

Escola – Avaliação Externa, Autoavaliação e Práticas Institucionais**School - External Evaluation, Self-Evaluation and Institutional Practices****Eduardo Esteves da Costa¹**
João Pascoinho²

Resumo: O Decreto-Lei n.º55/2018, de 6 de julho, promulgou o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (PAFC), instigando a comunidade educativa, particularmente os professores, a refletirem, em conjunto, sobre os desafios, as exigências e as implicações da sua implementação, que a escola se tornasse uma instituição, permanentemente, reflexiva. A Inspeção-Geral de Educação e Ciência (IGEC) reforçou a necessidade das escolas procederem à autoavaliação e a obrigatoriedade de apresentarem um plano de melhoria na sequência da avaliação externa. O projeto que desenvolvemos teve como referências o relatório da avaliação externa da IGEC e o da avaliação interna do Agrupamento. Conclui-se que a avaliação externa teve impacto na implementação do plano de melhoria e na prossecução da autoavaliação do Agrupamento. Porém, face às avaliações, o Agrupamento devia ter aprofundado o investimento na cultura de aperfeiçoamento institucional e de melhoria.

Palavras-chave: Avaliação externa; Autoavaliação; Instituições reflexivas; Melhoria das escolas.

Abstract: Decree-Law no. 55/2018, of July 6, promulgated the Curricular Autonomy and Flexibility Project (PAFC), instigating the educational community, particularly teachers, to reflect together on challenges, demands and the implications of its implementation, for the school to become a permanently reflective institution. The General Inspectorate of Education and Science (IGEC) reinforced the need for schools to carry out self-assessment and the obligation to present an improvement plan following external evaluation. The project we developed was based on the IGEC external evaluation report and the Group's internal evaluation report. It is concluded that the external evaluation had an impact on the implementation of the improvement plan and on the continuation of the Group's self-evaluation. However, in view of the evaluations, the Grouping should have deepened the investment in the culture of institutional improvement and improvement.

¹ Especialização em Administração e Organização Escolar – Área de administração escolar e educacional pelo Instituto de Estudos Superiores de Fafe (IESF).P.Q.N.D. do Agrupamento de Escolas de Oliveira de Frades, do Grupo 300 e Subdiretor do Agrupamento. Email: estevescosta25@gmail.com

² Professor Adjunto no Instituto de Estudos Superiores de Fafe e Professor Coordenador do Curso de Formação Especializada em Administração e organização Escolar da Escola Superior de Educação de Fafe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0620-4250>. Email: joapascoinho@iesfafe.pt

Recebido em 08/01/2021
Aprovado em 19/02/2021

Keywords: External evaluation; Self-evaluation; Reflective institutions; Improvement of schools.

Introdução

A publicação do Decreto-Lei n.º55/2018, de 6 de julho, promulgou nas escolas portuguesas o PAFC, que nos instiga a refletir, em conjunto e de forma constante, sobre os desafios, as exigências e as implicações que a alteração efetiva do currículo trazem para as escolas ou agrupamentos, sobre o modo como os espaços e os tempos de trabalho estão organizados e sobre as práticas letivas. De uma autonomia legislativa, somos confrontados com uma autonomia efetiva, que compete a cada escola e agrupamento gerir. Precisamos de ser escolas reflexivas e envolventes, onde toda a comunidade educativa seja chamada a intervir e contribuir para o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Pareceu-nos importante fazer uma abordagem diacrónica da legislação mais significativa que conduziu à autonomia das escolas, nomeadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, de 14 de outubro, a publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que altera significativamente o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, anteriormente regulado pelo Decreto de Lei n.º 115 – A/98, de 04 de maio. A transição de um modelo de gestão colegial para um modelo em que a figura do diretor, enquanto órgão unipessoal, passa a ser central, modificando substancialmente o modelo de gestão de escolas.

Dos vários instrumentos que consagram a autonomia, o mais importante é o Projeto Educativo, onde devem estar consagradas as políticas educativas que marcam a peculiaridade de cada escola ou agrupamento, “de forma contextualizada, tendo como linha norteadora a sua singularidade e consideração pelos princípios e objetivos que incorporam o seu público” (Lacerda, Ramalho & Rocha, 2018, p. 172).

As práticas reflexivas devem ser uma constante na escola, no entanto, nem sempre se verificam. Assim, o governo, com o programa de avaliação externa, assume a avaliação como uma exigência de melhoria do sistema e das escolas. A Lei n.º 31/2002, de 20 de Dezembro, ainda em vigor, estabelece o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. Na lei é feita a referência à escola como organização e que a sua avaliação se deve estruturar na autoavaliação de cada escola e na avaliação externa, da responsabilidade da Inspeção-geral da Educação, (artigo 5.º), assumindo que esta tem “carácter obrigatório” (artigo 6.º). Atualmente, está a decorrer o terceiro ciclo avaliativo nas escolas portuguesas.

A conjugação das duas avaliações apresenta-se como essencial para que as escolas melhorem e se desenvolvam, conduzindo a uma crescente autonomia, ambicionando “o sucesso educativo dos nossos alunos e, por essa via, a igualdade de oportunidades” (Decreto-Lei n.º 55/2018, 6 de julho, p.2928).

No projeto destacámos o relevo atribuído à avaliação de escolas assente em critérios de melhoria e eficácia, segundos os quais a avaliação da qualidade se remete para conceitos associados à eficácia da consecução dos resultados desejados, à melhoria eficaz e ao desenvolvimento organizacional das escolas. Importa avaliar e refletir as práticas, melhorar o ensino e a aprendizagem, com conseqüente impacto na melhoria dos resultados dos alunos no processo educativo no seu todo. Tendo em conta o processo que conduziu a uma efetiva autonomia das escolas, a práticas reflexivas, esplanadas na avaliação externa e na autoavaliação, é a autoavaliação a vertente de avaliação que melhor contribui para o desenvolvimento organizacional da escola, para a melhoria das práticas de ensino-aprendizagem e para o bem-estar dos elementos da comunidade educativa, buscando o desenvolvimento integral do aluno, plasmado no Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória.

Assim, definimos como objetivo principal, analisar, numa escola do Distrito de Viseu, designada por Agrupamento Viseu, visto que nos foi pedido para manter o anonimato do agrupamento, tendo em consideração o relatório da avaliação externa da IGEC de 2013 e o relatório e os resultados do inquérito de autoavaliação, no ano letivo 2018/2019, a forma como o Agrupamento deu resposta aos problemas diagnosticados. O anonimato foi pedido, visto que a direção facultou os relatórios referidos, assim como permitiu gravar uma entrevista com o vice-presidente.

Nas considerações finais, abordamos como foram mobilizados os resultados, se foram objeto de reflexão, se constituíram um impulso para o desenvolvimento e para a melhoria da qualidade da escola, se reverteram no apoio à decisão, se influenciaram o planeamento e a gestão do Agrupamento.

Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular – Autonomia Efetiva

Gestão Escolar em Portugal

Analisando diacronicamente o quadro legislativo referente ao sistema educativo do nosso País, constatamos o desejo de autonomia escolar logo após o 25 de Abril de 1974.

Imediatamente após a revolução de 74, a maior parte dos reitores nomeados pelo regime foram afastados, e professores, pessoal não docente e alunos uniram-se em comissões de gestão – assembleias para eleger órgãos coletivos e colegiais. Seria este o primeiro ensaio de autonomia escolar, encontrando-se o poder dentro delas (Lima, 2006). As comissões de gestão foram reconhecidas legalmente, numa primeira tentativa de normalização, com a publicação do Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio, em que era estabelecida a existência de um responsável pela gestão da escola, que respondia perante a administração central.

A não-aceitação por parte dos professores como “mero executores de currículos previamente definidos ao milímetro” (Alarcão, 2001, p. 2), veio a consubstanciar-se na década de oitenta. A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) vem proclamar um maior envolvimento da comunidade educativa, defendendo uma maior autonomia para as escolas e, a ela associada, a descentralização do poder.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, com o título “Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, vem declarar a autonomia das escolas, nomeadamente através da criação de “contratos de autonomia”. As escolas do primeiro ciclo e os jardins-de-infância são integrados em agrupamentos de escolas, solução definida no artigo 5º, n.º 1, do decreto “como uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum, com vista à realização de finalidades comuns” (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio).

A legislação estabelece, para as escolas, quatro órgãos de administração e gestão: a Assembleia, o Conselho Executivo ou Diretor, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo. Tendo em conta os novos instrumentos/documentos que consubstanciam a autonomia das escolas, destacamos as competências da Assembleia: a aprovação, acompanhamento e avaliação do projeto educativo, a aprovação do regulamento interno da escola, a emissão de pareceres sobre o plano anual de atividades e respetiva avaliação, a aprovação dos contratos de autonomia e do relatório de contas, o acompanhamento do processo de autoavaliação da escola e o processo de eleição do conselho executivo ou diretor.

O Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio “apresenta ideias e princípios genéricos, enunciados de forma vaga, que possibilita várias interpretações, não definido um “modelo puro de administração e gestão das escolas” (Afonso, 2010, p.47).

Desde 1986, decorrente da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, que a legislação incorpora o conceito de Projeto Educativo. Volvidas mais de três décadas, ao longo das quais a escola pública portuguesa tem sido confrontada com a elaboração, implementação e avaliação deste instrumento de direção, continua a ser “o mais importante instrumento de administração e gestão da escola” (Lacerda et al, 2018, p. 154).

A imposição normativa de um projeto de escola, em todas as escolas do país, não significa que este exista em todas as escolas e seja um projeto construído a partir de um diagnóstico real e respeitando três dimensões, participação, estratégia e liderança, requisitos essenciais no processo de construção do projeto educativo. Este implica sempre participação, contratualização e requer uma gestão participada. É importante que o documento contemple uma dimensão estratégica que expresse as ambições, os fins e os objetivos, antecedida, na sua construção, por um diagnóstico e uma avaliação e monitorização permanentes (Costa, 2003).

De acordo com o referido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, este é desenhado da necessidade do reforço da autonomia das escolas, de uma abertura clara da escola à comunidade e de lideranças fortes. Está claramente definido o rumo que o governo pretende dar ao sistema de ensino, começando por definir a escola como um estabelecimento em que é assegurado um serviço público, cuja qualidade, eficiência e eficácia dependem da “governança”. Assim, a escola deve garantir “o melhor produto ao mais baixo custo, o que só é possível se for otimizada a “produção”, com uma gestão racional, através de uma liderança forte (com autoridade), unipessoal, o diretor, e com a vigilância e controlo “dos clientes e acionistas” organizados num conselho geral” (Afonso, 2010, p.46).

A liderança cabe agora ao diretor. À possibilidade de escolha entre um órgão de gestão colegial, sucede a imposição de um órgão unipessoal, com competências “nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial, da carreira docente” (Decreto- Lei n.º 75/2008, artigo 18º).

O Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, apresenta a segunda alteração e republicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. O Governo pretende assegurar a existência de normas que garantam e reforcem a autonomia das escolas, bem como a sua maior flexibilização organizacional e pedagógica.

De acordo com o seu preâmbulo, estas são condições essenciais para a melhoria do sistema público de educação, e para elas contribuirá:

a reestruturação da rede escolar, a consolidação e alargamento da rede de escolas com contratos de autonomia, a hierarquização no exercício de cargos de gestão, a integração dos instrumentos de gestão, a

consolidação de uma cultura de avaliação e o reforço da abertura à comunidade (Decreto-Lei n.º 137/2012, p. 3341).

Os modelos conceituais de liderança aplicados ao diretor e às suas funções têm sofrido evolução, à imagem da evolução constatada nas demais áreas de investigação educacional, onde dois modelos conceituais se aplicam à liderança do diretor, a liderança instrutiva, centrada no currículo e no ensino, onde o diretor escolar é entendido como líder de ensino e a liderança transformacional. Relativamente à liderança instrutiva, constatou-se a sua limitação, uma vez que liderar no âmbito do ensino não é nem será nunca o único papel que o diretor escolar tem de desempenhar. As novas abordagens e as alterações da estrutura normativa da escola têm vindo a enfatizar novos modelos de liderança, nomeadamente a liderança transformacional, mais ajustada às organizações escolares, entendida como uma liderança distribuída, não adstrita apenas ao diretor, mas também às várias lideranças que se têm afirmando nas estruturas intermédias dos novos agrupamentos escolares (Lima, 2011).

Para Lacerda et al. (2018) existe consensualidade em torno da relevância da autonomia na melhoria do funcionamento das organizações, no entanto, não há evidência de que tal arquitetura de autonomia das escolas e dos respetivos modelos de regulação e gestão tenha uma relação direta na melhoria das aprendizagens dos alunos e no seu desenvolvimento pessoal e social.

Neste sentido, em 2017, a 5 de julho, publicou-se o Despacho n.º 5908/2017, através do qual o Ministério da Educação promulgou o PAFC, tendo sido desenvolvido, como projeto-piloto, em cerca de duzentas e trinta escolas do nosso País. Findo o período experimental, em 6 de Julho de 2018, com a publicação do Decreto-Lei n.º 55/2018, institucionalizou-se o PAFC em todas as escolas portuguesas.

O Decreto-Lei n. 55/2018, no seu preâmbulo, refere que cada escola tem a possibilidade de gestão das matrizes curriculares-base adequando-as às opções curriculares de cada instituição, conferindo às escola e agrupamentos a apropriação da plena autonomia curricular. De uma autonomia legislativa, somos confrontados com uma autonomia efetiva, que compete a cada escola e agrupamento gerir. É reforçada a autonomia das escolas, procurando que os modelos de gestão e regulação contribuam para um efetivo sucesso educativo de todos os alunos. Necessitamos de ser escolas reflexivas e envolventes, onde toda a comunidade educativa seja chamada a intervir e contribuir para o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Refere, também, que o preconizado na Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovado pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, não tem sido plenamente atingido nas nossas escolas, uma vez que

“nem todos os alunos veem garantido o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo.” Preconiza que a escola tem de preparar os alunos para os novos desafios que a sociedade enfrenta, em virtude de uma globalização e desenvolvimento tecnológico, preparando-os “para empregos ainda não criados, para tecnologias ainda não inventadas, para a resolução de problemas que ainda se desconhecem” (Decreto-Lei n. 55/2018, 6 de julho, p. 2928).

O modelo proposto apresenta-se com a ambição de questionar os propósitos e efeitos da regulação da ação escolar vulgarmente conectada a um alegado exercício inquestionável da autonomia, mas que não tem tido os resultados educacionais desejados. Questionam-se os documentos até então elaborados por cada escola/agrupamento, as práticas pedagógicas, o que é ser aluno e ser professor e o próprio currículo nacional de cada disciplina. Temos de ser instituições reflexivas que questionam e avaliam, em conjunto e de forma constante, as exigências e as implicações que a alteração efetiva do currículo trazem para as escolas ou agrupamentos, sobre o modo como os espaços e os tempos de trabalho estão organizados, as práticas pedagógicas e a avaliação das aprendizagens, garantindo a todos os alunos o direito à aprendizagem e ao sucesso educativo (Cosme, 2018).

Gestão tradicional vs gestão pela Qualidade

Até aos finais do século XIX e princípios do século XX, as empresas estavam mais preocupadas com a sua produção interna: como melhorar a produção, particularmente a quantidade, face à procura existente no país onde se encontravam. O planeamento era a curto prazo e o controlo assentava numa estrutura vertical e centralizada. Com a abertura dos mercados a nível internacional, as empresas sentiram necessidade em avaliar a Qualidade dos seus produtos e serviços, para melhor combaterem a concorrência. A qualidade é a adequação ao propósito ou ao uso baseando-se no planeamento, no controlo e na melhoria sucessiva da Qualidade (Louro, 2009).

A necessidade de avaliar o desempenho das empresas de forma mais sistemática, rigorosa e extensiva e de o comparar com outras empresas procurando as razões dos sucessos e insucessos, fez com que desenvolvessem ferramentas de gestão e de avaliação da Qualidade, respeitando referenciais criados para o efeito, como, por exemplo, os seguintes modelos de Qualidade: EFQM (European Foundation for Quality Management), CAF (Common Assessment Framework), Balanced Scorecard e Benchmarking.

Após ter surgido no sector privado, num contexto de transformação e produção, o modelo da Qualidade foi transferido para as organizações públicas. Tornou-se, por isso, evidente a necessidade de se construírem modelos que dessem resposta ao controlo de Qualidade do serviço público. No sector público, que é essencialmente prestador de serviços, a filosofia da Gestão pela Qualidade Total inverte-se na pirâmide de controlo, sendo colocada no topo a necessidade dos consumidores e clientes.

O conceito de Qualidade só começa a ser aplicado na Administração Pública a partir dos anos 80 do século XX.

Para que as organizações se tornem mais eficazes, a Qualidade pode ser tida como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos” (Decreto-Lei nº 166-A/99, 13 de maio, art. 2º).

Como bloqueios ao desenvolvimento da Qualidade nos serviços públicos podem ser apontadas situações em que a Qualidade serve pouco as organizações porque, não havendo a noção de concorrência, elas são resistentes à mudança.

Avaliação das organizações escolares

O tema da avaliação de escolas, enquanto organização, com as suas peculiaridades, é crescentemente incontornável no panorama do mundo educativo e suscita, cada vez mais, o interesse dos decisores políticos e organizacionais no domínio educativo, como também dos professores, pais e público em geral, pois todos desejam saber se a educação garante Qualidade na preparação das crianças e jovens para enfrentarem os desafios de uma futura integração social (Afonso, 2010).

As escolas encontram-se cada vez mais sobre o olhar atento da sociedade, resultado da sua abertura à comunidade educativa e à crescente importância da sua avaliação como base de trabalho para a tão desejada autonomia. A avaliação é uma condição necessária para a melhoria da Qualidade das escolas (Dias & Melão, 2009). As escolas detentoras de autoconhecimento têm maior facilidade em fazer mudanças, quando conhecedoras dos seus pontos fortes e pontos fracos. Dotando-se de capacidade para usar e produzir esse conhecimento para se tornarem mais eficazes.

Enquanto organizações, as escolas têm obrigação de se adaptar à realidade do meio envolvente, ou seja, a toda a comunidade educativa, devendo identificar os seus “clientes” e

responder às suas expectativas. A avaliação da Qualidade passou a ser imprescindível à melhoria do desempenho da organização escolar.

A escola é uma organização complexa onde se desenvolvem múltiplos processos e se inter-relacionam professores, alunos, funcionários, pais, encarregados de educação e outros membros da comunidade em geral, contribuindo todos para uma mesma finalidade: preparar os alunos para a sua vida adulta, onde terão que enfrentar empregos ainda não criados, tecnologias ainda não inventadas e para a resolução de problemas que ainda se desconhecem (Decreto-Lei n.º 55/2018, 6 de julho).

A avaliação das escolas começou por ter alguma visibilidade ao longo da década de noventa, com o Programa de Avaliação Externa das Escolas, conduzido pela Inspeção-Geral da Educação (IGE), nomeadamente com o *Observatório da Qualidade da Escola*, tendo evoluído discretamente até conseguir algum impacto na década seguinte com o programa de *Avaliação Integrada das Escolas*. Atualmente, está em curso a concretização de um outro modelo, designado de *Avaliação Externa das Escolas*, em que todos os estabelecimentos de ensino estatais serão incluídos (Afonso, 2010), em três ciclos avaliativos: O primeiro, iniciado em 2006, foi concluído em junho de 2011, tendo sido avaliadas mil cento e trinta e uma escolas/agrupamentos, e o segundo ciclo, iniciado em novembro de 2011, terminou em 2017 abrangendo 824³ agrupamentos/escolas. Em abril de 2019, com a avaliação de nove escolas, iniciou-se o terceiro ciclo da Avaliação Externa das Escolas, não estando, ainda, definida a sua duração.

Este programa pretende fomentar nas escolas uma cultura de autoavaliação, através de uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados, contribuir para o melhor conhecimento da educação e promover o desenvolvimento organizacional e a capacitação institucional das escolas (Despacho 4150/2011, 4 de março).

Estamos perante uma avaliação externa que no relatório final que envia às escolas indica o que considera ser os pontos fortes e fracos da organização escolar visitada. Solicitando que a escola indique estratégias para superar ou minimizar os referidos pontos fracos.

As políticas de avaliação têm marcado o campo da educação nas últimas três décadas, porque surgiram orientações legais para todo o sistema educativo em termos de autoavaliação. As escolas dos ensinos básico e secundário já desenvolvem dispositivos, instrumentos e

³ Ver o site da Inspeção-Geral da Educação e Ciência
(http://www.igec.mec.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/03/00).

processos diversos, como consequência dessas orientações legais ou como consequência do atual programa de avaliação externa, do qual é responsável a IGE (Afonso, 2010).

A legislação em vigor, particularmente desde 2002, refere que a avaliação nas escolas existe para “promover a melhoria da Qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficiência e eficácia, apoiar a formulação desenvolvimento das políticas de educação e formação”; assegurar o “sucesso educativo, promovendo uma cultura de Qualidade, exigência e responsabilidade nas escolas”; valorizar o papel 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”; questionar práticas, promovendo “uma cultura de melhoria continuada da organização, do funcionamento e dos resultados do sistema educativo e dos projetos educativos”; e aprender através da partilha e das experiências de outras instituições e “processos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, fornecendo informação e recolhendo experiências comparadas e termos internacionais de referência”. A “avaliação estrutura-se com base na autoavaliação, a realizar em cada escola ou agrupamento de escolas, e na avaliação externa”. A autoavaliação “tem um carácter obrigatório e desenvolve-se em permanência” (Lei nº 31/2002, artº 3, artº 5º e artº 6º, 20 de dezembro).

A Qualidade é um atributo que as organizações deseja ver associada a tudo aquilo que faz e as escolas não fogem à regra. As escolas procuram conhecer-se a si próprias, identificando os seus pontos fortes e fracos, para que consigam implementar processos de melhoria contínua com vista à excelência. Frequentemente, as escolas não avançam para a autoavaliação por não dominarem os conceitos e os instrumentos da autoavaliação (Dias & Melo, 2009).

A autoavaliação deve envolver elementos de toda a população do meio escolar para que os vários atores se comprometam na melhoria das suas práticas, na procura da excelência (*idem*), no sucesso educativo dos nossos alunos.

O Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril (p.1) refere que “as escolas são estabelecimentos aos quais está confiada uma missão de serviço público, que consiste em dotar todos e cada um dos cidadãos das competências e conhecimentos que lhes permitam explorar plenamente as suas capacidades, integrar-se ativamente na Sociedade e dar um contributo para a vida económica, social e cultural do País”. Torna-se imperativo haver uma avaliação da Qualidade nas escolas e agrupamentos de escolas, como acontece nos outros organismos públicos, transformando-se assim num contributo essencial para o desenvolvimento social e económico em Portugal.

Sendo a autoavaliação uma dimensão estruturante da avaliação institucional, ela deve poder ser confrontada dialógica e criticamente com a avaliação externa, apoiadas, neste caso,

por equipas interdisciplinares com margens expressivas de autonomia relativa e com competências amplas e sólidas em termos éticos, metodológicos, científicos e pedagógicos. Estas equipas deverão estar exclusivamente preocupadas com a compreensão dos processos e o conhecimento das especificidades, numa atitude essencialmente direcionada para ajudar a desenvolver, ao máximo, as possibilidades e potencialidades educativas de uma determinada escola ou agrupamento de escolas (Afonso, 2010).

São várias as justificações oficiais que fundamentam a avaliação das escolas: a importância de “fomentar nas escolas uma interpelação sistemática sobre a qualidade das suas práticas e dos seus resultados”, a necessidade de “reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia”, o objetivo de “concorrer para a regulação do funcionamento do sistema educativo” e a intenção de “contribuir para um melhor conhecimento das escolas e do serviço público de educação, fomentando a participação social na vida das escolas” (Janela Afonso, 2010, p.345).

Avaliação Externa e Autoavaliação do Agrupamento Viseu

Avaliação externa

Para o desenvolvimento do projeto, utilizámos o relatório elaborado pela equipa da IGEC decorrente da avaliação externa ao Agrupamento Viseu em Maio de 2013; o inquérito aplicado aos docentes, os resultados do mesmo e o relatório elaborado pela comissão de avaliação do Agrupamento no ano letivo 2018/2019. Todos os documentos nos foram disponibilizados pela direção do Agrupamento Viseu.

A última avaliação externa do Agrupamento Viseu, realizada pela IGEC, ocorreu em maio de 2013.

No ponto 4 do relatório, Pontos Fortes e Áreas de Melhoria, p. 9, a equipa da avaliação externa referiu:

A equipa de avaliação realça os seguintes pontos fortes no desempenho do Agrupamento:

- Incremento de projetos ligados ao ambiente, voluntariado e solidariedade, que contribuem para o desenvolvimento pessoal e social dos alunos;
- Diversificação da oferta formativa através de cursos de educação e formação e profissionais, que encaminha os alunos para áreas do seu interesse e permite melhorar os resultados académicos, quer nas turmas dos cursos profissionalizantes, quer nas do ensino regular;
- Apoios disponibilizados aos alunos em diversas disciplinas, nos 2.º e 3.º ciclos e ensino secundário, com impacto globalmente positivo nos resultados escolares;
- Ação das bibliotecas escolares, pela promoção de eventos culturais destinados à comunidade escolar e pelo apoio prestado à lecionação dos conteúdos curriculares;

- Articulação com instituições e empresas locais, com realce para a parceria mantida com a Câmara Municipal, que se revela estratégica para a concretização das atividades propostas;
- Liderança democrática da direção, promotora da cooperação e partilha de responsabilidades.

A equipa de avaliação entende que as áreas onde o Agrupamento deve incidir prioritariamente os seus esforços para a melhoria são as seguintes:

- Definição de estratégias de melhoria no 1.º ciclo do ensino básico, de forma a aumentar os resultados académicos;
- Aprofundamento da articulação entre ciclos, para promover a sequencialidade das aprendizagens;
- Apropriação das metas definidas quanto aos resultados académicos a atingir, para que estas tenham um efeito regulador no processo de ensino e de aprendizagem;
- Supervisão pedagógica em sala de aula, enquanto estratégia de desenvolvimento profissional e de melhoria da qualidade do ensino;
- Envolvimento dos trabalhadores na organização do plano de formação, com vista a torná-lo um documento de referência, reconhecido e partilhado por todos;
- Consolidação do dispositivo de autoavaliação existente, que proporcione o desenvolvimento da capacidade de autorregulação e melhoria do Agrupamento.

Entrevistado o vice-diretor do Agrupamento sobre os procedimentos adotados para melhorar as áreas referidas pela equipa da IGEC, começou por referir que já decorreram vários anos e que não tinha presente todas as medidas adotadas no ano letivo 2013/2014. No entanto, em relação ao primeiro ponto, recordou que foram criados os projetos “Oficina de Leitura e de Escrita” e “Jogos Matemáticos” para todas as turmas do 2º, 3º e 4º anos do Agrupamento. Os projetos foram desenvolvidos por 2 professores de Português e 2 professores de Matemática do 3º Ciclo / Secundário em articulação com o professor titular de cada turma. Face ao elevado número de turmas, cada professor ficou com um dado número de turmas atribuídas e quinzenalmente (alternando semanalmente entre o projeto de Português e de Matemática), uma hora por semana, desenvolvia ou dava início a determinada atividade que seria continuada pelo professor titular da turma. Esta mesma estratégia foi a resposta aos pontos 2, 3 e 4. Reforçando a necessidade de melhoria dos resultados no 1º Ciclo nas áreas de Português e Matemática.

Em relação ao ponto 4, ainda mencionou que foram implementadas, na disciplina de Matemática, nas turmas do 9º Ano e do Secundário, as coadjuvâncias, numa aula de 90 minutos semanais.

Em relação ao ponto 5, referiu que são solicitadas sugestões na área da formação, mas que raramente são dadas.

Em relação ao ponto 6, que a equipa de autoavaliação foi criada no ano letivo 2011/2012.

Autoavaliação

No dia 5 de julho de 2017, o Ministério da Educação publicou o Despacho n.º 5908/2017, através do qual promulgou o PAFC, que foi desenvolvido como projeto-piloto em cerca de duzentos e trinta agrupamentos escolares ou escolas não agrupadas. O Agrupamento Viseu foi um deles.

O Agrupamento é uma instituição pública que presta serviço educativo no âmbito da educação pré-escolar e do ensino básico e secundário. No 1º Período do ano letivo 2018/2019 estavam matriculados 1174 alunos, desde o pré-escolar ao ensino secundário, e contava com 131 professores e 12 educadoras.

A equipa de avaliação era constituída por dez elementos: seis docentes (dois do 1º Ciclo, um do 2º Ciclo, dois do 3º Ciclo/ Secundário e um do ensino especial); dois auxiliares de ação educativa; um representante da autarquia; um representante da associação de pais.

A equipa de autoavaliação e a direção do Agrupamento Viseu tiveram como objetivo, no final do ano letivo 2018/2019, com a aplicação do inquérito, recolher a opinião dos docentes sobre a operacionalização do PAFC, bem como a Educação Inclusiva em contexto escolar.

O inquérito foi preenchido por 50 docentes, correspondendo a 35% dos docentes do Agrupamento e, tal como referido, destinou-se a recolher informação sobre a aplicação dos Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho e o Decreto - Lei n.º 54/2018, de 6 julho, no Agrupamento Viseu. Os 50 docentes pertenciam aos vários grupos disciplinares e aos seguintes ciclos de ensino: 1 (2%) ao pré-escolar; 6 (12%) ao 1º Ciclo; 12 (24%) ao 2º Ciclo; e 31 (62%) ao 3º Ciclo / Secundário.

À questão 1, – Com aplicação do Decreto-Lei nº 55/2018, de 6 de julho, os resultados escolares dos seus alunos têm melhorado – as respostas tiveram a seguinte distribuição: 12 (24%) docentes responderam “sim”; 19 (38%) docentes responderam “não”; 16 (32%) docentes responderam “sem opinião”; e 3 (6%) docentes “sem resposta”.

Constatou-se que a maioria dos docentes inquiridos foi de opinião que com aplicação do Decreto-Lei nº 55/2018 de 6 de julho os resultados escolares dos seus alunos não melhoraram.

À questão 2 – O projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular tem potenciado as aprendizagens dos alunos – as respostas tiveram a seguinte distribuição: 19 (38%) docentes responderam “sim”; 11 (22%) docentes responderam “não”; 17 (34%) docentes responderam “sem opinião”; e 3 (6%) docentes “sem resposta”.

A maioria dos docentes inquiridos foi de opinião que o projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular potenciou as aprendizagens dos alunos. Nas questões 1 e 2 foi relevante o número de docentes que não tiveram opinião. Houve um significativo número de docentes que não se sentiu suficientemente fundamentado para tomar uma posição.

À questão 3 – A publicação tardia do regime de Inclusão Escolar Decreto-Lei nº 54/2018, de 6 de julho, dificultou a organização do Agrupamento no sentido da sua plena aplicação? – os docentes demonstraram poucas dúvidas em considerar que o espaço temporal disponibilizado para a implementação do regime de Inclusão Escolar, Decreto-Lei nº 54/2018, de 6 de julho, não foi suficiente para a sua plena aplicação, 38 (76%) dos inquiridos responderam “sim” e 8 (16%) docentes, “sem opinião”.

À questão 4 – Considera que teria sido preferível adiar por um ano a implementação deste novo regime permitindo, assim, que se criassem as condições adequadas à sua concretização? – 40 (78%) dos inquiridos afirmaram que o adiamento, por um ano, da implantação, era condição para que se criassem as condições adequadas à sua concretização.

À questão 5 – Considera que o Manual de Apoio à Prática, divulgado pelo Ministério da Educação, permitiu esclarecer as dúvidas levantadas por este novo quadro legal? – 19 (38%) docentes defenderam que as questões principais foram esclarecidas; 15 (30%) referiram que não; 6 (12%) que sim; 10 (20%) dos inquiridos não deram qualquer resposta.

À questão 6 – Considera possível a aplicação plena deste novo quadro legal recorrendo exclusivamente aos recursos existentes no Agrupamento? – referiram que não 76%, 39 docentes; 18% não tiveram opinião, 9 docentes.

À questão 7 – Quais as principais carências que identifica no seu Agrupamento para que seja alcançado o sucesso educativo dos alunos com problemáticas mais complexas (Medidas Adicionais): Selecione todas as que se apliquem – 37 docentes (74%) referiram docentes especializados; 36 (72%), recursos materiais; 28 (56%), assistentes operacionais; 27 (54%), terapeutas; 19 (38%), psicólogos; e 13 (26%), outros.

À questão 8 – Considera que com este regime de Inclusão Escolar, os alunos com problemáticas mais complexas... – 25 docentes (50%) consideraram que perderam apoios relativamente aos que recebiam segundo o regime que vigorava; 18 (36%), consideraram que os alunos mantiveram os mesmos apoios; 7 (14%), que viram reforçados os apoios de que necessitam.

No relatório final, a equipa de avaliação refere que, antes de dar a preencher o inquérito, solicitou ao Conselho Pedagógico do Agrupamento a aprovação e/ou apresentação de novas questões e sugestões respeitantes à sua aplicação.

Considerações finais

Este projeto pretendeu analisar no Agrupamento Viseu, tendo em conta a avaliação externa, realizada pela IGEC e a autoavaliação, como deram resposta às áreas consideradas a melhorar.

A avaliação externa ocorreu há sete anos e, face ao desfasamento diacrónico, não conseguimos estabelecer uma ligação com o objetivo da autoavaliação ocorrida no ano letivo 2018/2019.

Constatou-se, pela breve entrevista ao o vice-diretor do Agrupamento, que aos pontos referidos pela IGEC para melhoria, existiu uma resposta, particularmente, ao nível do 1º Ciclo, com a implementação dos projetos “Oficinas de Leitura e de Escrita” e “Jogos Matemáticos”. O projeto “Oficina de Leitura e de Escrita” foi desenvolvido apenas no ano letivo 2013/2014 e o “Jogos Matemáticos” nos anos 2013/2014 e 2014/2015. A implementação destes projetos, inicialmente, não é de fácil execução, pois implica uma articulação de trabalho entre o professor titular da turma e o professor que o vai desenvolver, “invadindo” um espaço reservado ao professor do 1º Ciclo. Não fez sentido terminar um projeto que desenvolvia as competências do português e da matemática, depois de uma aceitação mútua, que nem sempre é fácil, e que tinha sido iniciado.

Nada foi referido sobre a articulação entre ciclos para promover a sequencialidade das aprendizagens. O facto de um professor de Português e de Matemática do 3º Ciclo / Secundário ter desenvolvido um projeto com as turmas do 2º, 3º e 4º anos, não foi a articulação pretendida pela Avaliação Externa. A articulação do 1º Ciclo devia ter ocorrido com os professores do 2º Ciclo. Em relação aos outros ciclos não existiu nenhuma estratégia de articulação.

Não foram definidas metas quanto aos resultados académicos a atingir em relação às várias disciplinas e anos. Houve a preocupação de melhorar os resultados de Português e de Matemática do 1º Ciclo, com a criação dos projetos referidos.

A implementação das coadjuvâncias à disciplina de Matemática no 9º Ano e no Secundário não é uma supervisão pedagógica em sala de aula, enquanto estratégia de desenvolvimento profissional e de melhoria de qualidade do ensino, quanto muito, foi nas turmas do 9º Ano e do Secundário a Matemática.

Não houve um esforço por parte da direção para envolver os trabalhadores do Agrupamento na organização do plano de formação, com vista a torná-lo um documento de referência, reconhecido e partilhado por todos. Não foi criada uma equipa de trabalho para o efeito, onde estivessem representados os vários trabalhadores.

A consolidação do dispositivo de autoavaliação existente, que proporcione o desenvolvimento da capacidade de autorregulação do Agrupamento poderia acontecer, pois a equipa de autoavaliação apenas tinha sido criada no ano letivo anterior. A continuidade, a análise e reflexão do trabalho desenvolvido pela equipa de autoavaliação permitiria identificar pistas nos fatores críticos que poderão potenciar a melhoria contínua.

Comprendemos a posição do vice-diretor do Agrupamento quando refere que passaram vários anos e que já não tem presente todo o plano colocado em prática para dar resposta às sugestões de melhoria da IGEC. Não faz sentido, volvidos sete anos, não ter havido nenhum acompanhamento por parte da IGEC. Quando ocorrer, o desfasamento diacrónico não permite aferir com equidade o plano de melhoria colocado em prática pelo Agrupamento.

Comprendemos o esforço feito pela IGEC nas últimas décadas para se modernizar e seguir as tendências europeias e tentar centrar-se numa ação reflexiva com a escola e os seus atores. No entanto, a sua ação caracterizou-se pelo controlo de procedimentos e verificação de documentos, deixando para segundo plano o acompanhamento das instituições escolares.

O objetivo pretendido com as alterações introduzidas no segundo ciclo avaliativo da IGEC, nomeadamente a elaboração de um Plano de Melhoria por parte das escolas, praticando uma cultura reflexiva institucional e de autoavaliação e de reforço de autonomia, visando a melhoria do desempenho da instituição, também pressupõe o acompanhamento prestado na sua implementação, o que, neste caso, não se concretizou.

O Decreto-Lei n. 55/2018 reforça a importância da escola reflexiva. A comunidade educativa, particularmente os professores, são instigados a refletir, em conjunto e de forma constante, sobre os desafios, as exigências e as implicações que a alteração efetiva do currículo trazem para as escolas ou agrupamentos, sobre o modo como os espaços e os tempos de trabalho estão organizados e sobre as práticas letivas, por isso, a pertinência da autoavaliação da Agrupamento sobre a sua perceção na operacionalização do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho e do Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho.

Na questão 1 constatou-se que a maioria dos docentes foi de opinião que, com aplicação do Decreto-Lei n.º 55/2018, os resultados escolares dos seus alunos não melhoraram. Porém, na questão 2 constatou-se que a maioria dos docentes foi de opinião que o PAFC potenciou as

aprendizagens dos alunos. Em ambas as questões foi relevante o número de docentes que não teve opinião. Tendo sido um Agrupamento-piloto na implementação do Despacho n.º 5908/2017, surpreendeu-nos esta posição dos docentes inquiridos.

Relativamente às questões 3 e 4, os docentes demonstraram poucas dúvidas em considerar que o espaço temporal disponibilizado para a implementação do regime de Inclusão Escolar, Decreto-Lei n.º 54/2018, 6 de julho, não foi suficiente para a sua plena aplicação, afirmaram que o adiamento, por um ano, da sua implantação era necessário para que se criassem as condições adequadas à sua concretização. Estes resultados traduziram a dificuldade que os docentes sentiram quando da imposição da implementação de novos suportes legais que alteram o processo de ensino-aprendizagem em curtos espaços de tempo. A resposta à questão 5 reforçou esta ideia. A necessidade de agilizar a aplicação do novo regime levantou um conjunto de dúvidas que o Manual de Apoio à Prática, divulgado pelo Ministério de Educação, não esclareceu quando da aplicação deste novo quadro legal.

Quanto aos recursos existentes para a aplicação plena do novo quadro legal recorrendo exclusivamente aos recursos existentes no Agrupamento, a maioria dos docentes afirmou que não seria possível, referindo, na resposta à questão 7, a falta de docentes especializados, recursos materiais e assistentes operacionais para promover um maior sucesso educativo dos alunos. Corroboraram esta opinião, quando 50% dos inquiridos, à questão 8, responderam que os alunos perderam apoios relativamente aos que recebiam, segundo o regime que vigorava anteriormente.

A palavra inclusão adquire, com a publicação do Decreto-Lei n.º 54/2018, uma abrangência alargada, quanto aos alunos a integrar numa aprendizagem plena, multifacetada e integradora dos mais diversos saberes do currículo formal e informal ou oculto.

O PFAC é um incentivo à mudança do processo de ensino-aprendizagem que tem como objetivo final garantir que todos os alunos adquiram as Aprendizagens Essenciais a cada disciplina, desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória.

O inquérito foi muito redutor nas questões formuladas. Não teve em conta os pressupostos para a aplicação dos respetivos decretos-leis e os diferentes ciclos da aplicação: planeamento, implementação e avaliação. Fatores críticos que favorecem a identificação dos pontos fortes e fracos da organização propondo-os para a adoção de ações de melhoria.

Como neste inquérito apenas se aferiu a opinião dos docentes. Em autoavaliações futuras deverá ser auscultada a perceção dos encarregados de educação, dos alunos e dos não

docentes sobre esta mesma temática, para que num plano de melhoria se tenha em atenção a imagem que a comunidade educativa tem, tendo em atenção que a motivação é um fator condicionante da participação e do clima escolar.

A perceção que os membros da comunidade têm sobre o processo de autoavaliação é, hoje, um ponto de partida para o planeamento eficaz, que conduzirá, certamente, a mudanças na organização escolar.

Propusemo-nos, através da análise documental e dos seus atores, interpretar e analisar as respostas que o Agrupamento Viseu deu às recomendações da IGEC no âmbito da avaliação externa, e qual o impacto do acompanhamento da IGEC na implementação do plano de melhoria, no desenvolvimento organizacional e na qualidade da escola. Tal desiderato não conseguiu ser alcançado na sua plenitude, visto que o Agrupamento, desde 2013, não voltou a ter qualquer avaliação externa.

Ainda, no modelo da avaliação externa, a autoavaliação é muito valorizada, na medida em que este processo de avaliação valoriza a autoavaliação realizada por cada instituição escolar. Neste sentido, também nos propusemos interpretar a resposta que o Agrupamento Viseu deu à consolidação do dispositivo de autoavaliação existente. Foi pertinente recolher a opinião dos docentes sobre a operacionalização do PAFC, bem como a Educação Inclusiva em contexto escolar. Percecionar a forma como os docentes tiveram capacidade de lidar com as diferentes propostas pedagógicas com espírito reflexivo e adaptá-las à sua própria realidade, de forma a contribuir para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem em trabalho inter e transdisciplinar. Com o questionário realizado, dificilmente as áreas como prioritárias no esforço de melhoria são identificadas.

A conjugação das duas avaliações apresenta-se como essencial para que as escolas melhorem e se desenvolvam, conduzindo a uma crescente autonomia, ambicionando o sucesso educativo dos nossos alunos e, por essa via, a igualdade de oportunidades.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. (2010). *O Conselho Geral Transitório num Agrupamento de Escolas – uma odisseia sem espaço*. (Dissertação de Mestrado), Instituto de Educação, Universidade do Minho, Braga.
- Afonso, A. J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos em Avaliação Educacional*, 21 (46), 343-361. doi: <http://dx.doi.org/10.18222/ea214620102010>.

- Alarcão, I. (2001). Professor-investigador: Que sentido? Que formação?. *Cadernos de Formação de Professores, 1*, 21-30.
- Cosme, A. (2018). *Autonomia e Flexibilidade Curricular, Propostas e Estratégias de Ação*. Porto: Porto Editora.
- Costa, J. A. (2003). *O projecto educativo da escola e as políticas educativas locais – Discursos e Práticas* (2.^a ed.). Aveiro: UA Editora.
- Dias, N. F. C., & Melão, N. F. R. (2009). Avaliação e Qualidade: Dois Conceitos Indissociáveis na Gestão Escolar. *Revista de Estudos Politécnicos, 7* (12), 193-214.
- Lacerda, C., Ramalho, H. & Rocha, J. (2018). O projeto educativo dos agrupamentos: entre a feição de instrumento de gestão e a de um mecanismo de regulação centropérfica – proposta de um modelo de análise. *Rede escolar: (re)configurações, tensões e desafios* (pp. 153-176). Aveiro, UA Editora: Serviços de Documentação, Informação Documental e Museologia.
- Lima, L. (2006). Administração da Educação e autonomia das escolas. In Lima, L.; Pacheco, J.; Esteves, M. & Canário, R. (Orgs.), *A Educação em Portugal. Alguns contributos de investigação* (pp. 5-67). Lisboa: Ministério da Educação.
- Lima, L. (2011). *Perspetivas de análise organizacional das escolas*. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Louro, A. I. C. P. (2009). *Balanced Scorecard, Modelo de Excelência EFQM e Common Assessment Framework, como instrumentos integrados de Gestão de Qualidade nos Serviços Públicos*.

Legislação consultada

- Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de maio - Diário do Governo n.º 123/1974, I Série -
Determina que a direção dos estabelecimentos de ensino possa ser confiada pelo Ministro da Educação e Cultura a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois de 25 de abril de 1974.
- Lei n.º 46/86, de 14 de outubro - Diário da República n.º 237/1986, I Série – Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 04 de maio - Diário da República n.º 102/1998, 1º
Suplemento, I Série A – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos.

Lei n. 31 de 2002. Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior. Diário da República, I série-A, n. 294, de 20 de dez. 2002.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril - Diário da República n.º 79/2008, I Série
- Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Decreto-Lei n.º 166-A/2009, de 13 de Maio - Diário da República n.º 111/1999, 1º Suplemento, Série I-A – Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP).

Despacho n.º 4150/2011, de 4 de março - Diário da República, 2.ª série n.º 45,2011 – procede à nomeação dos grupos de trabalho para o segundo ciclo avaliativo.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 02 de julho - Diário da República n.º 126/2012,
I Série - Procede à segunda alteração do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, que aprova o regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Despacho n.º 5908/2017, de 5 de julho - Diário da República n.º 128/2017, Série
II - Autoriza, em regime de experiência pedagógica, a implementação do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário, no ano escolar de 2017-2018.

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 06 de julho - Diário da República n.º 129/2018,
I Série - Procede à implementação em todas as escolas e agrupamentos portugueses do projeto de autonomia e flexibilidade curricular dos ensinos básico e secundário.