

A avaliação na educação mexicana. Excesso de programas e ausência da dimensão pedagógica

ÁNGEL DÍAZ BARRIGA

adbc@servidor.unam.mx

Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM)

RESUMO:

Sob a bandeira das políticas de qualidade, a partir da década de noventa, têm vindo a ser impulsionados uma série de programas de avaliação nos sistemas educativos. As autoridades educativas e os especialistas consideram que com estas acções de avaliação o sistema melhorará no seu conjunto e terá condições para formar os cidadãos e profissionais exigidos pelo século XXI. Sendo assim, actualmente, avalia-se praticamente tudo o que acontece na escola: a instituição educativa e os seus projectos; os planos curriculares e programas de estudo, em processo de acreditação; os académicos (na sua qualidade de professores e, por vezes, nas suas funções de investigador), os estudantes, nas suas aprendizagens para o ingresso ou saída do sistema educativo.

O caso mexicano pode ser considerado como um dos que com maior claridade reflecte o modo como as autoridades educativas conseguem pôr em prática uma enorme quantidade de programas que, no fundo, são muito dispendiosos e não melhoram, necessariamente, o trabalho nas salas de aula. A autoridade educativa criou muitos programas de avaliação de estudantes, ao ponto de estes terem que resolver 5 exames de larga escala por ano. Em todos eles obtêm uma pontuação insuficiente e consideramos que não é o aumento do número de exames que a vai melhorar. No que respeita aos académicos (professores e investigadores), estabeleceram-se 3 programas, que se aplicam com base em critérios diferentes. E, por seu lado, as instituições são avaliadas para poderem aceder a fundos públicos. Esta situação gerou múltiplas práticas de natureza burocrática e uma geração espontânea de avaliadores que realizam as suas actividades como *amateurs*.

PALAVRAS-CHAVE:

Avaliação educacional, Programas de avaliação, Avaliação de académicos (professores e investigadores), Avaliação no México.

INTRODUÇÃO

Com este artigo pretendemos analisar o conjunto de programas de avaliação que se têm colocado em prática no México, no quadro dos programas de reforma educativa promovidos desde a década de noventa. Programas orientados a partir de uma perspectiva produtivista, apoiada no conceito de qualidade da educação.

Um rasgo característico do sistema de avaliação estabelecido no México é a ausência de um debate conceptual de análise das diversas escolas de pensamento, com excepção das instituições que realizam provas [de aplicação] em larga escala. No México encontramos uma geração empírica de avaliadores: quem foi avaliado na escola ou, então, tenha avaliado os seus alunos considera-se um especialista em avaliação.

Um outro elemento que caracteriza a avaliação mexicana é o seu excesso de programas. Desde os anos 90 criaram-se vários programas, com orientações distintas, para avaliar objectos idênticos (estudantes, professores, programas). Podemos afirmar que o espírito que orienta a avaliação não é a procura da melhoria (num sentido educativo), mas sim a exposição à sociedade de uma série de deficiências, numa perspectiva de prestação de contas.

Um último rasgo da avaliação mexicana é a criação do “efeito cenoura”. Muitos dos programas, sobretudo os que se aplicam aos académicos e instituições, vinculam os resultados dos mesmos à concessão de algum dinheiro extra.

No Quadro I descrevemos os programas de avaliação, sendo que um deles teve a sua origem nos anos setenta, ainda que, por razões de estado, não se difundisse os seus resultados. Falamos das provas desenvolvidas pela *Direcção-geral de Avaliação*, da Secretaria de Educação Pública (SEP). Uma situação aproveitada para se criar o Instituto Nacional de Avaliação em 2002¹, o que provocou a criação de dois organismos para realizar a mesma tarefa e que, hoje em dia, disputam o mesmo campo. Nos últimos 20 anos, outros programas se foram desenvolvendo, tais como o *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI), criado em 1984 e os programas de avaliação do ensino superior (*Estímulos al Desempeño*, em 1990; *Evaluación de Programas*, também em 1990; ou o que foi estabelecido para as instituições — *Fomento a la Modernización de la Educación Superior* – FOMES, 1990; ou, ainda, o programa *Carrera Magisterial*, estabelecido em 1994).

No entanto, a actual fisionomia dos programas de avaliação foi-se conformando no âmbito do plano de trabalho governamental denominado *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, com uma série de acções desenvolvidas sob o lema de promoção de uma cultura de avaliação para se conseguir alcançar a qualidade da educação. Para uma melhor compreensão, agrupámo-los por objecto avaliado.

OS PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO NO MÉXICO: UM SISTEMA OU UM AGRUPAMENTO COM LÓGICAS DIFERENTES?

QUADRO I — PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DO SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO	BÁSICA	MÉDIA SUPERIOR	EDUCAÇÃO NORMAL	EDUCAÇÃO SUPERIOR
INSTITUCIONAL	<i>Escuelas de Calidad</i>	<i>Programa Integral de Fortalecimiento de la Enseñanza Media Superior (PIFIEMS)</i>	<i>Programa Estatal de Fortalecimiento a la Educación Normal (PEFEN)</i>	<i>Programa Integral de Fortalecimiento Institucional para la educación superior (PIFI)</i>
PROGRAMAS	<i>Plan de estudios nacional</i>	O PIFIEMS avalia as mudanças introduzidas nos projectos curriculares	Acreditação de programas (Mencionado no PEFEN, ainda que o plano de estudos seja de âmbito nacional)	Avaliação de programas (CIEES) Acreditação de programas (COPAES) <i>Padrón Nacional del Posgrado (PNP)</i>
ACADÉMICOS	<i>Carrera Magisterial</i>	<i>Programas de Estímulo al Desempeño Académico</i>	<i>Carrera Magisterial</i>	<i>Sistema Nacional de Investigadores (SNI)</i> <i>Programas de Estímulo al Desempeño Académico</i> <i>Programa de Mejoramiento del Personal Académico (PROMEP)</i>
ESTUDANTES	Prova ENLACE Prova EXCALE Prova <i>Factor de Aprovechamiento escolar</i> Prova <i>Estatal de Aprovechamiento Escolar</i> Prova IDANIS (6 prim)	Prova de ingresso no <i>bachillerato</i> e na Universidade (EXANI I e II CENEVAL)	Exame de desempenho académico (CENEVAL) Pré-escolar (2003) Primária (2004)	Exame de ingresso (EXANI II, CENEVAL) EXCOBAT (UABC) College Board Exame de acreditação de estudos superiores (EGEL, CENEVAL) <i>Examen Nacional de Residencias Médicas</i> (Só para formados em Medicina) - aplicado pela <i>Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud</i> - CIFRHS

Carrera Magisterial — Carreira Docente para professores dos ensinos básico e secundário;
Educación Normal — estabelecimentos de ensino superior de formação de professores;
Bachillerato — Geralmente corresponde aos últimos três anos do “nosso” ensino secundário.

A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Os diferentes programas de avaliação institucional são de participação voluntária e caracterizam-se por permitir o acesso a recursos económicos.

No ensino básico

O *Programa Escuelas de Calidad* (PEC) foi elaborado com base em diversas experiências internacionais. Uma escola de qualidade é aquela onde a comunidade educativa assume a responsabilidade

do trabalho escolar². As escolas que decidam fazê-lo devem elaborar um *Plano Estratégico de Transformación Escolar* (PETE) e um *Programa Anual de Trabajo* (PAT).

Este programa tem sido objecto de múltiplas avaliações, mais de 25 vezes durante o [mandato do] governo de 2001-2006³, algumas delas realizadas anualmente pelo *Centro de Investigación y docência Económica* (CIDE — Center for Economic Research and Teaching, México) e outras pela *Escuela*

Superior de Educação da Universidade de Harvard (Harvard Graduate School of Education). É muito difícil calcular qual o custo de todas estas avaliações ou fazer uma ponderação do custo-benefício.

Na opinião dos avaliadores, o PEC tem, entre outros, o mérito de fomentar o *empowerment* dos cargos directivos das escolas, dos professores e dos pais na construção de um projecto escolar e na gestão dos recursos (quando uma escola recebe o financiamento, tem de abrir uma conta com emissão de cheques que, para serem movimentados, necessitam a assinatura do director e de um dos pais dos alunos) (Reimers, 2006). Pretende-se promover um modelo de trabalho de “baixo para cima”, o que entra em contradição com o controlo que a Federação tem sobre todos os elementos educativos, tais como: conteúdos dos planos de estudo, definição dos itens dos testes, etc.

O mecanismo de avaliação destes projectos não é muito claro, pois é um processo muito complexo: entrega-se o projecto nas Secretarias Estatais de Educação, que formam uma comissão técnica que analisa e elabora um parecer e que pode permitir o acesso a um financiamento extraordinário. O relatório de Harvard (Murnane *et al.*, 2006) estabelece que esta Comissão Técnica seja formada por funcionários públicos, académicos e um representante do Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação (SNTE). O parecer, com a pontuação dada, é devolvido a uma comissão de participação social constituída por representantes das associações de pais, líderes da comunidade, funcionários públicos e um representante do SNTE. É aqui que se decide quais as escolas que irão participar no programa, tendo em conta a opinião da Comissão Técnica e que avalia, entre outros factores, os níveis de pobreza. Seja como for, a decisão final da avaliação é uma caixa negra.

Não é possível responder à pergunta se o PEC tem contribuído para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Primeiro, porque são muitos os factores sociais, culturais e pedagógicos cuja influência não se consegue identificar claramente nos resultados da aprendizagem. Medir, como se tem feito, as taxas de abandono escolar, de reprovação ou de desfasamento entre nível etário e nível de escolaridade, não pode ser correlacionado, de forma directa, com o trabalho escolar realizado após a adesão da escola ao PEC.

No Ensino Superior

Por outro lado, no Ensino Superior estabeleceu-se o *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI)⁴, que começou a funcionar em 2001⁵. Este programa assumiu a lógica do programa que o precedeu (FOMES), mas incorporou a perspectiva de uma Planificação Estratégica construída de *baixo para cima*.

O programa modeliza as instituições, independentemente da organização formal que cada uma tenha estabelecido nos seus estatutos (faculdades e escolas, departamentos e centros universitários), dado que cada uma se deve organizar em DES (*dependencias de educación superior*). Os académicos agrupam-se numa nova unidade de organização, denominada Corpos Académicos. Supõe-se que cada corpo académico estabelece as suas próprias linhas de produção de conhecimento. Neste contexto, a Federação induz um modelo de governo, organização e académico que tende a homogeneizar o funcionamento de tais instituições e que se sobrepõe à normatividade institucional.

Naturalmente que o financiamento extraordinário tem um impacto relevante no gasto quotidiano das instituições. Algo que se pode observar nas transformações das infra-estruturas, laboratórios e bibliotecas. Este é um modelo que consegue a participação da comunidade académica e o envolvimento dos cargos directivos das instituições, uma vez que o reitor tem que defender o seu projecto PIFI ante uma espécie de júri nomeado (um grupo de três avaliadores).

Sem ignorar os múltiplos benefícios (Kent Serina, 2006) que esta prática trouxe às instituições (dos quais cabe destacar a formulação dos Planos de Desenvolvimento Institucional, a participação dos académicos nessa actividade, a melhoria dos sistemas de informação institucionais, a atenção que se dá aos indicadores quantitativos estabelecidos para cada programa), é necessário responder às seguintes perguntas de natureza substantiva: estes programas melhoraram, realmente, a qualidade dessas instituições? Assistiu-se a uma melhoria no cumprimento das funções substantivas das instituições públicas? Existe hoje uma melhor docência e promovem-se com maior intensidade os processos de aprendizagem e de construção do conhecimento? Os planos de estudo foram reformulados atendendo à lógica de formação

do tipo de profissionais exigido para a resolução dos problemas nacionais e para a necessária inserção dos licenciados num mercado de trabalho cada vez mais competitivo e global? Esta soma de perguntas pode ainda aumentar se tomarmos em consideração as tarefas de investigação e de docência.

Algo que chama atenção é que, enquanto que na Europa o movimento pela qualidade da educação superior avança lado a lado com uma maior autonomia institucional, na realidade mexicana estes projectos de melhoria estão intimamente ligados a uma maior intervenção estatal na dinâmica das instituições.

A AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS EDUCATIVOS OU OS PLANOS DE ESTUDO COM O OBJECTIVO DE ACREDITAÇÃO

Na *Educação Básica* não existem programas de avaliação dos planos de estudo, uma vez que estes são de âmbito nacional.

A avaliação no ensino superior com o objectivo de acreditação

O modelo mais claro de avaliação do ensino superior com o objectivo de acreditação funciona tanto para as universidades públicas como para as instituições de ensino superior privadas. Nas primeiras, devido à sua autonomia e, nas segundas, pela necessidade de terem os seus planos de estudos reconhecidos pelo REVOE (*Reconocimiento de Validez Oficial de los Estudios*). Por isso, deu-se a estas instituições a liberdade para elaborar os seus próprios planos de estudos, ainda que respeitando um conjunto de normas gerais.

Por outro lado, existem outros sectores do ensino superior que funcionam com planos nacionais definidos pela Federação, como é o caso dos *Institutos Tecnológicos Regionais* e as *Escolas Normais*, ainda que as políticas, sejam do PIFI (para o ensino tecnológico) sejam do PEFEN (para as escolas normais), lhes exijam “fazer a acreditação dos seus programas académicos”.

Nos inícios dos anos 90 estabeleceram-se os programas de avaliação de pares, mas sem intuítos de acreditação. O seu objectivo inicial era oferecer uma avaliação que permitisse retro-alimentar o funcionamento de cada um dos programas, ainda que, a partir de 2001, se tenha exigido a publicação da classificação de cada um dos programas (nível 1, 2 e

3), o que fez com se abandonasse a sua perspectiva formativa.

A tarefa tem sido monumental. Desde que começaram a funcionar os Comités de Pares, em 1991, e até Março de 2007, avaliaram-se e elaboraram-se 4807 programas. Nesse mesmo período emitiram-se 80.347 pareceres, com a participação de 3.543 avaliadores (pares académicos)⁶. A avaliação é posta em prática após solicitação da instituição apresentada ao comité respectivo, o qual, tendo em conta o volume de trabalho, a pode agendar no prazo máximo de um ano.

A avaliação de pares converteu-se numa tarefa simples, na maioria dos casos consiste no preenchimento de formulários do tipo lista de verificação. Tendo isto em conta, os organismos avaliadores têm publicado uma série de orientações e critérios de avaliação que, no fundo, se convertem em instrumentos que estabelecem a forma de construção do projecto curricular, ou seja, determinam quais os conteúdos e o peso de cada uma das matérias que deve integrar os planos de estudo. A posteriori, os pares realizam uma visita à instituição.

Os avaliadores têm formação nas suas disciplinas de origem, mas não necessariamente na área de avaliação. Realizam entrevistas mas, em geral, carecem de uma formação que lhes permita aplicar os diferentes tipos de entrevistas que são usados em ciências sociais. Cada um deles actua e destaca na entrevista o que o seu sentido comum lhe dita. E, uma vez feita, inicia a redacção de um relatório de avaliação. Em geral, há um dos membros do comité que se responsabiliza pela elaboração do relatório, ainda que esteja obrigado a conseguir o consenso dentro do comité. Uma das partes essenciais dos relatórios são as recomendações que, geralmente, seguem um esquema ou padrão. Algumas das recomendações ultrapassam as possibilidades que as faculdades ou escolas têm para as colocar em prática: “melhorar os salários do pessoal académico”, “modificar a legislação universitária no que se refere ao sistema de ingresso ou no que diz respeito ao sistema de exames”. As recomendações costumam incluir que se faça uma revisão dos planos de estudos, que se mudem as denominações, ou que integrem uma determinada percentagem de professores a tempo inteiro. Também as bibliotecas, laboratórios e secções de informática são objecto das suas recomendações. Por fim, atribuem uma classificação

ao programa. Por seu turno, os cargos directivos das instituições apenas informam a respectiva comunidade académica dos resultados da avaliação, não dando a conhecer o relatório em detalhe.

Os organismos de acreditação só começaram a funcionar em 2002, não para todas as profissões e não usam, necessariamente, os critérios dos organismos de Pares. Enquanto que a avaliação dos primeiros apenas tem custos indirectos, a dos segundos rege-se por um contrato de prestação de serviços. Os organismos de acreditação cobram por cada trabalho entre 7 e 15 mil dólares de honorários, ao que se soma os gastos indirectos, tais como as ajudas de custo, os ateliês de auto-avaliação, que podem elevar o custo de acreditação a 50 mil dólares⁷. O custo total do processo de acreditação recai sobre os fundos públicos. Nalguns casos, e nas palavras de alguns organismos de acreditação, fala-se de um mercado potencial de 300 mil dólares. A acreditação converteu-se num mercado protegido.

Os processos de acreditação induzem os conteúdos de um plano de estudos, determinam os tempos das reformas curriculares e funcionam como obstáculo quando se tenta pensar a formação profissional a longo prazo. A acreditação promove a realização de determinado tipo de formação, aquela que os organismos de acreditação consideram ser a ideal e que traduzem nos seus documentos de acreditação.

Dada a exigência de objectividade em avaliação, as tarefas de acreditação realizam-se com base numa espécie de lista de verificação, construída sobre os diferentes tópicos que compõem essa actividade.

A AVALIAÇÃO DE ACADÉMICOS

(PROFESSORES E INVESTIGADORES)

A avaliação de académicos⁸, enquanto mecanismo que lhes outorga um incremento económico, tem a sua origem em dois aspectos: por um lado, a deterioração dos salários do pessoal académico como resultado da crise económica da década de oitenta e, por outro lado, a suposição, instalada, de que os aumentos salariais não contribuem para uma melhoria do trabalho educativo⁹. Estes programas foram concebidos para se conseguirem melhores salários, seja através da mobilidade numa escala (o caso da *carrera magisterial*) ou através de um bônus salarial (no ensino superior) e, por isso, respondem aos seus próprios princípios base (problemas

administrativos de atribuição de recursos económicos), em detrimento do seu significado académico.

A avaliação de professores do ensino básico

A partir da assinatura do *Acuerdo para la Modernización de la Educación* (1992) foi estabelecido um programa geral de avaliação dos professores do ensino básico, fruto de um acordo entre a SEP (Secretaría de Educación Pública) e o Sindicato (SNTE)¹⁰. Este é um programa que realiza uma mescla de actividades de certificação profissional (os professores têm que fazer um exame de conhecimentos para aceder ao programa, assim como têm que participar em determinados cursos formação contínua) e que recompensa o mérito – merit pay. Os professores têm que mostrar rendimento profissional, que é medido através da opinião que os seus colegas têm sobre o seu trabalho – que são convertidos instantaneamente em avaliadores de pares – e pelos resultados que os seus alunos obtenham num exame de aproveitamento escolar.

O programa *Carrera Magisterial* foi definido como um programa de promoção horizontal, ou seja, um professor apenas com carga lectiva não necessitaria ocupar uma função de supervisão, direcção ou coordenação para conseguir um aumento salarial. A partir do momento que o professor alcança determinada posição na carreira, o aumento salarial é integrado no seu salário.

No entanto, desde a sua origem e com as modificações introduzidas em 1998, este programa contém um esquema deficiente de avaliação, que muito dificilmente tem algum impacto no trabalho em sala de aula. As investigações realizadas tanto a nível nacional (Díaz Barriga, 1997, 1999), como a nível internacional (Santibáñez *et al.*, 2006; Vegas, 2005), mostram que o programa não é eficiente, além de caro e um pouco humilhante para os professores.

Os elementos da avaliação já se encontram definidos pelo que, no programa, se estabelecem por factores: formação profissional e formação contínua de professores, desempenho académico, resultados de aprendizagem [dos alunos] e habilitações académicas. Um dos defeitos do programa é que a frequência de um curso, de uma semana, organizado pela Federação, dá uma pontuação mais elevada do que, por exemplo, a conclusão de estudos de pós-graduação.

Para avaliar o desempenho académico instituiu-se uma modalidade de “avaliação de pares” que não

se tem conseguido pôr em prática desde o início do programa. Esta consiste em um grupo de professores de uma escola, presidido pelo director, atribuir uma pontuação a um outro colega, professor. Esta forma de funcionamento escolar tem provocado injustiças, vinganças e conivências e, ainda que esta seja uma situação bem documentada, não se fizeram modificações ao programa (Rojas, 1997; Tyler, 1997). Para determinar o desempenho escolar, aplica-se uma prova chamada “aproveitamento escolar” aos alunos dos professores inscritos no programa. As várias estratégias assumidas por cada escola na aplicação desta prova mostram as fragilidades que tem. Por seu turno, o relatório Rand [Research and Development] diz que não encontrou diferenças significativas entre as classificações dos alunos que frequentam as aulas dos professores da *carrera magisterial* dos outros, cujos professores não estão integrados na *carrera*.

Por fim, o grau de habilitação académica “mediu-se”, desde o princípio, através de uma exame anual aplicado aos professores. Os estudos realizados na década de noventa referiam que os conteúdos destes exames eram muito limitados pois, em larga medida, apenas se centravam no domínio dos conteúdos de cada nível de ensino; também se referia a humilhação que representava para os professores que a aplicação dos exames fosse vigiada por alunos do secundário (*bacchillerato*) e que os resultados se exibissem nos corredores das escolas; e, ainda, se apontou a corrupção criada à volta da venda clandestina dos exames. O estudo Rand mostra que as perguntas desta prova não se encontram tipificadas, mesmo depois de 12 anos de aplicação, e que não se aumenta o nível de dificuldade à medida que se ascende na escala do programa.

A avaliação de académicos (professores-investigadores) no ensino superior

No que diz respeito a este tema é necessário ter em conta três questões: a primeira é que a maioria dos programas que hoje denominamos de avaliação foram concebidos apenas como mecanismos de compensação salarial – o caso mais extremo é o programa Carreira Docente, melhor conhecido como *Estímulos al Desempeño Académico de Educación Superior*. Os critérios académicos deste programa foram formulados pelas autoridades do Ministério das Finanças, que estabeleceram uma quota de académicos por instituição que o podem receber e,

inclusive, as pontuações que se podem atribuir por cada aspecto avaliado.

É provavelmente no âmbito da avaliação dos académicos que os programas de avaliação mostram com maior clareza a diversidade de critérios, duplicidade e uma certa perversão. Em vez de se analisar a situação salarial de um profissional a quem se exige obter o grau de Doutor, que se mantenha actualizado, que se incorpore numa comunidade internacional e que publique em revistas com *peer review*, estes são submetidos periodicamente a processos de avaliação (com periodicidade anual na maioria dos casos do estímulo ao desempenho do PROMEP; e de cinco em cinco anos no Sistema Nacional de Investigadores – SNI).

O SNI foi criado em 1984 e os programas hoje conhecidos por “Estímulo ao Desempenho Académico” em 1990. Em 1996 estabeleceu-se o *Programa de Mejoramiento del Profesorado de la Educación Superior* (PROMEP). Todos estes programas se destinam a avaliar o desempenho dos académicos. Os dois primeiros vinculam a avaliação a uma retribuição económica, retribuição esta que permite triplicar o raquítico salário profissional estabelecido nas tabelas salariais das universidades públicas. Também o PROMEP pode oferecer uma bolsa equivalente a um nível do SNI, no período entre a graduação e o momento em que se realize uma convocatória para se conseguir uma posição universitária.

QUADRO 2 — COMPARAÇÃO ENTRE OS SALÁRIOS DOS ACADÉMICOS E O DOS FUNCIONÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL — 2004

Tabela salarial UNAM		Governo Federal [média]	
Associado C	9,917	Chefe de Departamento	24,282
Titular A	11,465	Subdirector de Área	39,432
Titular B	13,571	Director de Área	84,316
Titular C	15,908	Director-Geral Adjunto	126,787
		Director-Geral	171,035

Quadro construído com informações da tabela salarial da UNAM, para o ano de 2004, e com base no estudo de Laura Carrillo Anaya e Juan Pablo Guerrero sobre os Salários de Altos Funcionários no México.

Ao analisar o que cada programa avalia, percebemos que cada um deles tem uma ideia diferente acerca do que é o trabalho académico. O SNI faz uma avaliação sobre o rendimento individual

académico, medido através do número e da qualidade de publicações conseguidas num determinado período. Sendo que as investigações não se devem vincular, necessariamente, às linhas de trabalho da instituição, pois o mais importante é a sua componente internacional. Os programas de estímulos, por seu lado, avaliam o trabalho individual, mas é uma avaliação que se realiza tendo em conta um tecto financeiro, estabelecido por critérios financeiros¹¹, pelo que os resultados da avaliação se subordinam a estes.

Nenhuns destes formatos de avaliação são coincidentes. Os académicos têm que organizar o seu trabalho de acordo com o que foi delineado para cada um dos programas. O académico mexicano é sobreavaliado e a avaliação modificou as pautas do comportamento académico e, em simultâneo, desmotiva os professores para a sua responsabilidade básica: dar aulas e apoiar os estudantes.

Pontuar é a actividade “mais objectiva” da avaliação, mas faz com que os académicos desenvolvam uma “economia de trabalho”, na qual publicar três artigos pode valer mais do que publicar um livro, dar uma conferência dá mais pontos do que dar aulas. Induz os professores a dar atenção aos melhores alunos, pois os que têm mais problemas de aprendizagem geralmente não obtêm boas classificações, nem concluem os seus estudos dentro do tempo estipulado. No novo modelo de produção académica não convém dedicar muito tempo a um aluno, pois é um obstáculo à preparação da seguinte comunicação ou à conclusão do artigo que se está a escrever.

A lógica destes programas tem sido a produtividade e a diferenciação, promovendo uma série de actividades que não melhoram, necessariamente, as condições do trabalho docente...

Os professores mexicanos entenderam os sinais emitidos pelo sistema: têm que se dedicar às actividades que dão mais pontos nos programas, o que não significa, necessariamente, assumir um compromisso pedagógico-didáctico, nem formativo para com os estudantes.

A AVALIAÇÃO DAS APRENDIZAGENS DOS ALUNOS

Um dos sintomas da aplicação de um pensamento produtivista no sistema educativo mexicano tem sido a introdução de exames “a torto e a direito”. Se

algo tem caracterizado esta última fase das políticas governamentais tem sido a sua aposta, contrária ao pensamento didáctico, de que a melhoria do trabalho dos professores nas salas de aulas será o resultado automático da aplicação de exames, bem como da difusão dos resultados alcançados.

A aplicação e difusão de provas no ensino básico

Um dos aspectos que caracterizou o governo de 2001-2006 foi a aposta na universalização de provas em larga escala, bem como a difusão dos seus resultados, promovendo uma espécie de *ranking* de cada estudante e escola.

O governo mexicano recusou-se, sistematicamente, a dar a conhecer os resultados das avaliações, ao ponto de, em 1998, ter solicitado ao Laboratório de medição da Qualidade da Educação da UNESCO que não divulgasse os resultados dos alunos mexicanos (Casassus, 2000).

Neste contexto, em 2002, impulsionou-se a criação do Instituto, estabelecendo-se uma nova instância que se somava às já existentes. Em vez de se integrar o Instituto na Direcção Geral de Avaliação, criaram-se dois novos exames: o EXCALE (exame aplicado a uma amostra de alunos) e o ENLACE (exame censitário de aplicação anual). Posteriormente, cada entidade federal criou o seu próprio exame estatal, pois os alunos tinham maus resultados nos exames nacionais. Considerava-se, erroneamente, que a “um maior número de exames, melhor aprendizagem”. Deste modo, por exemplo, os alunos que frequentam o sexto ano de escolaridade resolvem anualmente 5 provas nacionais ou locais, às quais se devem somar as internacionais que se lhes apliquem.

As provas mexicanas aplicadas em larga escala dedicam-se a medir a quantidade de conteúdos do plano de estudos que se memoriza e que se pode aplicar em exercícios escolares. Uma orientação que vai em sentido contrário à das provas internacionais, como é o caso do PISA, centrado nos conhecimentos e competências para a vida.

Um dos elementos comuns a todas as instituições que realizam actividades de avaliação é a confusão que fazem entre “informar e avaliar”. São relatórios que oferecem dados tão genéricos que dificilmente podem coadjuvar as autoridades educativas [nas tomadas de decisão] ou dar algum elemento

aos docentes que lhes permita melhorar o seu trabalho pedagógico. Claramente, não cumprem com uma das funções da avaliação: a retro-alimentação [devolução de resultados]. Como se se tratasse de uma competição desportiva, o INEE estabelece 4 níveis de desempenho escolar (INEE, 2006, p. 12) – uma indicação que permite classificar, mas que não fornece orientações sobre tarefas de aprendizagem.

Assim sendo, consideram que o desempenho escolar se expressa nos seguintes níveis: a) Abaixo do básico, b) Básico, c) Médio, d) Avançado. Com esta informação, os professores de matemática, por exemplo, não sabem se os seus alunos conseguem realizar operações básicas (somar, subtrair, multiplicar ou dividir), se podem fazer operações simples (somadas de três algarismos ou multiplicações de dois factores até às centenas) ou se podem realizar tarefas mais complexas (somadas de mais de quatro algarismos com 6 ou 8 parcelas). A única pista que o relatório dá é que os alunos tiveram dificuldades em lidar com fracções (no ensino primário) e o relatório do ensino secundário dizia que os alunos eram relativamente eficientes a resolver problemas com números naturais. Não fazem qualquer referência ao comportamento dos alunos do ensino primário relativamente a várias temáticas de matemática, tal como o da regra de três simples e a resolução de problemas de diversos graus de complexidade. No que diz respeito ao ensino secundário, não indicam se os estudantes conseguem aplicar as operações básicas de álgebra, ou se conseguem resolver equações de primeiro grau.

De qualquer forma, devemos reconhecer o esforço que representa para as autoridades educativas a tentativa de individualizar os resultados de aprendizagem de cerca de 10 milhões de estudantes do ensino primário e de mais de um milhão e oitocentos mil do ensino secundário¹², **uma tarefa quase impossível** quando se aplicam provas em larga escala. E, por outro lado, também se deve valorizar o esforço por dar orientações pertinentes sobre o que se deve aprender em cada disciplina, ainda que a pressa na divulgação das mesmas tenha conduzido a vários erros, sobretudo quando os pais dos alunos não têm a formação necessária para apoiar esta actividade.

A própria publicitação dos resultados também deixava muito a desejar, sobretudo devido à imagem

utilizada: uma escada, na qual as melhores pontuações ficavam na parte de cima, e as piores na parte de baixo, assinalando a posição dos alunos com: “o seu filho encontra-se aqui”. Usando a chamada técnica do semáforo, os resultados são divulgados através de três cores: vermelho (mau e insuficiente), amarelo (suficiente) e verde (ótimo).

A avaliação dos alunos no ensino médio superior e superior

Muitas das afirmações aqui expressadas podem ser aplicadas à avaliação dos alunos do ensino superior, mas com uma agravante: neste caso as actividades de avaliação foram privatizadas. Ou seja, quando se criou o *Centro Nacional de la Evaluación de Educación Superior* (CENEVAL), a opção foi que este funcionasse como uma instituição privada que, com o passar do tempo, se transformou numa empresa lucrativa. No último relatório financeiro, publicado em 2003, declararam receitas que ascendiam a mais de 23 milhões de dólares¹³.

O CENEVAL oferece os seus serviços às instituições de educação média superior e superior através da realização de um contrato com os usuários – neste caso os estudantes – pagando estes uma taxa para realizar o exame. Devido a este acordo, os resultados são entregues de forma confidencial às instituições (universidade, instituto, escola normal, centro educativo), com as quais, formalmente, se realizou o contrato. Não existe nenhuma utilização pedagógica dos resultados, nem se cumpre a função de retro-alimentação. No melhor dos casos, dá-se alguma informação sobre as melhores pontuações ou faz-se algum relatório a indicar quais as escolas de procedência (secundária, *bachillerato* ou faculdades) dos alunos com as pontuações mais altas.

O *Centro* publica um guia de estudos com a bibliografia a estudar, que se converte numa espécie de camisa de forças para as áreas de conhecimento sujeitas as inovações permanentes. Os novos temas, os conteúdos de fronteira, não são, simplesmente, objecto de indagação nestas provas.

Um importante número de perguntas das provas CENEVAL apenas avaliam a memorização de conteúdos e a sua aplicação mecânica, algo que já foi estudado no caso do EXANII (Díaz Barriga, 2006).

EM JEITO DE CONCLUSÃO

Para concluir este artigo é obrigatório perguntarmos o seguinte: “a avaliação, que já está a ser aplicada há mais de 15 anos, tem sido um factor que tem promovido a melhoria da qualidade da educação?”, “Nestes últimos anos tem-se criado no México uma cultura de avaliação?”

Lamentavelmente estas perguntas não têm uma resposta positiva. A avaliação tem sido reflexo de uma mentalidade que nega a dimensão pedagógica da complexidade dos actos que subjazem à educação, da formação de cidadãos, de profissionais, de uma nova geração de mexicanos. Longe de abordar os temas substantivos destes problemas, promoveu um maior formalismo na educação. Se algum resultado teve este estabelecimento de sistemas de avaliação, foi o aumento do formalismo e do simulacro nos actos educativos.

Criou-se uma geração, quase espontânea, de avaliadores. Nos *workshops* pergunta-se aos participantes se foram avaliados alguma vez na vida, para se chegar à seguinte sábia conclusão: “Todos fomos avaliados, todos sabemos de avaliação”. Neste momento, quando se publicam os resultados das provas, por exemplo do ENLACE, é a sociedade,

são os pais dos alunos que procuram fazer *rankings* das escolas, e não se discute qual a validade e fiabilidade de tais resultados.

A avaliação mexicana tem um custo importante para as finanças públicas, devido à quantidade de instituições envolvidas e dos exames aplicados, mas também para os pais dos alunos do ensino superior. É uma actividade muito cara. No México apostou-se numa avaliação sancionadora e não de apoio ao trabalho docente. Por isso, por exemplo, um dos relatórios do INEE afirma claramente que foi escrito para as autoridades e para a sociedade, e não para os docentes.

Perante a falta de moral do Estado ao não estabelecer um salário profissional de remuneração justa, promoveu-se a avaliação de académicos. Uma avaliação com a finalidade de obtenção de prémios de compensação, não se analisando as distorções que estes programas criam na vida académica.

A avaliação não é concebida para cumprir uma função pedagógica, acompanhar o processo educativo, ou ser um instrumento de diagnóstico. Os avaliadores converteram-se na nova casta divina das sociedades contemporâneas. Os seus erros e omissões ficam *in pectore*, uma vez que não podem ser objecto de análise no seio da sociedade.

1. O PRI [*Partido Revolucionario Institucional*] é derrotado nas eleições de 2000, pelo que a criação do INEE [*Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*] corresponde a um projecto do chamado *governo das mudanças* (e dos interesses dos intelectuais da área da educação associados a esse movimento, a maioria deles assessores dos governos priistas anteriores).

2. Cfr. Consultar o documento: “¿Qué es una escuela de calidad? Em <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/> (Junho de 2007).

3. Ver a lista das avaliações efectuadas no sítio web da SEP: <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/cva/programas/escuelasdecalidad/>

4. Este é um programa que se pode considerar como modelo. Com o seu funcionamento estabeleceu-se outro programa para o Ensino Médio Superior (PIFIEMS – *Programa Integral de Fortalecimiento Intitucional de la Educación Media Superior Universitaria*) e um outro para as Escolas Normais (PEFEN – *Programa Estatal de Fortalecimiento a las Escuelas Normales*).

5. Os principais argumentos usados nesta secção foram retirados da investigação realizada sobre as Universidades Públicas Estatais e cujos resultados se apresentaram em Díaz Barriga *et al.*, 2008.

6. De la Garza (2007). Eu também apresentei um trabalho mais extenso sobre o mesmo tema (Díaz Barriga, 2005).

7. Um académico que participa nestas actividades observou que um organismo de acreditação de determinada profissão tem um mercado potencial nos próximos 6 anos de cerca de 300 milhões de pesos. Ou seja, a autoridade educativa deu-lhes um mercado fechado, onde realizam livremente as suas tarefas.

8. Utilizamos a denominação académicos para incluir a avaliação de professores e a avaliação de investigadores, bem como a avaliação de quem exerce estas duas funções.

9. Esta foi uma tese defendida, a princípios dos anos noventa, tanto pelo Banco Mundial (*Educación primaria, Documento de política*, Washington, 1992), como pela CEPAL-UNESCO (*Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992).

10. Este é um sindicato poderoso, ligado à estrutura do velho PRI, mas que, desde 2000, tem aumentado o seu poder (é um aparelho de poder). Esta força faz com que a autoridade educativa formal tenha que negociar com a autoridade educativa real – o SNTE. Por exemplo, é o SNTE, e não a autoridade educativa, o único que conhece o número real de vagas no concurso de docentes (*magíster*).

11. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos generales para la operación del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente de Educación Media Superior y Superior*. 11 octubre 2002

12. Segundo documentos da Direcção-Geral de Avaliação Educacional “estima-se que estes exames se aplicarão em 98,485 escolas primárias do ensino geral (públicas e privadas), indígenas e cursos comunitários; ou seja a 9 671,337 alunos. No ensino secundário aplicar-se-ão em 31,299 escolas (privadas, gerais, técnicas, tele-secundárias e de trabalhadores) num total de 1 784,316 alunos a examinar” Cfr. Documento “Evaluación Nacional del Logro Académico de los Centros Escolares ENLACE” (s./d.).

13. Dado retirado do sítio web do *Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior* (CENEVAL).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASASSUS, Juan (2000). *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje y matemáticas y factores asociados para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación/UNESCO.
- DE LA GARZA, Javier (2007). Evaluación y acreditación de la educación superior en México. Avance e impacto en enfermería. Comunicação apresentada na *XIII Reunión Nacional de Investigación en Enfermería*, Celaya, 26 marzo.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (1997). Los académicos ante los programas *merit pay*. In A. DÍAZ BARRIGA & Teresa PACHECO (coords.), *Universitarios: institucionalización y evaluación*. México: CESU/UNAM (Pensamiento Universitario, n° 86), pp. 9-22.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (1999). Carrera magisterial y evaluación de profesores: Entre lo administrativo

- y lo pedagógico. In Mario RUEDA & Monique LANDESMANN (coords.), *¿Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?* México: CESU/UNAM (Pensamiento Universitario, n° 88), pp. 83-102.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2005). Riesgos de los sistemas de Evaluación y Acreditación. Comunicação apresentada no *Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe*, organizado pela Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) e pelo Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Buenos Aires, junio.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2006). Las pruebas masivas. Análisis de sus diferencias técnicas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, pp. 583-615.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (coord.); BARRÓN TIRADO, Concepción & DÍAZ-BARRIGA ARCEO, Frida (2008). *Impacto de los programas de evaluación en la educación superior mexicana*. México, DF: IISUE-UNAM-ANUIS.
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (2006). *El aprendizaje del español, de las matemáticas y la expresión escrita en la educación básica en México*. México: INEE.
- KENT SERNA, Rollin (2005). *Recepción de las políticas públicas de educación superior. El PIFI y el PIFOP*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- MURNANE, R.; WILLET, J. & CÁRDENAS, S. (2006). *¿Ha contribuido el Programa Escuelas de Calidad (PEC) a mejorar la educación pública en México?*. Consultado em Fevereiro de 2009 em <http://basica.sep.gob.mx/dgdgie/escuelasdecalidad/Evaluaciones/Documentos/HARVARD/PEC%20REPORTE.pdf>.
- REIMERS, Fernando (coord.) (2006). *Aprender más y mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: Fondo de Cultura Económica/SEP/ILCE/Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard.
- ROJAS, Verónica (1997). El órgano escolar de evaluación de carrera magisterial. Propuesta y realidad en la escuela primaria. In A. DÍAZ BARRIGA & Teresa PACHECO (coords.), *Universitarios: institucionalización y evaluación*. México: CESU/UNAM (Pensamiento Universitario, n° 86), pp. 100-110.
- SANTIBÁÑEZ, Lucrecia; MARTÍNEZ, José Felipe; DATTAR, Alesha; MCEGWAN, Patrick; MEZAN, Claude & BASURTO, Ricardo (2006). *Haciendo caminos. Análisis del sistema de evaluación y de impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial*. Prepared for the Mexican Ministry of Education. Santa Mónica CA, RAND Corporation, Education.
- VEGAS, Emiliana (ed.) (2005). *Incentives to improve teaching. Lessons from Latin America*. Washington: World Bank.
- TYLER, Nora (1997). Carrera o barrera magisterial? Estudio preliminar del impacto en los docentes de primaria. In A. DÍAZ BARRIGA & Teresa PACHECO (coords.), *Universitarios: institucionalización y evaluación*. México: CESU/UNAM (Pensamiento Universitario, n° 86), pp. 82-99.

Tradução de Gabriela Lourenço