarrico & Rosa, 2013). Genericamente, as razões de ordem interna, nomeadamente de uma motivação intrínseca da escola para a melhoria são ultrapassadas por razões de motivação extrínseca, como as pressões, primeiro dos rankings e depois da avaliação externa agora levada a cabo pela IGEC. Ou seja, a auto-avaliação aparece sobretudo como pré-requisito para a avaliação externa, o cumprimento formal de uma exigência imposta, ou ainda como necessidade de um processo de melhoria para alterar um posicionamento considerado mau nos rankings.

Por outro lado, as escolas estudadas invocam frequentemente o tema da autonomia, ou mais concretamente a falta dela, como razão para não haver mais acção para a melhoria face aos resultados de sucessivos exercícios avaliativos. E aqui há tipicamente dois discursos encontrados. O primeiro fala da falta de autonomia de facto: querer fazer alterações a determinadas práticas mas não poder fazer por falta efectiva de autonomia. O segundo discurso tem mais a ver não com o poder fazer mas com o querer e/ou saber fazer, passando a responsabilidade de fazer para autoridades fora da escola, nomeadamente o ministério da tutela, ou a necessidade de essa tutela ter de dizer como fazer ou 'ensinar' a fazer.

Assim, a questão da autonomia das escolas e a sua ligação à capacidade de estas gerirem o seu desempenho é algo que claramente ainda não está fechado. Esta ligação está formalmente presente desde o primeiro ciclo de avaliação externa, em que explicitamente se ligava a figura

do contrato de autonomia com os resultados da avaliação externa. No entanto, na prática esta questão ainda não está cabalmente resolvida. Note-se ainda que a celebração de contratos de autonomia na sequência da avaliação externa só aconteceu com as escolas que foram avaliadas no primeiro ano do primeiro ciclo de avaliação externa.

Validação dos modelos utilizados na avaliação externa

No seguimento da publicitação dos resultados do Programme for Institutional Student Assessment da OCDE, PISA –2012⁶, levou-se a cabo um estudo com os seguintes objectivos (Sarrico et al., 2013)⁷: identificar os factores explicativos do desempenho dos alunos Portugueses nos testes do PISA (Leitura e Matemática), e comparar a análise dos dados de PISA com a análise dos dados nacionais para efeito de avaliação externa.

Utilizando-se variáveis de contexto do inquérito PISA, idênticas aquelas que são recolhidas pela MISI e utilizadas na avaliação externa, e de resultados a leitura e matemática obtiveram-se medidas de ajustamento dos modelos de medição do desempenho dos alunos participantes no PISA2012 idênticas aos dos modelos de medição do desempenho das escolas utilizados na avaliação externa (o coeficiente de determinação R² anda na ordem dos 40%). Este resultado dá alguma robustez aos modelos que medem o desvio entre o desempenho observado e o desempenho esperado de cada escola e que estão a ser utilizados na avaliação externa para ajudar os avaliadores externos a formular juízos de valor acerca do desempenho das escolas que avaliam.

Estes resultados permitem assim validar os modelos quantitativos utilizados na avaliação externa. Mostra-se ainda que se os factores de contexto, que a escola não controla, explicarão cerca de 40% dos resultados das escolas, ainda muito fica por explicar no desempenho da escola e que muito desse desempenho depende de variáveis que a escola controlará. Mostra-se ainda que em ambos os casos, análise de dados tendo como fonte a MISI ou o inquérito PISA, que as variáveis de contexto têm mais impacto no desempenho a numeracia do que a literacia.

Autonomia de gestão e resultados

Os dados do PISA permitiram ainda estudar algo que já nos preocupava há uma década com o nosso primeiro projecto de investigação sobre o assunto e que por falta de dados tinha ficado sem reposta. Em que medida é que o desempenho de escolas privadas é diferente de escolas estatais. Esta questão é importante, porquanto a autonomia de gestão é superior nas primeiras face às segundas, e poderíamos perceber melhor em que medida essa autonomia se relaciona com os resultados das escolas, controlando obviamente para as variáveis de contexto que a escola não controla. A nível nacional não são recolhidos de forma sistemática e completa dados sobre as escolas privadas, como é feito para as escolas estatais, via a MISI. As escolas privadas não são objecto de recolha de dados, nem de avaliação externa, mesmo aquelas que por via de contratos de associação prestam um serviço público. Face a esta falta de informação é difícil estudar em que medida diferenças na autonomia de gestão têm impacto ou não sobre o desempenho das escolas. No entanto, o inquérito PISA é feito para uma amostra de escolas representativa para o território nacional, o que inclui escolas estatais e escolas privadas, com e sem prestação de serviço público.

Como tal, um objectivo adicional do nosso estudo dos dados do PISA2012 foi analisar a existência de eventuais diferenças entre o desempenho dos alunos de escolas estatais e privadas, a Leitura e Matemática, controlando para as variáveis de contexto. As variáveis de contexto são representadas por uma variável compósita síntese que é um índice do estatuto económico, social e cultural dos alunos, e que engloba o estatuto profissional e o nível educacional dos pais e a posse de bens domésticos. A amplitude desta variável para as subamostras de escolas estatais e privadas é idêntica, mas muda a sua distribuição. As escolas privadas englobam duas realidades diferentes: privadas puras e privadas que prestam serviço público com contrato de associação.

Quando se compara o desempenho dos dois tipos de escola, controlando para as variáveis de contexto, o que se verifica é que as escolas privadas têm um desempenho estatisticamente superior ao das escolas estatais tanto a Leitura como a Matemática. No caso da Matemática verifica-se ainda um resultado interessante. O efeito da escola privada na nota de Matemática aumenta com o nível social do aluno, i.e. à medida que o nível social do aluno aumenta, a diferença entre escolas privadas e estatais aumenta.

Outro dado interessante é a experiência das escolas com contrato de autonomia. Em Setembro de 2007, foram celebrados 22 contratos de autonomia com escolas que tinham estado envolvidas, em 2006, no projecto-piloto de avaliação externa das escolas. No ano lectivo de 2011-2012 foram avaliados 20 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas que celebraram contratos de autonomia. O relatório global do primeiro ano do segundo ciclo da avaliação externa produzido pela IGEC apresenta uma visão muito positiva da evolução do desempenho das escolas com contrato de autonomia (IGEC, 2013). Infelizmente, a prática de celebração de contratos de autonomia não se alargou em anos subsequentes.

Face a estes resultados, parece-nos que é importante estudar melhor este efeito para melhor compreender como a autonomia de gestão poderá afectar o desempenho da escola. Esta questão apresenta-se como muito relevante à luz do descrito acima e ainda: (i) dos resultados de Sarrico, Rosa, & Manatos (2012) relativamente ao desenvolvimento incipiente de práticas de gestão do desempenho nas escolas estatais, mormente o efeito da avaliação externa; (ii) e dos resultados de Sarrico & Rosa (2013) que apontam a falta de autonomia das escolas estatais como um obstáculo ao desenvolvimento da capacidade de gestão de desempenho das escolas, nomeadamente naquilo que concerne a medidas de melhoria do desempenho.

Avaliação de escolas e ensino superior

Como vimos acima, um dos ímpetus fortes para a avaliação de escolas foi a divulgação de rankings de escolas com base nas notas dos exames do 12º ano. Ora estas notas são utilizadas também como mecanismo de selecção para acesso ao ensino superior. Este facto, revela a crença que de alguma forma o desempenho dos alunos no ensino secundário será determinante para o seu desempenho no ensino superior, i.e. o desempenho do ensino superior depende, em alguma medida do desempenho do ensino secundário.

Constata-se que os mecanismos de avaliação do ensino não superior e superior são em muitas coisas idênticos, pelo que num âmbito de um projecto de investigação sobre as práticas de garantia da qualidade do ensino superior, o que inclui a questão do acesso, estudámos em que

medida há alinhamento entre as práticas de melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem entre o não superior e o superior⁸. Fizemos 20 entrevistas em 4 instituições de ensino superior e 9 entrevistas em escolas secundárias da mesma localidade das instituições de ensino superior. A perspectiva dos diferentes *stakeholders* da organização é um elemento presente nos modelos de avaliação externa, e em muitos modelos de auto-avaliação, seja no ensino não superior, seja no superior. No entanto, do estudo realizado, verificámos que, genericamente, nem as escolas não superiores têm em consideração nas suas práticas de auto-avaliação a perspectiva das instituições de ensino superior, nem as instituições de ensino superior têm em consideração nas suas práticas de auto-avaliação a perspectiva das escolas. Ou seja, não é comum escolas de diferentes níveis de ensino verem nas outras partes interessadas no seu desempenho parceiros que podem contribuir para a melhoria desse mesmo desempenho. Ainda não há a visão oferecida por um responsável de uma escola superior: «eles [nas escolas secundárias] têm de saber o que é que os seus alunos vêm para cá fazer e nós [nas IES] precisamos de saber o que eles estão a fazer lá, para que possamos construir pontes» (Rosa & Sarrico, 2013).

O ensino superior será uma das partes interessadas no desempenho do ensino superior, à semelhança de outras, como o mercado de trabalho e a sociedade em geral. O exemplo dado acima mostra algum desalinhamento entre as práticas de avaliação e um dos beneficiários das escolas – o ensino superior. Este facto pode ser um sintoma de um desalinhamento mais lato entre o desempenho da escola e o que é esperado dela por diferentes beneficiários, e que terá de ser melhor acautelado em sede de avaliação de escolas.

Considerações finais

Apesar de todas as experiências de avaliação levadas a cabo em Portugal nas últimas décadas, e de já se ter concluído um ciclo de avaliação da totalidade das escolas e de estar a decorrer um segundo ciclo, parece que há ainda um caminho longo a percorrer para que se induzam mecanismos sistemáticos de auto-avaliação e melhoria contínua nas escolas, i.e. práticas efectivas de gestão do desempenho da escola.

No relatório global de balanço do primeiro ciclo de avaliação 2006-2011 (IGE, s/d) reconhece-se relativamente ao desenvolvimento e à consolidação da auto-avaliação uma tendência predominantemente positiva, no entanto:

(...) reconhece-se que, em matéria de auto-avaliação das escolas, tinha ocorrido uma evolução nem sempre sustentada e progressiva, com avanços e recuos (...)

Nas considerações gerais sobre a avaliação externa das escolas em 2011-2012 (IGEC, 2013), diz-se:

É muito frequente a identificação de áreas de melhoria ao nível dos processos de auto-avaliação desenvolvidos pela escola, sobretudo no que respeita à sua continuidade e abrangência; à coerência com os planos de melhoria elaborados; e ao envolvimento e participação da comunidade educativa.

Era expectável que a generalização da avaliação externa a todas as escolas pudesse – até pelo pressuposto que lhe é inerente de um processo de auto-avaliação prévio – induzir, por si,

mecanismos sistemáticos e abrangentes de auto-avaliação nas escolas. Esta hipótese era tão mais provável porquanto se previa que a avaliação externa tivesse consequências, nomeadamente no que diz respeito aos contratos de desenvolvimento da autonomia das escolas. Lamentavelmente, este processo estagnou o que não augura um contexto favorável ao desenvolvimento mais aprofundado de práticas efectivas de gestão de desempenho entre os julgados.

Referências

- Almeida, V. C., Curado, A. P., Sarrico, C. S., Nunes, J., Azevedo, J. J., Azevedo, J. M., . . . Teixeira, P. N. (2011). *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa de escolas: relatório final*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Coelho, I. P., Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2007). Avaliação de escolas em Portugal: que futuro? [Evaluation of schools in Portugal: what future?]. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*, 7(2), 56-67.
- IGE. (s/d). *Avaliação Externa das Escolas: Avaliar para a Melhoria e a Confiança – 2006-2011*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, Ministério da Educação e Ciência.
- IGEC. (2013). *Avaliação Externa das Escolas 2011-2012 — Relatório* Lisboa: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Ministério da Educação e Ciência.
- Matos, M., Lopes, C. T., Nunes, S., & Venâncio, I. (2006). Reflexões sobre os rankings do Secundário *Investigação Operacional*, 26 (1), 1-21.
- Mayston, D. J. (2003). Measuring and managing educational performance. *Journal of the Operational Research Society*, 54(7), 679-691.
- Ministério da Educação. (2002). *Proposta de Seroiação das Escolas do Ensino Secundário: Ano lectivo 2001-2002*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Ministério da Educação.
- Neto-Mendes, A., Costa, J. A., & Ventura, A. (2003). Ranking de Escolas em Portugal: um Estudo Exploratório. *REICE - Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1), 1-13.
- Oliveira, P. G., Clímaco, M. C., Carravilla, M. A., Sarrico, C. S., Azevedo, J. M., & Oliveira, J. F. (2006). *Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas [Final Activity Report of the Working Group for the Evaluation of Schools]*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Portugal. (2002). *Lei nº 31/2002. Aprova o sistema de educação e do ensino não superior*: Diário da República — I Série-A, Nº 294 — 20 de Dezembro de 2002, 7952-7954.
- Rosa, M. J., & Sarrico, C. S. (2013). *Quality assurance in secondary and higher education: worlds apart or complementary views?* Lausanne, 9-11 September: 26th CHER Annual Conference.
- Saraiva, P. M., & Rosa, M. J. (1999). *Parecer sobre o Programa de Avaliação Integrada das Escolas da Inspeção-geral da Educação*. Coimbra: Documento de Trabalho.
- Sarrico, C. S., Cardoso, M. F., Machado, I., Costa, C., Rosa, M. J., Sá, C., & Teixeira, P. N. (2013). *PISA 2012: Uma abordagem aos resultados a partir de factores contextuais e institucionais*. Caparide, 11 de Dezembro de 2013: Seminário Desafios para a Investigação em Educação, Ministério da Educação e Ciência.
- Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2009). Measuring and comparing the performance of Portuguese secondary schools - A confrontation between metric and practice benchmarking. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 58(8), 767-786.
- Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2013). Sucesso escolar nas escolas secundárias portuguesas: a importância da gestão do desempenho. In L. Veloso & P. Abrantes (Eds.), *Sucesso Escolar* (pp. 77-104). Lisboa: Editora Mundos Sociais.

- Sarrico, C. S., Rosa, M. J., & Coelho, I. P. (2010). The Performance of Portuguese Secondary Schools. An exploratory study. *Quality Assurance in Education*, 18(4), 286-303.
- Sarrico, C. S., Rosa, M. J., & Manatos, M. J. (2012). School performance management practices and school achievement. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 272-289.
- Ventura, A. (2006). *Avaliação e Inspeção das Escolas: Estudo de Impacte do Programa de Avaliação Integrada*. Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Worthington, A. C. (2001). An empirical survey of frontier efficiency measurement techniques in education. *Education Economics*, 9(3), 245-268.

¹ Projecto POCI/EGE/58611/2004, «Desenvolvimento de um modelo de medição de desempenho de escolas secundárias portuguesas», de 01/07/2005 a 30/11/2008, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

² Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE_06_RELATORIO_GT.pdf.

³ Todos disponíveis em <http://www.ige.min-edu.pt/>.

⁴ Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/Relatorios/AEE2_GT_2011_RELATORIO_FINAL.pdf.

⁵ Projecto FSE/CED/83520/2008, «Sucesso escolar nas escolas secundárias portuguesas: a importância da gestão do desempenho», de 01/10/2009 a 30/09/2010, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

⁶ Disponíveis em <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>.

⁷ Disponível em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/246/>.

⁸ Projecto CZ-KA1-2010-4663-511491, «IBAR – *Identifying barriers in promoting the European Standards and Guidelines for Quality Assurance at institutional level and making recommendations as to how these might be addressed*», de 01/01/2011 a 31/12/2013, financiado pelo programa *Lifelong Learning Programme*, da Comissão Europeia.