

As organizações internacionais e a avaliação dos sistemas de educação e formação: análise crítica e comparativa

Claudia Neves

Investigadora na Unidade de Investigação Educação e Desenvolvimento (UIED) – Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa.

Palavras-chave

Education and training policy, lifelong learning, comparative education, sustainable development, indicators, personal development, education and training evaluation

Política educativa e de formação, educação/formação ao longo da vida, educação comparada, desenvolvimento Sustentável, indicadores, desenvolvimento pessoal, avaliação da educação/formação

RESUMO

Este artigo procura sistematizar um trabalho de investigação que procurou contribuir para uma análise crítica comparativa, ao nível macro, de documentos de referência produzidos por organizações internacionais (PNUD, OCDE, UNESCO, Banco Mundial e União Europeia), que guiam as decisões na política educativa mundial. O objectivo principal que pretendemos atingir foi questionar as linhas “mestras” definidas, hoje em dia, para a educação e para a formação, em termos de grandes objectivos do Milénio.

Ou seja, até que ponto os indicadores relativos à avaliação e monitorização das políticas de educação e formação integram o novo paradigma da educação/formação ao longo da vida, no sentido de um modelo de desenvolvimento humano e correspondem aos objectivos de desenvolvimento para o milénio num contexto de globalização?

Introdução

O trabalho de investigação aqui apresentado parte do pressuposto de que os sistemas educativos e as políticas educativas estão intimamente relacionados com sectores da vida social e política, tendo em vista a prossecução de objectivos relacionados com uma filosofia política e a estratégia de desenvolvimento daí decorrente.

O que se pretendeu desenvolver neste estudo foi uma análise crítica comparativa, ao nível macro, de documentos de referência produzidos por organizações internacionais (PNUD, OCDE, UNESCO, Banco Mundial e União Europeia), que guiam as decisões na política educativa. O objectivo principal que pretendemos atingir foi questionar as linhas «mestras» definidas, hoje em dia, para a educação, colocada em termos de grandes objectivos do Milénio.

Ou seja, até que ponto os indicadores relativos à avaliação e monitorização das políticas educativas integram o novo paradigma da educação ao longo da vida, do desenvolvimento humano e correspondem aos objectivos educativos para o milénio num contexto de globalização?

Pertinência do estudo e opções metodológicas

Sobretudo a partir da Cimeira Mundial do Rio (2001) e da Cimeira de Joanesburgo (2003), realizada sob o tema do Desenvolvimento Sustentável, emerge a necessidade de uma compreensão global de um crescimento equilibrado cujo pilar essencial é o desenvolvimento humano sustentado no progresso do homem e das suas capacidades. Trata-se de um projecto à escala mundial que deverá ter a participação não só de governos como das pessoas em geral através de uma participação cívica activa, onde cada pessoa terá a sua cota de responsabilidade no processo de desenvolvimento (Relatório sobre o desenvolvimento humano – PNUD: 2002). Esta problemática tem contornos filosóficos, políticos, sociológicos, educativos que ultrapassam os modelos económicos clássicos e abrem perspectivas para uma nova problemática entre a educação e o desenvolvimento. Muitas dessas alterações são mudanças conceptuais, estruturais e teóricas que sustentam um nova reflexão sobre a educação e o desenvolvimento.

Nesse sentido, interrogámo-nos acerca da coerência, ou não, entre as estratégias políticas de curto e de longo-prazo traduzidas por

metas e objectivos, acompanhadas por instrumentos de avaliação e uma nova filosofia da educação que visa o desenvolvimento humano sustentado.

Procurámos, assim, identificar as principais organizações internacionais com preocupações no campo da educação/formação, de modo a podermos identificar as principais referências, ao nível mundial, para a formulação das políticas educativas nacionais.

O conjunto de organizações seleccionadas foram: Nações Unidas (PNUD e UNESCO) OCDE, Banco Mundial. Posteriormente, alargámos o campo de pesquisa ao contexto europeu pois considerámos que a União Europeia se tornou uma instituição de importante referência para as políticas de educação e de formação dos países que fazem parte da União.

O material recolhido foi sistematizado e posteriormente organizado numa grelha de leitura construída com base numa análise de conteúdo, por forma a permitir uma leitura comparativa e crítica dos dados. Esta leitura crítica dos dados foi feita a partir da articulação entre um conjunto de questões que surgiram a partir do quadro teórico e dos quadros de pensamento ideológico e políticos que orientaram as fontes documentais por nós analisadas e, também, com as questões de investigação definidas *a priori*.

A emergência de uma nova consciência mundial sobre o desenvolvimento

Desde os anos 1960 que as Nações Unidas têm vindo a debater e reflectir sobre as assimetrias económicas no mundo. No entanto, as condições políticas, económicas, sociais e culturais levaram as Nações Unidas a promover durante a década de 1990 uma série de cimeiras e encontros sobre as enormes transformações de que as sociedades estão a ser alvo. Como resultado, assistiu-se ao emergir de uma consciência global que se reflectiu no desenvolvimento de vários relatórios de peritos, preocupados em equilibrar os objectivos de ganho económico com o desenvolvimento social.

Falar hoje de Desenvolvimento significa falar da melhoria da qualidade de vida das pessoas e do ecossistema, através da melhoria dos sistemas de educação/formação, dos sistemas de saúde, em condições de liberdade e justiça social.

A comunidade internacional comprometeu-se a expandir uma visão de desenvolvimento assente no ideal de desenvolvimento humano como a chave para um progresso social e económico sustentado

em todos os países. Nesse sentido, foram definidos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio ⁽¹⁾ como o quadro de referência para medir o progresso do desenvolvimento no mundo.

Estes “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio”, defendem que os indivíduos devem ter condições de vida dignas para poderem desenvolver as suas próprias potencialidades e agirem de forma solidária e responsável no desenvolvimento das sociedades.

Subjacente a estes objectivos temos o paradigma do desenvolvimento humano entendido como eixo fundamental dos modelos de desenvolvimento das sociedades, que se pretendem sustentáveis a curto e a longo-prazo.

Foi na década de 1990 que o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) criou o conceito de desenvolvimento humano, ao desenvolver o Índice de Desenvolvimento Humano. A este conceito aderiram a maioria dos governos dos países do mundo, apelando à construção de estruturas que lutem para a erradicação da pobreza em prol da dignidade humana. Hoje em dia, o paradigma do Desenvolvimento Humano significa uma estratégia de desenvolvimento baseada nas capacidades humanas, em sistemas sociais com um justo e livre acesso a oportunidades de modo a equilibrar o crescimento económico das sociedades e a partilhar equitativamente os seus ganhos e gastos (Relatório do Desenvolvimento Humano, 2003).

Para Ambrósio (2003), o Desenvolvimento Humano deve ser o fim último de todas as políticas que contribuem para a dignidade e formação das capacidades humanas seguindo os valores da ética global.

No mesmo sentido, o Prémio Nobel da Economia, Amartya Sen, defende que a liberdade individual é o fim básico e o meio mais eficaz para a sustentabilidade da vida económica e para o combate à pobreza e à insegurança. Para este autor existe um movimento recíproco entre a liberdade e o desenvolvimento. Isto porque para ele a liberdade é tida como sinónimo de desenvolvimento e o desenvolvimento é visto enquanto liberdade. Nesse sentido, para Amartya Sen a acção livre e sustentada surge como motor essencial do desenvolvimento (Amartya Sen, 2003, p. 31).

De acordo com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e com o paradigma do desenvolvimento humano a educação e a formação são encaradas como o espaço social privilegiado para o aperfeiçoamento das especificidades individuais e da compreensão

⁽¹⁾ Para aprofundar o processo de construção dos Objectivos Internacionais de Desenvolvimento, ver site www.paris21.org/betterworld

das especificidades dos outros, sendo as vantagens de uma educação/formação ao longo da vida, a flexibilidade, a diversidade e acessibilidade no tempo e no espaço (UNESCO, 1996, p. 17) o que nos posiciona num processo de educação/formação permanente e de realização de pessoal aperfeiçoando saberes e aptidões.

Assistimos, assim, à emergência de um pensamento educativo de natureza mais humanizada, que procura estabelecer novos fins e objectivos para a educação e formação, dando maior centralidade no processo de construção da própria pessoa.

A problemática da avaliação da educação/formação ao nível mundial

Organizações como a OCDE, a UNESCO, o Banco Mundial e a União Europeia, produzem sistematicamente projectos estatísticos internacionais, que reúnem um conjunto de indicadores que servem de referentes às pilotagens das reformas, permitindo, assim “*assinalar mudanças da qualidade e dos resultados; chamar a atenção para aspectos que devem ser melhorados; avaliar a influência dos esforços do sistema; desenvolver esforços relativamente a outros países ou entidades políticas; catalisar novas ideias*”. (Amaro, 2002. p. 316).

Os indicadores de educação e formação são instrumentos de orientação política e existem, na maior parte dos países industrializados, há cerca de vinte anos. Estes indicadores começaram por ser necessários como forma de justificação dos custos com a educação. Hoje em dia são utilizados como fonte de informação aplicada à avaliação, à planificação e à administração do ensino e da formação.

A finalidade dos indicadores da educação/formação é dar a conhecer aos decisores, a situação dos sistemas de ensino e formação, por forma a facilitar a sua análise e a sua avaliação, para se poderem questionar velhas e novas orientações para a acção política (Nuttall, 1994, p 89).

Como refere Gilbert Landsheere (1994): “*piloter un système éducatif, c’est plus qu’accumuler des indicateurs. Le pilotage doit nécessairement comporter trois composants: la collecte régulière d’informations et évaluations de ces informations et leur traduction en actions institutionnelles*” (p. 12).

Tendo em conta que cada vez mais verificamos que existe uma pressão cada vez maior, quer política, quer social, para que se tornem públicos os dados sobre o desempenho da educação e da formação

no sentido de uma certa “*accountability*”⁽²⁾, torna-se necessário que se justifiquem os gastos em relação aos resultados criando as condições sociais de implementação de mecanismos de responsabilização (Afonso, 1998, p. 66).

Isto prende-se com a crescente insatisfação da sociedade face aos sistemas educativos e de formação, que não têm vindo a produzir os resultados esperados, em termos de igualdade de oportunidades no acesso e promoção social dos sectores mais desfavorecidos.

No campo da investigação surge a preocupação em analisar o possível imediatismo dos objectivos educacionais e como é que estes se inserem no processo de Desenvolvimento Humano que pressupõe “*não apenas o desenvolvimento cognitivo, mas a integração e o desenvolvimento convergente e integral das múltiplas dimensões constitutivas da personalidade e da identidade humanas*” (Sá-Chaves, 2003, p. 63).

É, também, nesse sentido que Nuttall (1994) afirma que os critérios de escolha, elaboração e avaliação dos indicadores de ensino, variam em função dos interesses políticos e do contexto político onde se insere o sistema de ensino.

Referindo-se a esta lógica onde o Estado passa a assumir uma função de gestão que induziu à concepção de mecanismos de controlo e responsabilização, que passam pela avaliação, Almerindo Janela Afonso, refere que a adopção deste tipo de políticas, levou a uma teoria de avaliação tipo positivista, e de avaliação a partir de indicadores mensuráveis, é o reflexo dessa maior preocupação maior com o produto, do que com o processo. Para Afonso, a avaliação foi uma forma de introduzir a lógica de mercado na esfera do Estado e da Administração Pública (1998, p. 75).

Ou seja, as conclusões dos estudos internacionais, baseados em indicadores, podem ser limitadas devido à sua perspectiva macro que deixa de fora pormenores ligados ao contexto que têm influência nos resultados da educação/formação.

Nesta perspectiva, Desmond Nuttall (1992, p.14) refere que o conceito de indicador da educação/formação, dá-nos informação sobre o comportamento de um sistema de educação e formação, e pode ajudar os decisores políticos a ter uma visão geral sobre as condições actuais da educação e da formação, dada a complexidade dos vários sistemas educativos e de formação. No entanto,

(2) Entendemos por “*accountability*” o facto de existir uma necessidade de verificação da eficácia da utilização de recursos, na perspectiva de uma optimização e melhoria dos resultados.

a informação fornecida pelos indicadores será sempre uma informação limitada, daí a necessidade dos indicadores terem de satisfazer uma série de características substantivas e técnicas. Para complementar a unidimensionalidade de cada indicador, é igualmente necessário criar um conjunto de indicadores que juntos, formem uma representação válida das condições de um certo sistema de educação e formação.

A monitorização da educação/formação na União Europeia

A União Europeia tem como principal característica a diversidade linguística e cultural de cada Estado-Membro. Nesse sentido, os sistemas de educação e formação mantêm um certo isolamento entre si, aplicando regras diferentes a cada sistema de educação e formação. Mas, para que cada cidadão possa beneficiar desta diversidade, tem vindo a crescer cada vez mais uma necessidade de cooperação e mobilidade entre os Estados-Membros, no que diz respeito à educação e formação. É neste sentido que a União Europeia tem vindo a desenvolver os seus trabalhos no campo da educação e formação, nos últimos 20 anos.

Em termos de organização, quer o conteúdo e os programas, quer a organização dos sistemas de educação e formação são da responsabilidade de cada Estado-Membro. O princípio da “subsidiariedade” dá à União Europeia, enquanto instituição, a capacidade de apoiar e complementar a acção de cada Estado-Membro em determinados domínios da educação e da formação ⁽³⁾.

Este tipo de cooperação tem vindo a ser impulsionado desde o Conselho Europeu de Lisboa em Março de 2000, que iniciou um marco no processo que conduziu à adopção do programa de trabalhos sobre os Objectivos Futuros da educação e formação da União Europeia.

A Comissão Europeia, primeiramente, elaborou uma proposta de relatório sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação que foi negociada pelos Estados-Membros. Posteriormente, o Conselho Europeu adoptou um relatório final apresentado no Conselho Europeu de Estocolmo em Março de 2001 e que estabelecia três objectivos estratégicos (COM(2001) 59 final):

⁽³⁾ Estes domínios são estabelecidos nos artigos 149º e 150º do Tratado.

- Aumentar a eficácia dos sistemas de educação e formação na União Europeia;
- Facilitar o acesso de todos aos sistemas de educação e formação;
- Abrir ao mundo os sistemas de educação e formação da União Europeia.

Este relatório foi assim o primeiro documento oficial que define uma abordagem relativamente às políticas de educação e formação na União Europeia. O programa de trabalho pormenorizado sobre os objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação na União Europeia foi adoptado em 14 de Fevereiro de 2002 .

Estes objectivos marcam o início de uma nova fase de desenvolvimento da educação e formação na União Europeia, tendo por base o respeito por sistemas diferentes, mas que partilham objectivos comuns que inspiram reformas nos vários países, bem como acções ao nível da União Europeia.

Os indicadores e os parâmetros de referência são igualmente fundamentais para a implementação do Método Aberto de Coordenação e para o sucesso da Estratégia de Lisboa, porque para que os países possam avaliar os seus progressos em relação aos objectivos a atingir até 2010, têm de dispor de dados válidos e comparáveis.

Em Bruxelas em Março de 2003, o Conselho Europeu defendeu explicitamente o uso de indicadores e parâmetros de referência ⁽³⁾ para que se possam identificar boas práticas e para que se possa garantir um investimento eficiente em recursos humanos (*Commission Staff Working Paper: Progress Towards the Common Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks*, 2004, p. 9).

Neste sentido, os indicadores são usados para medir o progresso em relação aos objectivos propostos para os sistemas de educação e formação, enquanto que os *benchmarks* têm como função servirem de pontos de referência, focando os esforços adicionais necessários para melhorar os sistemas de educação e formação.

No entanto a Comissão Europeia realça que os indicadores não deverão apenas ser considerados na perspectiva de medição do progresso. Eles deverão igualmente ser vistos como uma base de construção de um diálogo e troca entre os Estados-Membros e como

⁽⁴⁾ De acordo com a Comunicação da Comissão sobre os "Parâmetros de referência europeus para a educação e a formação: seguimento do Conselho Europeu de Lisboa", COM 629 Final, entendemos que os Parâmetros de referência são definidos com referência a objectivos concretos com base nos quais é possível medir os progressos realizados.

instrumento para compreender as razões das diferenças de performance, por forma a que alguns países possam aprender com as boas práticas de outros países. O uso de indicadores como veículo de troca de boas práticas e novas abordagens políticas na União Europeia é ainda mais relevante considerando que muitos Estados-Membros estão já a atingir performances de destaque, enquanto que outros enfrentam grandes desafios para atingirem os objectivos definidos.

As evidências da prática de avaliação das organizações internacionais

Para podermos verificar a coerência ou não, entre os objectivos propostos para a educação/formação, em termos de desenvolvimento humano, e os indicadores que monitorizam o seu progresso, desenvolvemos uma análise crítica e comparativa sobre um conjunto de documentos de avaliação e monitorização das Políticas Educativas mundiais publicados por organizações internacionais. Procurámos estabelecer uma relação entre as concepções encerradas no discurso e as evidências da prática.

As organizações internacionais e os respectivos documentos analisados foram: OCDE (Relatório *Education at a Glance*), UNESCO (Relatório Mundial da Educação), Banco Mundial (Relatório Education Sector Strategy), União Europeia (*Relatório Progress towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks*), Nações Unidas (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – ODM) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Relatório de Desenvolvimento Humano).

Tendo por objectivo a análise de conteúdo destes documentos, construímos uma série de categorias temáticas, que nos proporcionaram uma comparação entre as práticas de avaliação e monitorização das políticas educativas levadas a cabo pelas várias organizações internacionais.

De acordo com o quadro síntese que apresentamos em baixo, apresentamos, de seguida, algumas das conclusões da análise comparativa, estruturada de acordo com as categorias temáticas construídas para o efeito, por forma a pôr em evidência a coerência existente entre a monitorização da educação e da formação e os objectivos defendidos para a educação/formação no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e do Desenvolvimento Humano.

Quadro 1. Quadro comparativo do número de indicadores atribuído a cada categoria de análise, por organização

C A T E G O R I A S E S U B C A T E G O R I A S		OCDE	UNESCO	BM	UE
Desenvolvimento pessoal e bem-estar social	Competências de responsabilização pela qualidade e conservação do meio ambiente				
	Competências de cidadania				
	Mobilidade e intercâmbios	1			4
	Contexto socio-económico		8	1	1
Qualidade do percurso educativo/formativo e profissional	Competências básicas	5	2		4
	Competências para a sociedade do conhecimento		5	1	2
	Sensibilização para as áreas científicas	2			4
	Professores	5			
	Aprendizagem	4	1	2	1
	Empregabilidade e rentabilidade económica	5			
	Aprendizagem contínua de aptidões profissionais				3
Eficácia dos estabelecimentos de ensino	6	15	8	3	
Igualdade de oportunidades	Équilibre entre les sexes	1	4	2	
	Respeito pelas diversidades socioculturais e religiosas				
	Reconhecimento de competências e aprendizagens em contextos não formais				
	Oportunidades de ALV para todos				4
Optimização de recursos	Financeiros	4	5	1	2
	Humanos	2	3		2
	Físicos				

BM = Banco Mundial

O desenvolvimento pessoal e bem-estar social

No que diz respeito ao *desenvolvimento pessoal e bem-estar social* verificámos, logo à partida, que existe uma ausência de indicadores de monitorização em termos de *competências para a cidadania* e em termos de *responsabilização pela qualidade do meio ambiente*.

No que diz respeito à *mobilidade e intercâmbios*, derivados da crescente abertura das sociedades à comunidade mundial no sentido de uma cidadania mais alargada, pela análise que realizámos, parece-nos que esta questão ainda não atingiu igual importância para todas as organizações internacionais. Apenas a OCDE e a União Europeia definem indicadores para a monitorização da mobilidade e intercâmbio. A OCDE está mais centrada na mobilidade de estudantes no ensino terciário, enquanto que a União Europeia avalia não só a mobilidade em relação aos alunos, como também em relação aos professores. Em relação à União Europeia, devido à sua natureza económica e política, é visível a crescente preocupação com a mobilidade e intercâmbio de estudantes e professores. A sua avaliação é feita tendo por base os dados dos vários programas europeus de mobilidade e intercâmbio. No que diz respeito às outras organizações internacionais não encontramos indicadores que nos indiquem a evolução das políticas educativas no sentido de proporcionar mais e melhores condições de mobilidade, não apenas em contextos educativos, como profissionais.

Uma forma de avaliar o acesso a condições de bem-estar social é a observação da distribuição da riqueza gerada pela sociedade. Isto porque a distribuição de riqueza é, em geral, considerada um bom indicador de avaliação da capacidade de financiamento de bens necessários para garantir condições para uma vida com qualidade. Nesse sentido é importante para as organizações internacionais, em termos de educação para o desenvolvimento pessoal e o bem-estar social, a caracterização do *contexto demográfico e económico* das sociedades. Quer a UNESCO, quer a União Europeia, quer o Banco Mundial reúnem indicadores relacionadas com estas dimensões. A UNESCO reúne um número de indicadores que lhe permitem avaliar as tendências demográficas, bem como as relações de dependência económica. A União Europeia desenvolveu indicadores de natureza demográfica que lhe permitem avaliar o número de jovens em percentagem da população total, identificando a população existente em idade de frequentar o ensino formal. O Banco Mundial, apenas avalia o PNB per capita, dando uma ideia do nível de distribuição do Produto Nacional Bruto por cada habitante.

A qualidade do percurso educativo/formativo e profissional

Em termos de qualidade do percurso educativo/formativo, começamos por destacar aquilo a que nos referimos como *competências básicas* que cada indivíduo deve reunir para poder realizar as suas actividades quotidianas. Na análise que fizemos, notamos que todas as organizações, excepto o Banco Mundial, reúnem indicadores que se referem a competências básicas. A OCDE reúne indicadores sobre as competências de leitura, literacia, bem como em relação ao hábitos de leitura dos alunos de 15 anos.

Também a questão da alfabetização da população continua a ser importante para inúmeros países do mundo. Nesse sentido, a UNESCO, o PNUD e a Nações Unidas, encaram esta questão de competências básicas avaliando as taxas de alfabetização dos jovens e dos adultos. A UNESCO, calcula estimativas para o número de adultos analfabetos, enquanto que o PNUD e as Nações Unidas (através da monitorização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio), criaram taxas de alfabetização de jovens e adultos. A União Europeia faz uma avaliação baseada em percentagens e distribuições médias de performance no que diz respeito aos resultados dos alunos.

Sendo assim, verificamos que o conceito de competências básicas, na perspectiva das organizações internacionais por nós estudadas, remete para um comportamento observável, cuja ênfase é colocada no resultado, no produto final.

Em termos de *competências para a sociedade do conhecimento*, agrupámos uma série de indicadores das organizações que abrangem várias áreas do conhecimento.

A UNESCO, revela uma preocupação na avaliação do acesso aos principais meios de informação e comunicação como os jornais diários, a rádio e a televisão, o telefone, os computadores e a Internet, como forma de monitorizar o acesso e utilização das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação. O Banco Mundial apresenta um único indicador que diz respeito à taxa de literacia estimada na idade adulta. A União Europeia, mais uma vez se destaca pelo tipo de indicadores definidos. A sua natureza política e económica, obriga a uma avaliação de dimensões importantes para a sociedade do conhecimento. Nesse sentido, criou um conjunto de indicadores que dizem respeito à aprendizagem das línguas estrangeiras. No entanto, é clara a ausência de outro tipo de indicadores. Em termos de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e de Desenvolvimento Humano, a avaliação das competências para a sociedade do conhecimento é feita através das estatísticas em relação

ao número de pessoas que têm acesso a meios de comunicação e informação. O PNUD cinge-se ao número de assinantes de telefone e telemóvel, enquanto que as NU, se preocupam também em avaliar o número de utilizadores de computadores pessoais e Internet.

Uma outra dimensão apontada como importante para a qualidade da educação e formação no contexto da sociedade do conhecimento, é a *sensibilização dos jovens pelas áreas científicas*, como forma de poder responder às necessidades competitivas das sociedades. Em termos de avaliação desta dimensão, verificamos que apenas a OCDE, a União Europeia e o PNUD se preocupam em “medir” os progressos em prol deste objectivo estratégico. A OCDE traça-nos um esboço dos diplomas e dos estudantes do ensino do terceiro grau, por área de estudo, fornecendo assim uma ideia sobre as áreas onde recaem as escolhas dos estudantes. A União Europeia, avalia o número de estudantes inscritos nos cursos de matemática, ciências e tecnologia, e o número de diplomados nestas áreas. O PNUD, elaborou um indicador que permite analisar o número de alunos inscritos nestas áreas em percentagem do total de alunos no ensino superior. Esta análise realça a ausência de indicadores de monitorização de estratégias educativas que incluam o uso de linguagem científica, através da interpretação de fontes de informação de natureza diversa, analisando e expondo ideias suportadas pelas Novas Tecnologias da Informação e Comunicação.

Existe uma opinião generalizada de que a *formação de professores* pode ser um poderoso instrumento para proporcionar um ensino de qualidade. Nesta dimensão foram encontrados dados apenas da OCDE. Esta organização traça um panorama da situação profissional dos professores, em termos de desenvolvimento profissional, em termos de remuneração, de tempo de trabalho, de oferta e procura e de distribuição por idade e por sexo dos professores e de outros profissionais de acção educativa. As outras organizações internacionais não reúnem indicadores de monitorização da actividade dos professores.

A questão da *aprendizagem* é outra dimensão importante nos debates e reflexões internacionais, em torno das novas exigências para a sociedade do conhecimento. Em termos de aprendizagem, verificamos que as organizações internacionais dão um forte destaque à avaliação da organização do ambiente de aulas. A OCDE reúne indicadores que “medem” o número de horas de formação prevista para o ensino primário e secundário, bem como o rácio professor/alunos. No entanto, esta organização acrescenta indicadores muito pertinentes para esta problemática que dizem

respeito ao controlo dos alunos na própria aprendizagem dos alunos com 15 anos, bom como a avaliação da utilização nas NTIC por alunos e professores como ferramenta de aprendizagem. Também a UNESCO, o Banco Mundial e a União Europeia avaliam o ambiente de aprendizagem em termos do número de alunos por professor, embora o Banco Mundial e a União Europeia façam esta avaliação por nível de educação. Ou seja, verificamos que o tipo de avaliação realizada não contempla novas formas e novas estratégias de aprendizagem. Apenas a OCDE se destaca pela importância que dá à autonomia na aprendizagem, fundamental para consolidar aptidões de aprendizagem ao longo da vida, e à utilização das NTIC como ferramenta de aprendizagem na escola.

Os *resultados dos estabelecimentos* de ensino, são alvo de preocupação apenas da OCDE, que definiu um indicador para avaliar o desempenho dos alunos entre estabelecimentos. Este tipo de indicadores permite aos próprios países estabelecer *rankings* dos vários estabelecimentos de ensino baseados nos resultados dos alunos. No contexto actual, este indicador parece desajustado, por avaliar a qualidade dos estabelecimentos de ensino apenas pelos resultados dos exames dos alunos.

Na mesma lógica da subcategoria anterior, a *empregabilidade e a rentabilidade económica* da educação é uma das preocupações da OCDE que reuniu um conjunto de “medições” para avaliar o número de anos que a população jovem passa na educação, no emprego e no não-emprego. A OCDE avalia a situação dos jovens em termos de formação e emprego, e a situação dos jovens com baixos níveis de formação. Em termos de rendimento, a OCDE tem um indicador para relacionar o nível de formação com o nível de rendimento, bem como as ligações entre capital humano e crescimento económico.

A *aprendizagem em contexto profissional*, é abordada apenas pela União Europeia que avalia as despesas das empresas em cursos de formação vocacional, e as horas dos trabalhadores destinadas a frequentar cursos de formação vocacional.

A *eficácia dos sistemas de ensino* é o tema que é alvo de preocupação de vários governos mundiais. Em termos de avaliação, as organizações estudadas revelam uma preocupação em reunir indicadores sobre as taxas de acesso, participação e progressão na educação, bem como, a avaliação dos níveis de abandono escolar precoce. A OCDE, estabeleceu, um indicador para avaliar as previsões de escolaridade e a percentagem de alunos matriculados. Em termos de acesso, participação e progressão na educação a OCDE avalia a participação da população activa por nível de educação,

e as taxas de acesso, participação e conclusão em relação ao ensino secundário. Prevê, também, a avaliação do nível de educação da população adulta.

A UNESCO reúne um vasto número de indicadores que permitem analisar as taxas de acesso aos diversos níveis de ensino em comparação com a população em idade escolar. Reúne também indicadores que permitem avaliar a taxa bruta e líquida de escolaridade nos diversos níveis de ensino.

O Banco Mundial, prevê a avaliação das taxas bruta e líquida de inscrições nos diversos níveis de ensino, bem como a esperança de vida na escola e a progressão no ensino secundário. O Banco Mundial avalia, também, o número de inscrições no ensino terciário, e o número de inscrições no privado em relação aos ensinos primário e secundário.

A União Europeia preocupa-se em analisar a situação das pessoas com 22 anos com o nível secundário completo. Revela também um indicador para monitorizar a percentagem de inscrições no ensino privado, no que diz respeito ao ensino primário.

O PNUD, estabeleceu indicadores para medir o acesso universal à escolaridade primária (um dos principais objectivos em termos de desenvolvimento) e nesse sentido, apresenta indicadores sobre o número de crianças que atingem o quinto ano, e as taxas de escolarização líquidas do ensino primário e secundário.

As Nações Unidas para monitorizar a progressão da educação em termos de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, também partilha do objectivo da universalidade do ensino primário, e define indicadores vocacionados para este nível de ensino, avaliando a proporção de alunos que atinge o 5º ano e a taxa líquida de escolarização no ensino primário.

A igualdade de oportunidades

A primeira nota de leitura dos dados, no que diz respeito à dimensão da igualdade de oportunidades, revela que as organizações internacionais não apresentam nenhum indicador para avaliar a educação/formação em termos de respeito pelas diversidades socioculturais e religiosas, no sentido de avaliar o acesso de minorias étnicas ou religiosas aos sistemas de educação e formação. Continuando a leitura, é visível a falta de indicadores sobre o reconhecimento de competências e aprendizagens adquiridas em contextos não-formais, o que poderá significar uma forte tendência para a exclusão social, daqueles que por vários motivos não tiveram acesso à educação formal.

Em termos de diferenças de género é notória a preocupação de todas as organizações internacionais, embora umas dêem mais peso a esta dimensão do que outras. A OCDE avalia as diferenças entre sexos, apenas, em relação ao desempenho dos alunos. A UNESCO, examina os efectivos e as percentagens de alunas em cada nível CITE. Avalia também a percentagem de alunas por cada área de estudo, e a percentagem de professoras no corpo docente do ensino pré-primário, primário e secundário. É de realçar que, em termos de balanço de género no que diz respeito aos alunos, a UNESCO apenas analisa o ensino do terceiro grau. O Banco Mundial, reúne indicadores que “medem” a percentagem de raparigas no total de inscrições do ensino primário e do ensino secundário. As Nações Unidas, na avaliação do progresso em relação aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, revela, também, uma preocupação com a desigualdade de género na educação. Os indicadores definidos apontam para o rácio entre raparigas e rapazes nos ensinos primário, secundário e superior. Apontam também para o rácio entre a alfabetização dos homens e das mulheres. O balanço de género, é ainda avaliado pelas Nações Unidas noutras áreas como a participação política a actividades profissional, mas que não considerámos, devido à sua natureza extra educativa. Os relatórios de Desenvolvimento Humano, revelam enorme preocupação com as desigualdades entre sexos, e avaliam-nas em várias áreas da actividade humana. No entanto, realçamos apenas as que dizem respeito às desigualdades de género na educação. Assim, o PNUD apresenta-nos indicadores sobre a taxa feminina de alfabetização de adultos, a taxa feminina em termos de alfabetização de jovens, a taxa feminina em termos de escolarização primária e secundária líquida, e a taxa feminina de escolarização superior bruta.

Ainda dentro da dimensão de igualdade de oportunidades, analisamos a avaliação das organizações internacionais, no que diz respeito às oportunidades de acesso à aprendizagem ao longo da vida. Nesta dimensão apenas encontramos indicadores da União Europeia, que se dedica a avaliar a percentagem de adultos que participa em algum tipo de acções de educação ou formação, por cada nível de ensino. Este indicador é útil para “medir” o número de pessoas que continuam a “aprender” ao longo da vida. A UE tem também indicadores de monitorização das taxas de participação na educação/formação por idade e nível de ensino, bem como avaliar a parte da população jovem com apenas o ensino secundário, que não participa no sistema de educação/formação.

A otimização de recursos

O discurso político-ideológico encara a utilização equitativa dos recursos em educação como fundamental para garantir um nível aceitável de qualidade. Analisando a globalidade dos indicadores de recursos verificamos que a principal preocupação das instituições internacionais é avaliar a otimização dos recursos financeiros, provavelmente dada a exigência cada vez maior para que as sociedades “prestem contas” da utilização das dotações orçamentais (*accountability*).

Praticamente todas as instituições avaliam a percentagem das despesas públicas afectas aos sistemas de educação/formação, estabelecendo comparações entre estas e o total das despesas públicas.

A OCDE, avalia as proporções de investimento público e privado nos estabelecimento de ensino, bem como o total das despesas públicas em educação. Avalia, também, as despesas em estabelecimento por categorias de recursos, comparando esta despesa com o Produto Interno Bruto. A preocupação da UNESCO, em termos de recursos financeiros na educação, diz respeito às despesas públicas com o ensino em relação ao PNB, e em percentagem das despesas do estado. A UNESCO, definiu um indicador para monitorizar a taxa de crescimento médio anual das despesas públicas no ensino, e definiu ainda indicadores para avaliar a percentagem das despesas correntes no total das despesas públicas correntes em educação, e a repartição de despesas correntes por grau de ensino. O Banco Mundial, definiu apenas um indicador, que indica-nos a percentagem de despesa pública com a educação em relação ao PIB. A União Europeia não se distingue muito das outras organizações. Reúne indicadores que avaliam a despesa pública da educação em percentagem do PIB, e a despesa privada em instituições educativas em percentagem do PIB. O PNUD, faz o mesmo tipo de avaliação, mas faz distinção entre a despesa pública por nível de ensino.

Em termos de recursos humanos, encontramos um decréscimo no número de indicadores de monitorização. Mais uma vez a principal preocupação é de avaliar a afectação de recursos financeiros afectos aos alunos, professores, a componente humana da educação. A OCDE definiu um indicador de monitorização da despesa pública com os estudantes e as famílias. A UNESCO avalia o pagamento dos docentes em percentagem das despesas correntes, as despesas por aluno em percentagem do PNB per capita e os número de efectivos no ensino privado em percentagem do número de efectivos total. A União Europeia mede a despesa total por aluno e por nível de ensino, relacionando esta despesa com o PIB per capita.

Em jeito de conclusão, parece-nos que a maioria das organizações internacionais faz uma avaliação dos recursos investidos na educação, privilegiando a componente financeira, em detrimento da componente humana.

Conclusões

O estudo empírico que desenvolvemos centrado na avaliação que as organizações internacionais realizam através dos seus grandes projectos estatísticos, comprova a discrepância que existe entre os objectivos definidos para a educação/formação, em termos de Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, e os seus indicadores de monitorização.

A avaliação realizada nestes relatórios traduz, sobretudo, uma visão positivista e tecnológica da educação, feita a partir de descritores e indicadores mensuráveis. As conclusões destes estudos comparativos internacionais são limitadas, relativamente ao conceito de educação subentendido no Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, que se pretende para a autonomia e cidadania.

Ficam, assim, escamoteados os factores ligados ao contexto em que a educação se processa, à evolução desse mesmo processo, às suas interdependências sociais, que têm uma enorme influência nos processos e nos resultados educativos.

Os indicadores são, na sua grande maioria, centrados nos resultados, no acesso, nos meios, nos aspectos organizacionais e de administração, esquecendo dimensões importantes que determinam a qualidade da educação e da formação, dos processos de aprendizagem e do desenvolvimento pessoal. Desta forma, contribuem para leituras lineares e redutoras dos processos de educação formais e não formais, que se afiguram de grande complexidade (Teresa Ambrósio, 2003, p. 23-32).

Formulamos, assim, a hipótese de que os modelos de avaliação aplicados por estas organizações internacionais podem não favorecer a melhoria da qualidade da educação, bem como a promoção de políticas de equidade, de justiça económica e social, nem a cidadania para a responsabilidade democrática, levando mesmo a uma perda de pensamento crítico dentro de uma cultura de desempenho.

No entanto, parece-nos importante contribuir para o esforço que se tem vindo a desenvolver (Agnès van Zanten, 2004) para melhorar a construção desses indicadores, bem como de modelização dos processos e dos sistemas educativos (Le Moigne, 1999).

Não está em causa nem a cultura de avaliação desejável, nem a construção de *benchmarks* de coordenação das políticas, mas sim o desenvolvimento de um quadro de inteligibilidade que permita desenvolver os procedimentos de avaliação ligando a *policy* (quadros de referência, finalidades, objectivos) à *politics* (execução de programas com vista a alcançar metas temporais).

Bibliografia

- Afonso, Almerindo Janela. *Políticas Educativas e Avaliação Educativa. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho, Centro de Estudos em Educação e Psicologia/Instituto de Educação e Psicologia, 1998.
- Amaro, Gertrudes. Indicadores das Aprendizagens dos alunos: Criação e impacto nas Políticas de Avaliação dos Sistemas Educativos. *Revista Inovação*, 1997, n.º 2 e 3, p. 315-325.
- Ambrósio, Teresa. *Educação e Desenvolvimento – Contribuição para uma Mudança Reflexiva na Educação*. Monte da Caparica: UIED, 2001.
- Ambrósio, Teresa. A Complexidade da Adaptação dos Processos de Formação e Desenvolvimento humano. Em *Formação e Desenvolvimento Humano: Inteligibilidade das suas Relações Complexas*. Lisboa: MCX/APC Atelier 34, 2003.
- Banco Mundial. *Education Sector Strategy*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank World Bank, 1999.
- Bardin, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- Bottani, N. ; A. Tuijnman, Les indicateurs internationaux de l'enseignement : cadre, élaboration et interprétation. Em *Évaluer l'Enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. Paris : OCDE – CERI, 1994.
- Bottani, N.;Walberg, H. J. What are international education indicators for?. Em *The OCDE International Education Indicators – A framework for analysis*. Paris: OCDE, 1992.
- Comissão Europeia. *Livro Branco sobre a Educação e a Formação – Ensinar e Aprender Rumo à Sociedade Cognitiva*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1995.
- Comissão Europeia. *Os objectivos Futuros Concretos dos Sistemas Educativos*. COM (2001) 59 Final. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

- Comissão Europeia. *Educação e Formação na Europa: Sistemas Diferentes, objectivos comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.
- Comissão Europeia. *Parâmetros de referência europeus para a educação e a formação: seguimento do Conselho Europeu de Lisboa*. COM (2002) 629 final. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.
- Comissão Europeia. *Educação e Formação na Europa : Sistemas diferentes, objectivos comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2002.
- Comissão Europeia. *Progress Toward the Common Objectives in Education and Training - Indicators and Benchmarks*. SEC (2004) 73. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.
- Fasano, C. Le savoir, l'ignorance et l'utilité épistémologique : la construction d'ensembles d'indicateurs. Em : *Évaluer l'Enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. Paris : OCDE – CERI., 1994.
- Landsheere, Gilbert De. *Le Pilotage des Systèmes d'Éducation*. Bruxelles : De Boeck Université, 1994.
- Le Moigne, Jean-Louis. *La modélisation des systèmes complexes*. Paris : Dunod, 1999.
- Neves, Claudia. *Educação e Desenvolvimento Humano. Contributo para uma análise crítica e comparativa das Políticas Educativas à Luz do paradigma do Desenvolvimento Humano*. Tese de Mestrado. Lisboa: ISCTE, 2005.
- Nuttall, Desmond. The function and limitations of International Education Indicators. Em: *The OCDE International Education Indicators – A framework for analysis*. Paris: OCDE, 1992.
- Nuttall, Desmond. Le choix des indicateurs. Em *Évaluer l'Enseignement. De l'utilité des indicateurs internationaux*. Paris : OCDE – CERI, 1994.
- OCDE. *Education at a Glance – OCDE Indicators* Paris : CERI/OCDE, 1992-2003.
- Pires, Ana Luísa de Oliveira. *Educação e Formação ao Longo da Vida: Crítica dos Sistemas e Dispositivos de Reconhecimento e Validação de Aprendizagens e de Competências*. Tese de Doutoramento. Monte da Caparica: Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Nova de Lisboa, 2002.
- PNUD. *Relatórios do Desenvolvimento Humano*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1991-2003.

- Sá-Chaves, Idália. Educação, Aprendizagem e Sentido. Inteligência para quê?. Em *Anais UIED 2002*. Monte da Caparica: UIED – FCT/UNL, 2003.
- Schwartz, P.; Eamonn, R.; Boyer, N. O despertar da economia global do conhecimento. Em: *O futuro da Economia Global rumo a uma expansão duradoura?*. Lisboa: OCDE, 2001.
- Sen, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Trajectos, 2003.
- UNESCO *Relatório Mundial sobre a Educação*. Paris: UNESCO, 1993-2000.
- UNESCO. *Educação – Um tesouro a descobrir*. Porto: Edições Asa, 1996.
- UNESCO. *Global Education Digest 2003 – Comparing Education Statistics across the world*. Montréal: Institute of Statistics – UNESCO, 2003.
- Zanten, Agnes Van. Que sais-je?. Em: *Les Politiques d'Éducation*. Puf: Coll, 2004.