

Políticas avaliativas e *accountability* em educação — subsídios para um debate iberoamericano

ALMERINDO JANELA AFONSO

ajafonso@iep.uminho.pt

Universidade do Minho, Portugal

RESUMO:

O texto desenvolve-se em torno de três momentos essenciais: uma apresentação e discussão sucintas do conceito de *accountability* e conceitos associados; um ensaio de aplicação e transposição dos elementos teórico-conceituais a um conjunto de normativos legais, relativamente recentes no âmbito da educação em Portugal; e, por último, uma breve incursão à problemática da *accountability* tendo como referência debates e trabalhos centrados na realidade educacional de alguns países da América Latina.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas educativas, Políticas de avaliação, *Accountability* em educação.

As políticas em torno da *accountability* em educação, que contam já com um percurso relativamente longo em países como os EUA, têm sido, no entanto, marcadas, em muitos outros contextos, por oscilações mais ou menos acentuadas, a que não são indiferentes os regimes políticos, a natureza dos governos e os dinamismos emergentes das sociedades civis nacionais e transnacionais. Nestes processos não é de estranhar que surjam fragilidades em termos da construção e consolidação de uma cultura social e política de prestação de contas e de responsabilização — fragilidades que, todavia, vêm sendo confrontadas e gradualmente superadas nas últimas décadas (sobretudo após a restauração da democracia em muitos países iberoamericanos). Como resultado desta nova vaga democrática — baseada em valores e movimentos sociais de cidadania activa e crítica, mas também sincrónicos com pressões contraditórias de redefinição do papel do Estado, de tímida e ambígua descentralização administrativa, de expansão de lógicas de quase-mercado e retracção de direitos sociais, de crescente centralidade dos processos comparados de avaliação em larga escala (nacionais e internacionais) — as demandas por maior participação, transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), sobretudo no que diz respeito às instituições públicas estatais e também às organizações do chamado terceiro sector, vão ganhando consistência e maturidade, que merecem ser analisadas. Por agora, no entanto, não se pretende senão dar um pequeno passo no sentido de convocar esta problemática e incentivar

debates mais aprofundados. Neste sentido, o texto que a seguir se desenvolve estrutura-se em torno de três momentos essenciais: uma breve apresentação e discussão de conceitos, a partir dos quais se propõe um quadro de análise que pretende dar visibilidade ao que se considera serem os três pilares estruturantes de um modelo de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) e, dentro deles, a algumas das suas dimensões; num segundo momento, ensaia-se a aplicação dos elementos teórico-conceptuais anteriores a um conjunto de normativos relativamente recentes no âmbito da legislação da educação em Portugal; e, por último, faz-se uma breve incursão à problemática da *accountability*, tal como ela é apresentada em textos académicos e debates recentes, tendo como foco alguns países da América Latina.

PARA UMA DEFINIÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Embora seja traduzido frequentemente como sinónimo de *prestação de contas*, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde de facto a um conceito com significados e amplitudes plurais. Discutido a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas, umas mais simples outras mais complexas, ele remete para políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências, práticas e actores também diversificados, dando, por vezes, a sensação que continua, ainda assim,

a ser “um conceito em expansão” (Mulgan, 2000), e que, nessa teia de usos e interpretações nem sempre convergentes, poder-nos-emos perder naquilo que alguém já designou como a “complexidade bizantina” do conceito de *accountability* (Lindberg, 2009). Para evitar algumas armadilhas relativas a um conceito que necessita de mais reflexão, e que, sem dúvida, pode constituir objecto de um interessante exercício teórico-conceptual, vou procurar contornar essa complexidade e tornar mais acessível a contextualização do conceito de *accountability*, optando, para o efeito, por seguir de perto, num primeiro momento, um dos trabalhos mais referenciados de Schedler (sem, todavia, deixar de introduzir uma ou outra interpretação mais pessoal).

Para Schedler (1999), *accountability* tem três dimensões estruturantes: uma de *informação*, outra de *justificação* e uma outra de *imposição* ou sanção. Num entendimento mais imediato, a prestação de contas pode ser o pilar que sustenta ou condensa as duas primeiras: o direito de pedir informações e de exigir justificações — sendo que, para a concretização de ambas, é socialmente esperado que haja a obrigação ou o dever (regulamentados legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. Informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*)¹. Estas indagações e subsequentes respostas devem orientar-se pela transparência, atender ao direito à informação e ter em consideração outros princípios legais e éticos congruentes com as especificidades das situações, de modo que não possam ou não devam ser accionados senão procedimentos tão objectivos quanto possível para recolher “factos autênticos”, informações fidedignas e “razões válidas”. A prestação de contas tem, portanto, segundo Schedler, uma dimensão informativa e uma dimensão argumentativa, podendo, num certo sentido, ser concebida como uma actividade comunicativa ou discursiva porque pressupõe uma relação de diálogo crítico e a possibilidade de desenvolver um debate público aprofundado. No entanto, como acrescenta o mesmo autor, a prestação de contas, enquanto obrigação ou dever de dar respostas (*answerability*), não é apenas uma actividade discursiva, mais ou menos benévola, que se esgota na informação

e na justificação; ela contém também uma dimensão impositiva, coactiva ou sancionatória (*enforcement*) — integrável, do meu ponto de vista, no que se poderia designar de pilar da responsabilização. Por outro lado, face à grande variedade de situações existentes, aquelas três dimensões (informação, justificação e sanção) podem não estar sempre presentes, mas, “mesmo na ausência de uma ou duas, ainda assim podemos legitimamente falar de actos de *accountability*”. Porém, parece-me que estes “actos de *accountability*”, embora tenham sentido isoladamente, só conseguirão ganhar densidade se forem integrados e articulados num modelo mais amplo que se aproxime de algo parecido com aquilo que o próprio Schedler designa como sendo uma “categoria prototípica” de *accountability* (1999, pp. 17-18). Mas, mesmo nesse caso, talvez possamos ampliar a capacidade heurística de um modelo de *accountability* se acrescentarmos o pilar da *avaliação* aos pilares da *prestação de contas* e da *responsabilização*, estabelecendo então um espaço mais complexo de novas interacções e interfaces. É isso que o Quadro I procura mostrar².

A prestação de contas (enquanto *answerability* ou *responsabilidade*) consubstancia-se na “dimensão informativa” e na “dimensão argumentativa”. Por outro lado, o pilar da *responsabilização* (em Schedler “enforcement”) sintetiza outras dimensões: não apenas a que se refere à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas, mas também as que, em meu entender, podem ser acrescentadas — por exemplo, a assunção autónoma de responsabilidades pelos actos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização³.

Por último, o que desigmo de pilar da avaliação diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação. Neste caso, quando se justifica ou se considera necessário, a avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação *ex-ante*); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação *ex-post*); ou pode,

ainda, ela própria, desenvolver-se autonomamente através de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se as-

sim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de *accountability*).

QUADRO I — DIMENSÕES DE UM MODELO DE *accountability*

ACCOUNTABILITY	Avaliação <i>ex-ante</i>	
	Prestação de contas (<i>answerability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecer informações • Dar justificações • Elaborar e Publicitar relatórios de avaliação
	Avaliação <i>ex-post</i>	
	Responsabilização (<i>responsabilization</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (<i>enforcement</i>) • Assunção autónoma de responsabilidades • Persuasão • Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas • Avocação de normas de códigos deontológicos • Outras formas legítimas de responsabilização

FORMAS PARCELARES E MODELOS EMERGENTES DE *ACCOUNTABILITY* NA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

Desenvolverei um pouco o que acabei de afirmar tomando como exemplo algumas *formas parcelares de accountability* emergentes no campo da educação pública em Portugal. Para o efeito, defino como *formas parcelares de accountability* aquelas acções ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da *prestação de contas* ou da *responsabilização* (“actos de *accountability*” na linguagem de Schedler), não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada. Por outro lado, chamo *modelo de accountability* a uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo. Finalmente, chamo *sistema de accountability* a um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do *bem-comum*, democraticidade, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação

e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, *empowerment*, entre outros.

Partindo das definições anteriores, poderia dizer que não temos actualmente nenhum *sistema (formal) de accountability* pública na educação em Portugal, muito embora alguns *modelos* estejam em construção e, sobretudo, seja possível identificar *formas parcelares de accountability* emergentes, legalmente consagradas ou induzidas, para além daquelas que decorrem de regras racional-burocráticas internas, ou que sempre existiram de modo não-formal ou informal. Para procurar sustentar esta hipótese (e considerando apenas o ensino não-superior público), tomo os seguintes exemplos: i) a avaliação do desempenho docente; ii) os resultados de exames e testes estandarizados (nacionais e internacionais) e os *rankings* escolares; iii) o regime de autonomia e gestão das escolas; e iv) o programa de avaliação externa das escolas.

No que diz respeito à avaliação do desempenho docente, ainda não é possível (ou desejável) retirar ilações sobre a sua configuração, mesmo porque tem havido oscilações e tensões em torno da sua negociação e regulamentação legal, não estando, por agora, completamente estabelecidas as condições necessárias à sua estabilização e implementação duradouras, apesar da existência de algumas experiências nas escolas que se amparam na legislação produzida, e que remetem, directa ou indirectamente,

para as alterações ao Estatuto da Carreira Docente (ECD). De qualquer forma, os elementos actualmente disponíveis parecem indicar que a avaliação dos professores constituir-se-á como um processo circunscrito ao objectivo que nomeia (isto é, à avaliação profissional), podendo vir a ter conexões, ainda que indirectas, com formas *parcelares de accountability*, eventualmente integráveis num *modelo de accountability*. Talvez não seja por uma mera questão retórica que no normativo que define a composição e o modo de funcionamento do Conselho Científico para a Avaliação de Professores se afirme que este “vem contribuir para o fortalecimento, nas escolas, de uma cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, em contextos de autonomia”. Estas conexões, aliás, estão de algum modo previstas no próprio Estatuto da Carreira Docente (actualizado pelo Decreto-Lei n.º 15/2007) quando se refere que a avaliação terá “efectivas consequências” para o desenvolvimento da carreira, permitindo, nomeadamente, “identificar, promover e premiar o mérito”. Estipula-se, aliás, um “prémio pecuniário de desempenho” ao qual terão direito os docentes que obtenham menção qualitativa igual ou superior a *muito bom*, em duas avaliações consecutivas⁴. Também no ECD se acentua, entre outros aspectos, que a avaliação de desempenho “visa a melhoria dos resultados escolares dos alunos”, não deixando, por isso, de haver uma relação entre esses dois factores (desempenho dos professores e resultados dos alunos). Esta última questão, que não é nova noutros países, foi contemplada nos normativos regulamentares iniciais do ECD, embora, numa fase posterior, tenha sido (provisoriamente) deixada de lado⁵. Todavia, uma avaliação do desempenho docente com relações, mesmo que indirectas, com os resultados de exames nacionais externos também já está de certo modo implícita quando, por exemplo, na actual avaliação externa das escolas, se tem em conta a comparação entre os resultados da avaliação interna dos alunos e os resultados dos exames externos e, por outro lado, quando a percentagem de menções de *excelente e muito bom* está condicionada pelos resultados dessa mesma avaliação externa das escolas.

Quanto aos exames externos e testes estandardizados (nacionais ou internacionais), apesar de serem frequentemente valorizados como estando (ou podendo estar) na base de um modelo ou sistema de

accountability, não têm constituído de facto mais do que uma dimensão da prestação de contas, ou seja, um acto ou uma *forma parcelar de accountability* (Darling-Hammond, 2004)⁶. Do mesmo modo, podemos considerar os *rankings* das escolas, que resultam dos exames nacionais, como sendo também uma *forma parcelar de accountability* (neste caso, por iniciativa da sociedade civil e do mercado), impulsionada, de forma decisiva no caso português, por alguns importantes *media* (privados) de comunicação social e por sectores politicamente conservadores (Afonso, 2009). Os *rankings* são, aliás, uma questão controversa que tem sido objecto de análise em vários trabalhos de autores portugueses (Melo, 2007a, 2007b; Neto-Mendes *et al.*, 2003; Resende, 2006; Sá & Antunes, 2007; Santiago *et al.*, 2004; Vieira, 2003).

Por outro lado, deve ser também considerado o novo regime de autonomia e gestão das escolas públicas onde, com alguma frequência, são feitas referências à prestação de contas e a outros princípios congruentes (Decreto-Lei n.º 75/2008). Explicita-se neste normativo que o regime agora consagrado funciona “sob o princípio da responsabilidade e da prestação de contas do Estado assim como de todos os demais agentes ou intervenientes”. Também se enfatiza que a participação e intervenção na “directão estratégica” dos estabelecimentos ou agrupamentos escolares, por parte das famílias, professores e outros agentes da comunidade, “constitui um primeiro nível, mais directo e imediato, de prestação de contas da escola relativamente àqueles que serve”. Mais à frente, reitera-se que o exercício da autonomia “supõe a prestação de contas, designadamente através de procedimentos de auto-avaliação e de avaliação externa”. Salientam-se, ainda, eventuais consequências decorrentes de acção inspectiva e de avaliação externa que podem, por exemplo, fundamentar a dissolução dos órgãos de direcção e gestão. Ou seja, este modelo de gestão (que não se confunde com um modelo de *accountability*) parece, em várias dimensões, incluí-lo implicitamente — não apenas pelo que já se afirmou anteriormente mas, também, porque estão presentes formas de co-responsabilização entre o Estado, os agrupamentos e as escolas, sobretudo no que diz respeito aos *contratos de autonomia*. Além disso, é também de considerar que o “conselho geral”, enquanto novo órgão de “directão estratégica”, é um

espaço particularmente propício à prestação de contas (enquanto *answerability*), envolvendo a comunidade escolar e local nos processos de informação, diálogo, argumentação e justificação. Contudo, estes princípios dificilmente poderão concretizar-se à margem da acção do (novo) director, uma vez que este órgão vai ter uma grande centralidade na vida de um *agrupamento* ou de uma escola não agrupada. Sabendo que pode haver alguma expressão de tendências tecnocráticas decorrentes da implementação deste novo normativo — reforçadas por uma maior estratificação e hierarquização funcionais e profissionais, e ampliadas pelo efeito da pressão para a produção de resultados mensuráveis, a que se soma o facto de o director “intervir nos termos da lei no processo de avaliação de desempenho do pessoal docente” — não é de todo improvável que ocorram tensões entre os estilos de liderança (ou as práticas efectivas de gestão) e as *formas parcelares de accountability* decorrentes deste novo regime de autonomia das escolas.

Finalmente, outro exemplo escolhido para tentar testar a minha hipótese inicial diz respeito ao programa de avaliação externa das escolas. Este processo é da responsabilidade da Inspeção-Geral da Educação e conta com a colaboração de especialistas externos convidados que integram as respectivas equipas de avaliação. Antes de iniciar o programa, o Ministério da Educação constituiu um *grupo de trabalho* para propor um modelo de avaliação, o qual, numa fase-piloto, foi testado numa amostra constituída por escolas com alguma experiência em processos de auto-avaliação. Entre outros aspectos, o relatório final deste *grupo de trabalho* afirma uma “preocupação com a prestação de contas”, não tanto como disponibilização de dados ou informações, escrevem os seus autores, mas, sobretudo, como “resposta fundamentada à interpelação que os diferentes parceiros fazem aos responsáveis pelas políticas de escola sobre o seu desempenho educativo”. Mais adiante, salienta-se ainda que a “divulgação pública dos resultados da avaliação é uma forma de prestação de contas tanto das escolas como dos avaliadores” (Oliveira *et al.*, 2006, p. 8 e p. 10). Tendo em conta estas afirmações, parecem estar presentes e ser valorizadas as dimensões da *accountability* relativas à informação, à argumentação e à justificação, ou seja, parece haver alguma ênfase no pilar da

prestação de contas enquanto responsabilidade (*answerability*) — em congruência, aliás, com intenções expressas no próprio Programa do XVII Governo Constitucional (Portugal, 2005). Neste se afirma, por exemplo, que uma das “ambições para a legislatura” é a de “enraizar em todas as dimensões do sistema de educação e formação a cultura e a prática da avaliação e da prestação de contas” (p. 43). No que diz respeito às escolas, considera-se desejável criar condições para uma maior autonomia, significando esta “maior responsabilidade, prestação regular de contas e avaliação de desempenho e de resultados” (p. 44). É, aliás, neste âmbito que se prevê o lançamento de um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias, em que “a avaliação terá consequências, quer para premiar as boas escolas, quer para torná-las referências para toda a rede, quer para apoiar, nos seus planos de melhoria, as escolas com mais dificuldades” (p. 44). Mais à frente, reafirma-se que “as escolas verão reforçadas as suas capacidades próprias de organização e gestão, num quadro de maior responsabilização e avaliação de processos e resultados” (p. 48). Finalmente, sublinha-se a ideia de maior exigência e rigor no funcionamento do sistema educativo, implicando a “transparência e responsabilização dos vários serviços” e a consolidação de um “sistema de informação actualizado e credível” que forneça dados e informações solicitados por organismos internacionais e por outros interessados (p. 49). Assim, pode afirmar-se que o Programa de Governo aponta não apenas para o pilar da avaliação e para o pilar da prestação de contas, mas também para o pilar da responsabilização, ou seja, para um *modelo de accountability*. Cotejado o Programa do Governo com o programa de avaliação externa das escolas, este fica um pouco aquém, sobretudo no que diz respeito às consequências da avaliação. Possivelmente, como refere o documento da Inspeção-geral de Educação (IGE, 2009), porque as consequências transcendem o âmbito do programa de avaliação externa e remetem para funções da “administração educativa”. De qualquer modo, o pilar da responsabilização é extremamente controverso, como muitos autores têm chamado a atenção (cf., entre outros, Corvalán, 2006; Ranson, 2003). O próprio Conselho Nacional de Educação (CNE, 2008) o reconhece quando refere que “o receio de que da avaliação

externa possam resultar consequências negativas para as escolas e os seus agentes pode levar a comunidade escolar a adoptar uma atitude defensiva, contornando problemas que devem ser enfrentados...”. Em resposta a esta preocupação, a IGE é bastante elucidativa no seu posicionamento quando considera que “o acompanhamento, o apoio e a exigência relativamente às escolas com classificações de *Insuficiente* é fundamental para que a avaliação constitua uma oportunidade de melhoria e não um risco de penalização”. Neste sentido, acrescenta, “a administração educativa tem como desafio encontrar as modalidades mais adequadas de acompanhamento das escolas”. No mesmo documento, reconhece-se também que “a relação entre a avaliação e as medidas de desenvolvimento organizacional, onde se poderão situar os contratos de desenvolvimento e autonomia, aumenta a possibilidade de (con)sequência da avaliação e torna mais visível a responsabilidade” (IGE, 2009, p. 66). Do meu ponto de vista, a constatação de que há alguma indefinição relativamente ao pilar da responsabilização é também corroborada no parecer do Conselho Nacional de Educação quando este aponta os seguintes cenários em relação ao *contraditório*: “Se predominar neste modelo de avaliação das escolas a perspectiva formativa — de apoio à evolução da instituição — como defendemos, a actual forma de resposta da equipa avaliadora ao *contraditório*, com as alterações na divulgação que preconizamos, parece adequada. Se, pelo contrário, prevalecer uma orientação reguladora, com prémios e punições associadas, é necessário instituir um verdadeiro mecanismo de recurso para uma entidade independente, com igual publicitação dos resultados da sua intervenção”. E, mais à frente, o parecer conclui: “Desaconselha-se, pelo menos nesta fase, qualquer ligação entre os resultados da avaliação das escolas e punições ou prémios dos seus agentes individuais, designadamente a quota de professores titulares e de atribuição dos escalões mais elevados na avaliação de professores”. Em síntese, o modelo actual de avaliação externa das escolas prevê uma fase inicial de recolha e sistematização de informação, por parte dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, que se traduz, entre outros aspectos, na produção de um relatório de auto-avaliação (avaliação *ex-ante*). Segue-se uma segunda fase em que os

vários documentos e relatórios produzidos pelas escolas são disponibilizados e analisados pela equipa externa de avaliação com o objectivo de preparar adequadamente a visita aos estabelecimentos de educação e ensino. Numa terceira fase, durante a visita da equipa de avaliação externa (constituída por dois inspectores da IGE e um perito em avaliação), realizam-se diferentes entrevistas em painel onde são ouvidos membros e representantes de todos os sectores da comunidade escolar e educativa (membros de órgão de gestão, professores, funcionários, estudantes, pais, representantes da autarquia e de outras instituições ou associações locais...). Estas entrevistas procuram esclarecer e aprofundar aspectos constantes em documentos e relatórios elaborados inicialmente pelas escolas e/ou decorrentes de dados estatísticos fornecidos pelo próprio Ministério da Educação, constituindo-se, assim, como oportunidades de diálogo, justificação e argumentação, onde se recolhem e confrontam informações pertinentes para a caracterização dos “domínios” escolhidos como prioritários neste modelo de avaliação externa das escolas (“resultados, prestação dos serviços educativos, organização e gestão escolar, liderança e capacidade de auto-regulação e melhoria”), bem como, dentro de cada um destes domínios, informações pertinentes para a caracterização dos respectivos “factores” (“sucesso académico, participação e desenvolvimento cívico, comportamento e disciplina, valorização e impacto das aprendizagens, articulação e sequencialidade, acompanhamento da prática lectiva em sala de aula, diferenciação de apoios, abrangência do currículo e valorização dos saberes e aprendizagens, concepção, planeamento e desenvolvimento da actividade, gestão dos recursos humanos, gestão dos recursos materiais e financeiros, participação dos pais e outros elementos da comunidade educativa, equidade e justiça, visão e estratégia, motivação e empenho, abertura à inovação, parecerias, protocolos e projectos, auto-avaliação, e sustentabilidade do progresso”). Pode, portanto, considerar-se todo este processo como a fase de *prestação interna de contas*. Na fase seguinte (avaliação *ex-post*), a equipa de avaliação externa pondera as informações e dados recolhidos, atribui uma classificação a cada um dos domínios (muito bom, bom, suficiente e a insuficiente), sinaliza o que considera serem os pontos fortes

e fracos da organização escolar visitada, e elabora um relatório que é enviado, algum tempo depois, às respectivas escolas ou *agrupamentos*. Recebido este relatório, as escolas ou *agrupamentos* que julgarem necessário farão o *contraditório*. Por último, o relatório da equipa de avaliação externa será publicitado na Internet, no sítio da IGE (<http://www.ige.min-edu.pt>), tal como o respectivo *contraditório* (se houver). Ou seja, esta última etapa (que diz respeito à publicitação dos relatórios da avaliação *ex-post* e do *contraditório*) pode ser considerada como a fase de *prestação pública de contas*. Em síntese, se fizermos a aplicação do modelo esboçado no Quadro I para procurar entender como se desenvolve a actual avaliação externa das escolas em Portugal, poderemos reafirmar algumas conclusões já atrás sinalizadas: ou seja, nota-se essencialmente a ausência (ou a insuficiente clarificação) do pilar de responsabilização. Por outro lado, é evidente a centralidade do pilar da prestação de contas (onde a produção de informações, argumentações e justificações tem um papel estruturante) e está também presente o pilar da avaliação, em dois momentos distintos: durante o processo de auto-avaliação (ou avaliação *ex-ante*) e durante o processo de avaliação externa (ou avaliação *ex-post*). Assim sendo, no que diz respeito ao programa de avaliação externa das escolas, poderemos concluir que ele também não coincide com o modelo de *accountability* proposto no quadro teórico-conceptual, muito embora contenha, na sua configuração específica, diversas *formas parcelares de accountability* que poderão, eventualmente, articular-se melhor e evoluir para um *modelo* ou estrutura mais completa e complexa.

ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: BREVES NOTAS

Tal como acontece na Europa ou nos EUA, a questão das consequências ou da responsabilização, também surge na América Latina como o principal nó górdio dos debates e propostas em torno dos modelos ou sistemas de *accountability*. Como se acentua num boletim do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL, 2003), “é difícil e quase sempre controverso estabelecer sistemas de prestação de contas”

(expressão que aqui, e em muitos documentos latino-americanos, é usada como sinónimo de *accountability*). Nesse mesmo boletim são também referidas quatro condições para implementar um sistema de *accountability*: definição de *normas-padrão* (ou padrões educacionais); utilização de processos diversificados de *informação* (sobretudo através dos resultados de avaliações externas); decisão sobre as *consequências* (prémios ou sanções); e mecanismos para o exercício do poder ou da *autoridade*. Neste sentido, neste mesmo documento, considera-se ainda que sem a definição e especificação de normas-padrão claras (*estándares*) as escolas não poderão ser responsabilizadas pelo seu trabalho, e isso inclui condições como a formação e desempenho dos professores, disponibilidade de outros recursos humanos, materiais e didáctico-pedagógicos, conteúdos dos currículos, entre outras. Apesar disto, até há bem poucos anos, nenhum país latino-americano tinha conseguido “estabelecer, difundir e aplicar padrões educacionais a nível nacional que fixassem expectativas elevadas para todos os alunos”. Alguns estabeleceram apenas padrões mínimos. Por outro lado, relativamente à informação, considera-se que “a primeira prioridade é um sólido sistema de provas nacionais em matemática, ciências e línguas, e outras áreas e competências que cada país estime como cruciais”, cujos resultados devem ser amplamente divulgados, sendo igualmente indispensável “avaliar periodicamente os docentes e reconhecer, de forma pública, o desempenho dos melhores”. No entanto, ainda segundo o PREAL, “nenhum país avalia periodicamente todos os docentes” e, quanto aos alunos, “a maior parte aplica provas de rendimento, mas os resultados não são divulgados de forma adequada ou, inclusive, não são dados a conhecer publicamente”. Argumenta-se ainda que as escolas, as comunidades locais e os pais devem ter autoridade para tomar decisões e promover mudanças, uma vez que, “sem isso, tem pouco sentido responsabilizá-los”. Por fim, para que a prestação de contas possa ser efectiva, “o cumprimento (ou incumprimento) dos objectivos deve ter consequências”. Isto significa que deve haver uma melhor retribuição para os bons professores e que os outros devem ser identificados e receber ajuda. Do mesmo modo, as melhores escolas devem ser conhecidas e servir de exemplo, enquanto as outras “devem ser

sujeitas a medidas correctivas”. Defende-se ainda que os próprios “certificados ou títulos devem ser retidos até que os alunos demonstrem que cumprem os padrões educacionais nacionais acordados”. Como as escolas da região parecem não funcionar desta forma, o PREAL conclui que “o sucesso e o fracasso nas escolas não têm consequências” (PREAL, 2003, pp. 1-4).

Como referi anteriormente, esta é uma questão central em muitos modelos de *accountability*, nomeadamente pelo facto de existirem representações sociais e disposições profissionais críticas ou cépticas em relação à utilização de recompensas e sanções. Neste sentido, “a componente das consequências nos processos de *accountability* é claramente um dos pontos em relação aos quais menos se tem avançado e debatido na discussão de política educativa na América Latina” (Corvalán, 2006, p. 13). Por exemplo, a educação básica pública nesta região “tem poucos elementos de *accountability*” e, na maioria dos casos, não se definiram ainda padrões educacionais claros, embora, em alguns países, se esteja a avançar nesse sentido (Puryear, 2006, p. 126).

Tendo em conta outras realidades nacionais, como a dos EUA, alguns autores defendem que os sistemas educativos têm necessidade de definir padrões educacionais (*standards*), de tal modo que o currículo e os mecanismos de *accountability* possam ser congruentes com os mesmos. Ou seja, por um lado, o sistema de avaliação deve estar “alinhado” com o currículo e, por outro, “os mecanismos de *accountability* precisam fornecer incentivos e sanções congruentes com o sucesso ou com o fracasso na prossecução dessas normas-padrão” (Carney & Loeb, 2002, pp. 306-307).

Num trabalho em que revisita programas e sistemas de avaliação em larga escala no Brasil, e no qual toma como critério algumas políticas para a educação das últimas décadas nos EUA, nomeadamente a reforma *No Child Left Behind*, um autor refere que existem experiências recentes (nos âmbitos federal, estadual e municipal brasileiros) com algumas semelhanças com as políticas da *school accountability*. Porém, “de uma maneira geral, elas não incorporam um sistema de incentivos no qual professores/diretores da escola sofram penalidades ou recebam bonificações em função do desempenho dos seus alunos”. Deste modo, conclui, “a política SA [*school accountability*]

somente é eficaz quando incorpora tal sistema (Andrade, 2008, p. 452). Trata-se, como se depreende, de uma visão relativamente acrítica sobre a problemática em questão. Com efeito, o autor parece ter presente as especificidades brasileiras mas, ao fazer uma transposição mimética a partir (de uma certa leitura) da realidade norte-americana, não cuida de as problematizar. Também em relação à realidade educacional brasileira, N. Brooke utiliza a expressão “política de responsabilização” para se referir a algumas medidas e experiências, com consequências “materiais ou simbólicas”, que visam melhorar os resultados escolares “medidos” através de diversos procedimentos avaliativos, ao nível estadual e municipal (Brooke, 2008, p. 94). Este autor reconhece que “há poucos exemplos de políticas formais de responsabilização no Brasil”, sendo que muitas têm sofrido alterações frequentes. Algumas “podem ser consideradas sistemas *high stakes*”, isto é, oferecem “bónus salariais ou prémios monetários”, enquanto que outras “são sistemas *low stakes*”, ou seja, disponibilizam informação pertinente sobre avaliações e indicadores de desempenho, mas “sem consequências materiais explícitas”. O exemplo que foi visto como mais interessante foi o do *Boletim da Escola* do Paraná, através do qual se procurou viabilizar um modelo de *accountability* que não assentava apenas em avaliações comparativas externas e dados de censos, mas incentivava também a participação e envolvimento dos pais para acompanhar os alunos e induzir pressões para a melhoria dos resultados escolares. Por várias razões esta experiência não sobreviveu, embora um instrumento similar adoptado em Belo Horizonte pareça estar a ter mais sucesso. Deixando transparecer alguma crítica aos adeptos ortodoxos de formas de responsabilização baseadas em avaliações externas, este autor conclui: “Ainda não há evidência objetiva de mudanças, mas é mais fácil imaginar a aceitação e uso de informação *low-stakes* para promover discussões sobre o desempenho no âmbito da escola do que exercícios externos de avaliação que logo perdem sua capacidade de diagnóstico em virtude da importância ofuscante dos benefícios a que estão associados” (Brooke, 2008, p. 107; ver também Brooke, 2005 e 2006).

Outras análises sobre a realidade latino-americana indicam, por exemplo, que Cuba é um dos países que apresenta um modelo de *accountability* onde um maior número de características, idênticas às já

mencionadas, parece estar presente. A este propósito, é referida a existência de *padrões educacionais* rigorosos (*estándares*) que se aplicam de forma generalizada; existe uma grande quantidade de *informação* sobre o progresso dos estudantes (quer baseada em provas de rendimento censitárias⁷, quer baseada em observações periódicas de aulas); os professores cujo desempenho não é adequado têm, como *consequência*, formação adicional ou são afastados da leccionação; os estudantes que não alcancem os objectivos recebem atenção individual específica; e existe um sistema de *autoridade* muito forte e muito presente na coordenação e supervisão do sistema educativo (Puryear, 2006, p. 127).

Para além das experiências aqui sumariadas, há também muitas outras, noutros países, que não é possível recensear nesta oportunidade. Referirei apenas, para terminar, um dos projectos que está a ser revitalizado no México, e que tem a ver com o pressuposto de que os pais, a comunidade escolar e a sociedade civil em geral devem ser os actores centrais em processos de *accountability* em educação. Trata-se dos chamados *Consejos de Participación Social en la Educación* (CPSE). Todavia, analisadas as experiências mais recentes à luz da tipologia de Schedler (1999), ou seja, considerando como elementos essenciais a informação, a justificação e sanção, nos três estados mexicanos que foram estudados em maior detalhe verificou-se que em nenhum deles foi possível concluir pela existência de um sistema de *accountability* em sentido amplo (Bordon *et al.*, 2007, pp. 89-90), muito embora, mais recentemente, tenha havido algum impulso de revitalização daqueles *Consejos de Participación* através do *Programa Escuelas de Calidad*, nomeadamente em matéria de participação cidadã. Neste sentido, estes autores concluem que embora “já tenha sido iniciado um processo de transparência e de prestação de contas, a sua consolidação na estrutura do sistema educativo, desde a administração até às escolas, continua a ser um desafio pendente” na realidade educativa mexicana (Bordon *et al.*, 2007, p. 103).

COMENTÁRIO FINAL

A julgar pelos exemplos apresentados em relação a Portugal e a outros países, quero começar por sa-

liantar que há evidências suficientes para afirmar que estamos numa fase ainda inicial de construção de modelos e sistemas de *accountability* em educação, dado predominarem, em praticamente todos os casos, as dimensões referentes ao pilar da prestação pública de contas, isto é, as dimensões da justificação e da argumentação e, sobretudo, da informação. No mesmo sentido, também parece insuficiente o debate sobre a construção de modelos de *accountability* (avaliação, prestação de contas e responsabilização) que, para além das questões metodológicas, incorporem preocupações efectivas com as dimensões éticas, de justiça e de democracia. Aliás, parece-me ser igualmente pertinente que se pense sobre a questão da possibilidade de os *modelos e formas parcelares de accountability* existentes virem a ser integrados em políticas e sistemas mais amplos onde estes e outros valores e princípios sejam estruturantes. Por outro lado, caberá estudar, de forma mais demorada e sistematizada, os processos em curso no âmbito internacional e supranacional, nomeadamente no caso da União Europeia, que já constituem (ou que são integráveis em) sistemas de avaliação e de *accountability*, e que têm consequências e impactos importantes no próprio nível da governação. Refiro-me particularmente à avaliação de políticas e programas e às suas consequências em termos de prestação de contas e responsabilização. E vale a pena olhar também para outros contextos, nomeadamente para os países da América Latina, para perceber como alguns modelos, experiências e debates em curso continuam a tomar como referência o que ocorre em países centrais europeus ou nos EUA (principais artífices de uma agenda global), sendo certo que, contraditoriamente (e ainda bem), a problemática da *prestação de contas* e da *responsabilização* (dentro e fora do campo da educação) está também a afastar-se de perspectivas eurocêntricas, a ganhar outra capacidade reflexiva e a conseguir maior visibilidade social e política em muitos países iberoamericanos. É, aliás, na América Latina (e mesmo em alguns países asiáticos) que estão a surgir algumas das alternativas mais democráticas, participativas e críticas neste campo⁸. Mas este é, seguramente, um outro objecto para uma próxima reflexão.

1. A expressão *answerability* poder-se-á traduzir em português por *responsabilidade*, havendo, no entanto, “quem refira o conceito de “responsividade que consiste na explicação motivada dos fatos perquiridos. [...] Ser responsivo significa responder às questões formuladas, prestar esclarecimentos” (Mota, 2006, p. 57).

2. Inspirado na leitura de Schedler (1999), o Quadro I não pretende seguir exclusivamente este autor, tendo sido inseridos acrescentos e enxertos pessoais (ainda exploratórios). Nele a palavra responsabilização foi traduzida, de uma forma muito heterodoxa, por *responsabilization* porque *responsability* não parece ter exactamente o mesmo significado que aqui pretendo salientar.

3. Apesar de o termo “enforcement” aludir, na maior parte dos casos, a aspectos relativos a sanções e punições, ele supõe também conotações não necessariamente negativas, como se depreende desta passagem de Schedler: “[...] we described the exercise of accountability essentially as a discursive activity, as a sort of benign inquiry, a friendly dialogue between accounting and accountable parties. Yet answerability, and the double quest for information and justification it implies, is not the whole story of accountability. [...] In addition to its informational dimension (asking what has been done or will be done) and its explanatory aspects (giving reasons and forming judgments), it also contains elements of enforcement (rewarding good and punishing bad behavior)” (Schedler, 1999, p. 15).

4. Para além destes prémios, o XVII Governo Constitucional, através do Ministério da Educação, criou ainda um “Prémio Nacional de Professores”, a ser atribuído anualmente, bem como vários prémios de mérito, em diferentes áreas (carreira, integração, inovação e liderança).

5. Relativamente a esta questão, o Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009 decide “Dispensar, neste ano lectivo, o critério dos resultados escolares e das taxas de abandono, considerando as dificuldades identificadas pelo conselho científico para a avaliação dos professores”. Com efeito, anteriormente, no Decreto Regulamentar n.º 2/2008, previa-se: “Na avaliação efectuada pelo órgão de direcção executiva os indicadores de classificação ponderam o seguinte: [...]

“Progresso dos resultados escolares esperados para os alunos e redução de taxas de abandono escolar, tendo em conta o contexto socioeducativo [...]”.

6. Como refere Darling-Hammond, os testes são uma fonte de informação para um sistema de *accountability*, mas não são, em si mesmos, esse sistema: “This framework also suggests a more limited and appropriate role for test data as a component of accountability systems. Assessment data are helpful for creating more accountable systems to the extent that they provide relevant, valid, timely, and useful information about individual students are doing and how schools are serving them. However, indicators such as test scores are information for accountability system; they are not the system itself” (Darling-Hammond, 2004, pp. 1080-1081). Como escreve outro autor, “las pruebas no son la única fuente de información y ni siquiera constituyen un ingrediente esencial para un sistema de *accountability*” (McMeekin, 2006, p. 25).

7. Os resultados de avaliações por amostragem não são suficientemente divulgados e só um pequeno número de países aplica provas que envolvem todos os alunos (“pruebas censales”), conclui ainda Puryear (2006, p. 127). Por exemplo, no que diz respeito ao Brasil, “em 2005, a primeira avaliação nacional censitária de Português e Matemática no ensino fundamental, chamada *Prova Brasil*, foi feita na 4ª e na 8ª série de todas as escolas urbanas, tanto públicas, como privadas” (Brooke, 2008, p. 95).

8. O mecanismo público de prestação de contas denominado “Painel de Inspeção do Banco Mundial” é um bom exemplo para “compreender a natureza da sociedade civil transnacional que está surgindo” (Clark *et al.*, 2005, p. 21).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A. J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, pp. 13-29.
- ANDRADE, E. C. (2008). ‘*School accountability*’ no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, 28, 3, pp. 443-453.
- BORDON, A. M.; GONZÁLEZ, T. B. & VALLE, C. O. M. (2007). *Los Consejos de Participación Social*

- en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿Mecanismos Sociales para Rendición de Cuentas?* México, D. F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social e Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales.
- BROOKE, N. (2005). *Accountability* Educacional en Brasil. Una Visión General. *Seminário Internacional Accountability Educacional: Possibilidades y Desafíos para América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.
- BROOKE, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36, 128, pp. 377-401.
- BROOKE, N. (2008). Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1, 1, pp. 94-109.
- CARNOY, M. & LOEB, S. (2002). Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24, 4, pp. 305-331.
- CLARK, D.; FOX, J. & TREAKLE, K. (orgs.) (2005). *Derecho a Exigir Respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CNE — CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2008). *Parecer Sobre a Avaliação Externa das Escolas*. Lisboa: CNE.
- CORVALÁN, J. (2006). *Accountability* educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In J. CORVALÁN & R. W. McMEEKEIN (orgs.), *Accountability Educacional: Possibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal-Cide, pp. 11-18.
- DARLING-HAMMOND, L. (2004). Standards, accountability, and school reform. *Teacher College Records*, 106, 6, pp. 1047-1085.
- IGE — INSPECÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO (2009). *Avaliação Externa das Escolas-2007-2008-Relatório*. Lisboa: IGE.
- LINDBERG, S. I. (2009). Byzantine complexity. Making sense of accountability. *Committee on Concepts and Methods. Working Paper Series*, 28. Consultado em Março de 2009 em <http://www.concepts-methods.org>
- MELO, M. B. P. E (2007a). Educação e mass media na modernidade: efeitos do *ranking* escolar em análise. In M. M. VIEIRA (org.), *Escola, Jovens e Mídia*. Lisboa: ICS, pp. 67-94.
- MELO, M. B. P. E (2007b) *Reflexões e Reflexividade Mediatizada: Os Professores do Ensino Secundário e os Rankings Escolares*. Tese de Doutorado. Lisboa: ISCTE.
- McMEEKEIN, R. W. (2006). Hacia una comprensión de la accountability educative y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In J. CORVALÁN & R. W. McMEEKEIN (orgs.), *Accountability Educacional: Possibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Chile: Preal-Cide, pp. 19-49.
- MOTA, A. C. Y. H. A. (2006). *Accountability no Brasil: Os Cidadãos e seus Meios Institucionais de Controle dos Representantes*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado em Ciência Política. Consultado Março de 2009, em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>
- MULGAN, R. (2000). 'Accountability': an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78, 3, pp. 555-573.
- NETO-MENDES, A.; COSTA, J. A & VENTURA, A. (2003). Ranking de escolas em Portugal: um estudo exploratório. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1, 1, pp. 1-13. Consultado em Julho de 2008 em <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/NCV.pdf>.
- OLIVEIRA, P. G.; CLÍMACO, M. C; CARRAVILLA, M. A.; SARRICO, C.; AZEVEDO, J. M. & OLIVEIRA, J. F. (2006). *Relatório Final da Actividade do Grupo de Trabalho para Avaliação das Escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- PORTUGAL Presidência do Conselho de Ministros (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Consultado em Março de 2009 em <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>
- PREAL (2003). Un llamado a la responsabilidad por los resultados. Rendición de cuentas en educación/ n° 1. *Formas & Reformas de la Educación*. Série Políticas, 5, 15, 4pp.
- PURYEAR, J. M. (2006). La accountability en la educación : ¿Qué hemos aprendido? In J. CORVALÁN & R. W. McMEEKEIN (orgs.), *Accountability*

Educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Chile: Preal-Cide, pp. 125-133.

RANSON, S. (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18, 5, pp. 459-480.

RESENDE, C. T. M. (2006). *Rankings das Escolas em Portugal e Inglaterra: Um estudo comparado*. Dissertação de Mestrado em Análise Social e Administração da Educação. Aveiro: Universidade de Aveiro.

SÁ, V. & ANTUNES, F. (2007). *Rankings, competição e escolhas na administração da educação: um olhar desde as escolas*. *Comunicação ao IV Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação*. Lisboa: FPCE.

SANTIAGO, R.; CORREIA, M. F.; TAVARES, O. & PIMENTA, C. (2004). *Um Olhar sobre os Rankings*. Matosinhos: CIPES.

SCHEDLER, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. SCHEDLER; L. DIAMOND & M. F. PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Reinner Pub., pp. 13-28.

VIEIRA, M^a M. (2003). Famílias e escola: processos de construção da democratização escolar. In M^a M. VIEIRA; J. PINTASSILGO & Benedita P. MELO (orgs.), *Democratização Escolar: Intenções e Apropriações*. Lisboa: CIE/FCUL, pp. 75-103.

Legislação e outros documentos referenciados

- Lei n.º 31/2002 de 20 de Dezembro
[Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior]
- Despacho conjunto n.º 370/2006
[Cria um grupo de trabalho para definir os referenciais para a avaliação externa dos estabelecimentos de educação e ensino]

- Programa do XVII Governo Constitucional
- DAR II Série A, n.º 2/X/1 de 18 de Março de 2005
- Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril
[Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, regular e especializado]
- Conselho Nacional de Educação, Parecer n.º 5/2008
[Parecer sobre a «avaliação externa das escolas»]
- DR. II Série, n.º 113 de 13 de Junho de 2008
- Decreto-Lei n.º 15/2007 de 19 de Janeiro
[Altera o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário]
- Lei n.º 38/2007 de 16 de Agosto
[Aprova o regime jurídico da avaliação do ensino superior]
- Portaria n.º 1260/2007 de 26 de Setembro
[Estabelece os procedimentos para os contratos de autonomia]
- Decreto-Lei n.º 369/2007 de 5 de Novembro
[Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior]
- Decreto Regulamentar n.º 2/2008 de 10 de Janeiro
[Cria os mecanismos indispensáveis à aplicação do novo sistema de avaliação de desempenho do pessoal docente]
- Decreto Regulamentar n.º 4/2008 de 5 de Fevereiro
[Define a composição e o modo de funcionamento do conselho científico para a avaliação de professores]
- Decreto Regulamentar n.º 1-A/2009 de 5 de Janeiro
[Define o regime transitório de avaliação de desempenho do pessoal docente de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário]

