
AVALIAÇÃO DO ENSINO PROFISSIONAL O Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissionais

Ana Paula Rodrigues dos Santos de Almeida*

Resumo: O Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissionais surge no contexto de uma europeização e da procura de resposta dos sistemas de educação e formação profissionais aos desafios do mundo do trabalho. Através de um ciclo de qualidade, baseado no ciclo PDCA e no ciclo MERI, e de um conjunto de dez indicadores procura-se avaliar os operadores de educação e formação profissional com vista à sua melhoria e simultaneamente à sua certificação. O objetivo deste artigo é analisar as implicações do quadro EQAVET (*European Quality Assurance in Vocational Education and Training*) na forma como se perspetiva a educação e formação profissionais, por um lado, e, por outro lado, na forma como se entende a avaliação interna e externa das instituições. A metodologia consistiu na análise documental, tendo em conta o estado inicial de implementação no terreno. Os resultados apontam para uma conceção de educação e formação profissional como resposta às necessidades do mercado de trabalho. No que diz respeito à abordagem de avaliação, embora se reitere a importância de uma cultura de qualidade e se insista na autoavaliação como inerente a todo o sistema, os indicadores centrados nos resultados e a certificação externa indiciam o fortalecimento de fenómenos de *accountability*.

Palavras-chave: EQAVET, qualidade, educação e formação profissional, Europa

EVALUATION OF VOCATIONAL EDUCATION: THE EUROPEAN QUALITY ASSURANCE FOR VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING FRAMEWORK

Abstract: The European Quality Assurance in Vocational Education and Training Framework appears in the context of Europeanisation and the search for an answer, the educational and vocational training systems, to the challenges of the labour market. Through a quality cycle, based on the PDCA cycle and the MERI cycle, and a set of ten indicators, this paper intends to evaluate the vocational and educational training operators in search of its improvement and simultaneously of its certification. The

* Escola Profissional Agrícola Fernando Barros Leal, UIDEF, Instituto de Educação, Universidade de Lisboa (Lisboa/Portugal).

aim of this article is, on the one hand, to analyse the implications of the EQAVET Framework and, on the other hand, the way it looks at the external and internal evaluation of institutions. The methodology consisted in documental analysis, given the initial stage of his implementation in the field. The results point to a definition of educational and vocational training as a response to the needs of the labour market. Regarding the evaluation perspective, even if it underlines the importance of a quality culture and insists in self-evaluation as integral to the whole system, the indicators focused on results and the external certification indicates the reinforcement of accountability phenomena.

Keywords: EQAVET, quality, vocational and educational training, Europe

ÉVALUATION DE L'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL: LE CADRE EUROPÉEN DE GARANTIE DE LA QUALITÉ POUR L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELS

Résumé: Le Cadre Européen de Garantie de la Qualité pour l'Éducation et la Formation Professionnels apparaît dans un contexte d'eupérisation et d'un questionnement des systèmes d'éducation et de formation professionnels quant aux défis du monde du travail. Par le biais d'un cycle de qualité, basé sur le cycle PDCA et sur le cycle MERI, et d'un ensemble de dix indicateurs, nous proposons d'évaluer les opérateurs d'éducation et de formation professionnels afin de réfléchir à leur amélioration et simultanément à leur certification. L'objectif de cet article est d'analyser les implications du Cadre EQAVET sur la perspective d'éducation et de formation professionnels d'une part et d'autre part sur la façon dont est vue l'évaluation interne et externe des institutions. La méthodologie utilisée est l'analyse documentaire dans la mesure où le projet se trouve dans une phase initiale d'implémentation sur le terrain. Les résultats montrent que l'éducation et la formation professionnelle sont perçues comme une réponse aux demandes du marché du travail. Quant à la perspective d'évaluation, même si l'on insiste sur l'importance d'une culture de qualité et sur l'autoévaluation inhérente à l'ensemble du système, les indicateurs centrés sur les résultats et la certification externe indiquent un renforcement de phénomènes d'*accountability*.

Mots-clés: EQAVET, qualité, éducation et formation professionnelle, Europe

Introdução

A questão da qualidade tem-se tornado, nas últimas décadas, transversal a todo e qualquer sistema de educação e formação. Por sua vez, a avaliação tem, também ela, desempenhado um papel fundamental no sistema educativo, nomeadamente português, nas últimas décadas. Estas referências à avaliação e à qualidade têm-se tornado um binómio com forte presença na política educativa a nível macro e micro, com repercussões no quotidiano das nossas escolas.

O ensino profissional, atualmente muito mais presente no nosso sistema educativo, não tem ficado à margem destas discussões e políticas com fortes preocupações a nível europeu.

Este artigo debruça-se sobre o Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissionais (EQAVET). Tem como objetivo, por um lado, caracterizar o sistema EQAVET e, por outro lado, discutir o seu impacto na implementação de políticas de prestação de contas.

Em termos metodológicos, o artigo recorre à análise documental. Foram consultados publicações, documentos de trabalho e guiões de orientações relativos à implementação do sistema EQAVET em Portugal. A informação foi selecionada, tratada e interpretada, desenvolvendo-se, deste modo, uma análise discursiva através da discussão que os próprios documentos suscitaram.

Assim, numa primeira parte, debate-se a natureza da educação e formação profissional; numa segunda parte, caracteriza-se o modelo EQAVET; e, numa terceira parte, discutem-se as perspetivas de avaliação subjacentes à sua implementação.

O contexto

A formação profissional desenvolveu-se de forma bastante uniforme em todos os países europeus até à Revolução Industrial. Mas, com a Revolução Industrial e o abandono do corporativismo, os sistemas nacionais de qualificação profissional diferenciaram-se cada vez mais (Wollschläger & Guggenheim, 2004).

O processo de industrialização na Europa não produziu um modelo de formação profissional uniforme. Pelo contrário, eliminou de alguma forma os métodos de formação profissional sensivelmente homogêneos, baseados nas artes e ofícios, que se tinham estabelecido ao longo dos séculos e substituí-os por uma miríade de sistemas educativos «modernos» que, à primeira vista, parecem ter muito pouco em comum. (Greinert, 2004: 18-19)

Greinert (2004) refere três modelos de formação profissional europeus criados após a Revolução Industrial para responder às limitações do modelo baseado em artes e ofícios: a) o modelo liberal; b) o modelo burocrático; e c) o modelo dual-empresarial. No modelo liberal, as relações entre a oferta e a procura de formação profissional são reguladas pelo próprio mercado, pelo que os perfis de qualificação profissional dependem da sua projetada aplicação no mercado de trabalho. Consequentemente, as práticas de formação não estão particularmente normalizadas e os custos de formação são suportados a nível individual. Existe uma distinção clara entre ensino profissional geral e formação profissional específica, tanto a nível da sua definição como das instituições. No modelo burocrático, por sua vez, as relações entre a procura e a oferta são determinadas por organismos públicos ou pelo Estado, pelo que os tipos de qualificação profissional dependem menos da sua aplicação imediata nas empresas. Greinert (2004)

considera que a abstração, a verbalização e a teorização constituem, em regra, os princípios fundamentais dos programas curriculares das escolas profissionais, onde vários tipos de cursos estão claramente diferenciados. Neste caso, a formação profissional escolar é financiada pelo Orçamento do Estado. No modelo dual, os sistemas de formação profissional estão claramente isolados do sistema de ensino geral. Sendo as empresas o local de aprendizagem por excelência, os empregadores, os sindicatos e os organismos públicos decidem em conjunto os perfis de carreira e os planos de formação no âmbito de um processo regulamentado, sendo legitimados por um ato parlamentar. São elas também, em regra, que suportam os custos de formação.

Não existem neste processo outros modelos que a Europa pudesse aplicar como ponto de referência, pois todos os modelos de formação profissional que surgiram em vários países europeus nos séculos XIX e XX constituem variantes e/ou combinações destes três protótipos ou modelos básicos. (Greinert, 2004: 23)

Do ponto de vista ideológico, podemos considerá-lo um modelo marcado pela orientação profissional, em que as profissões são perspetivadas como identidades próprias, como um autorreferente a partir do qual se estruturam as questões de trabalho, de qualificação e de remuneração. Surge outro modelo com uma orientação marcadamente académica, que defende que a organização das qualificações profissionais se deve reger pelo espírito racional académico. Por último, um modelo orientado pelo mercado, que defende que as pessoas são capazes de gerir a sua vida profissional com base na aplicação racional do seu livre arbítrio (Greinert, 2004).

Funnel e Müller (1991) consideram que as diferentes teorias sobre educação e formação profissional podem sintetizar-se em duas grandes linhas orientadoras. Uma primeira linha é aquela em que a educação de natureza qualificante, numa perspetiva mais estereotipada, surge enquanto formação prática para uma tarefa específica. Noutra perspetiva mais abrangente, a formação profissional tem em conta as aspirações do aprendente, conferindo-lhe um lugar central como participante no processo de aprendizagem. Esta abordagem, que alguns designam como vocacionalismo liberal, centra-se na capacitação dos indivíduos como autoaprendentes ao longo da vida.

A partir dos anos 1980, nota-se uma tendência para a convergência no domínio da formação profissional na Europa, passando o enquadramento da política de formação profissional na Europa a ser global. Todavia, se existem objetivos comuns, a responsabilidade pelas leis e reformas não deixa de ser dos Estados Membros.

As conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Barcelona, em 2002, lançaram as bases do enquadramento da política de formação e educação profissional na Europa, sendo a educação e a formação profissional, bem como a aprendizagem ao longo da vida, incluídas

numa estratégia global com vista à resposta aos desafios da Sociedade do Conhecimento.

A Declaração de Copenhaga, em 2002, marca o início de um processo de cooperação reforçado em matéria de formação profissional (Wollschläger & Guggenheim, 2004). Reconhece-se, então, que os sistemas de educação e formação profissional devem responder ao desafio de um mercado de trabalho europeu, promovendo a empregabilidade, a cidadania ativa, a inclusão social e o desenvolvimento pessoal. Procura-se dar à educação e formação profissional uma dimensão europeia, fortalecendo, para tal, os sistemas de transparência, informação e orientação, reconhecendo competências e qualificações e assegurando a qualidade (Comissão Europeia, 2002).

Em 2004, o Comunicado de Maastricht sobre as prioridades futuras da cooperação europeia reforçada em matéria de ensino e formação profissionais (EFP) reiterou a necessidade de reforçar o EFP a nível europeu e nacional. Considera-se que isso é fundamental para a realização do mercado de trabalho europeu e de uma economia competitiva (Comissão Europeia, 2004). Considerou-se prioritário a utilização de instrumentos, referências e princípios comuns para apoiar a reforma e o desenvolvimento dos sistemas e práticas de ensino e formação profissionais. Preconiza-se a melhoria do investimento público e/ou privado no ensino e formação profissionais, com recurso ao Fundo Social Europeu e ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional para apoiar o desenvolvimento do EFP. Procura-se responder às necessidades de formação das pessoas e dos grupos em risco de exclusão social e de exclusão do mercado de trabalho, através do desenvolvimento e a implementação de aprendizagens abertas, com a possibilidade de percursos individualizados, apoiados em orientação e aconselhamento adequados. Reconhece-se, ainda, a importância do envolvimento de todos os parceiros pertinentes, de forma a criar ambientes favoráveis à aprendizagem na instituição de formação e no local de trabalho. O desenvolvimento permanente das competências de professores e formadores em matéria de educação e formação profissional afigura-se também como ponto primordial para atingir os objetivos pretendidos (Comissão Europeia, 2004).

Em 2006, o Comunicado de Helsínquia voltou a afirmar que é necessário investir em educação e formação profissional, salientando que esta

Desempenha um papel fundamental na acumulação de capital humano que fomenta o crescimento económico e o emprego e a prossecução de objectivos sociais. A educação e a formação profissional é um instrumento essencial para dotar os cidadãos europeus com as qualificações e as competências necessárias no mercado de trabalho e na sociedade baseada no conhecimento. (Comissão Europeia, 2006: 2)

As prioridades são então: a) elevar a atratividade e qualidade da educação e formação profissional; b) construir e aplicar instrumentos comuns de educação e formação profissional; c)

reforçar a aprendizagem mútua; e d) envolver todos os *stakeholders* (Comissão Europeia, 2006).

Em 2008, o Comunicado de Bordeaux volta a afirmar que a educação e formação profissional, enquanto estratégia chave que se situa entre as políticas económicas, sociais e de emprego, é essencial à implementação da aprendizagem ao longo da vida. Considera-se prioritário pôr em prática dispositivos e instrumentos de cooperação em termos de ensino e formação profissional. Por outro lado, promove-se a atratividade e qualidade dos sistemas de ensino e de formação profissional, reforçando os laços entre o ensino e a formação profissional e o mercado de trabalho. Procura-se, ainda, consolidar as modalidades de cooperação europeia (Comissão Europeia, 2008).

Assim, no caso da educação e formação profissional, a procura da qualidade consubstanciou-se no Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação. Embora se trate de um instrumento europeu de adesão voluntária, o facto é que este passou a ser um dos elementos obrigatórios no compromisso que Portugal assumiu face à União Europeia, no âmbito do acesso a fundos comunitários.

Considera-se que um sistema de garantia de qualidade é fundamental para resolver várias dificuldades que os sistemas de ensino e formação atravessam, consubstanciando-se como um mecanismo de apoio ao ensino e formação.

À luz da experiência adquirida no ensino superior e no ensino e formação profissionais (EFP), a criação de sistemas flexíveis de garantia da qualidade pode ajudar a aumentar a qualidade da aprendizagem formal e não-formal em todos os setores de educação e de formação bem como fazer face a fenómenos de crescente expansão, como os recursos educativos abertos e o ensino transfronteiras, nomeadamente a educação «franchisada». (Conselho da União Europeia, 2014: 2)

Reforça a transparência e a confiança no próprio sistema a nível macro e nos prestadores de serviço de educação e formação a nível micro.

Os mecanismos de garantia de qualidade podem desempenhar um papel importante, ajudando tanto os estabelecimentos de ensino e formação como os decisores políticos a vencer esses desafios e assegurando que a qualidade dos sistemas de ensino e de formação e de cada uma das instituições é adequada ao fim a que se destina. A garantia de qualidade – que faz parte de uma série de medidas a adotar pelos Governos e pelas instituições – aumenta a transparência e reforça a confiança na pertinência e na qualidade dos conhecimentos, capacidades, competências e qualificações, o que, por sua vez, parte da confiança na qualidade das instituições e dos prestadores de serviços de educação e formação. (Conselho da União Europeia, 2014: 1)

A noção de cultura de qualidade é, tal como o próprio conceito de qualidade, vasta. Segundo Cedefop (2015b), a noção de cultura de qualidade corresponde à própria definição de gestão da qualidade à qual se adiciona o fator humano.

There are countless definitions of quality. For this handbook, Cedefop selected one based on J.M. Juran's approach which defines quality as fit for purpose achieved with optimum resources. While purpose is manifold and depends on differing social contexts, ethical values, interests and stakeholder's views, several methods, instruments and a «toolbox» are available to support optimal use of resources.

Although there are different approaches to quality management, their common core refers to systematic application of the above-mentioned «toolbox», to coordinate activities, control and improve a VET institution on its journey towards what is agreed as fit for purpose.

The definition of a quality culture within a VET institution builds on the previous statements by adding the human factor. The term embodies the professional capacities necessary to use the toolbox, which are shared by individuals committed to pursuing the specific value system that defines what is fit for purpose for a particular organisation. (Cedefop, 2015b:10)

A cultura de qualidade depende, fundamentalmente, do compromisso e empenho dos profissionais de uma instituição na procura da qualidade.

Quality management aims to introduce and provide a continuous review of planned quality objectives and coordinated activities to direct and control the VET organisation with regard to quality. Using reliable and valid instruments for data collection, quality management monitors, assesses and evaluates input, output and outcomes of its impact on quality of services within the organisation. Thus, quality management is a 'hard' concept based on facts, figures and measurement within the organisation.

Quality culture is a «soft concept», depending on prevailing attitudes and behaviour of individuals in the VET organisation. Quality culture builds on quality management and is understood as the interaction between a well-functioning, professional QMS and committed staff members who, guided by professionalism, demonstrate quality-oriented behaviour. Thus, the main factors of a quality culture are individuals' roles and commitment in producing quality in VET. (Cedefop, 2015b: 22)

Para alcançar a cultura de qualidade pretendida, é fundamental entender, de facto, o papel dos fatores humanos representado no ciclo MERI¹.

Apart from embedding this attitude and behaviour in your institution, development of a quality culture is strongly influenced by human factors, which are supported and encouraged by making use of appropriate soft skills, as explain in the MERI cycle. The soft skills inherent in the MERI cycle are the complement and counterpart to the hard skills addresses in the PDCA² cycle. While technical activities of the PDCA cycle are a prerequisite for establishing an internal QMS, the MERI cycle articulates ingredient of creating an internal quality culture. A quality culture requires more than that foreseen by the PDCA cycle activities; it is mainly produced by human

¹ O ciclo MERI refere-se a uma abordagem de garantia da qualidade que corresponde a: motivar as pessoas e mobilizar os recursos; estimar o empenho dos colaboradores e dos *stakeholders*; refletir sobre e discutir as perceções de qualidade com os colaboradores e os *stakeholders*; informar e inspirar para as melhorias adequadas. Define-se como um método de quatro passos centrado nas *soft-skills* necessárias para implementar um sistema de gestão interno da qualidade.

² Um dos fatores-chave na qualidade de produção reside em processos claros e repetíveis. Nesta abordagem, surge o ciclo que consiste em *Plan* (identificar e analisar o problema), *Do* (desenvolver e testar uma potencial solução), *Check* (testar a solução implementada e analisar como esta pode ser melhorada), *Act* (implementar as melhorias).

relationships characterised by common respect and encouragement.

In detail, the MERI cycle foresees the following activities for strengthening interpersonal relationships within the organisation:

- a) motivate people and mobilise resources for improvement
- b) appreciate and esteem engagement of staff and stakeholders
- c) reflect and discuss assessments, evaluations and opinions of staff and stakeholders
- d) inform and inspire appropriate improvement.

(Cedefop, 2015b: 98)

O Quadro Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissionais

O quadro EQAVET surge, então, numa Recomendação do Parlamento Europeu e Conselho de 18 de junho de 2009, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia. Esta recomendação repercutiu-se, no nosso país, na obrigatoriedade das escolas profissionais implementarem sistemas de garantia de qualidade dos processos formativos e dos resultados obtidos pelos seus alunos, devendo este sistema estar articulado com o quadro EQAVET, como consta do Decreto-Lei nº 92/2014, de 2º de junho, no seu artigo 60º.

Segundo o mesmo normativo, compete, em Portugal, à Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP) não só a promoção, mas também o acompanhamento e apoio à implementação dos sistemas de garantia de qualidade, bem como a certificação dos mesmos como sistemas EQAVET. Até final de 2015, as escolas profissionais devem adotar um modelo de garantia da qualidade alinhado com o quadro EQAVET e implementá-lo até final de 2016.

O EQAVET é um instrumento comum desenvolvido por um grupo de trabalho constituído por representantes de Estados-membro e da Comissão Europeia entre 2002 e 2004.

Tem como finalidade «a) apoiar os Estados-membro a promover e a supervisionar a melhoria contínua dos seus sistemas de EFP com vista a uma maior transparência e coerência entre as medidas adotadas no setor» e «b) concretizar a convergência europeia no EFP através da promoção de confiança mútua, da mobilidade dos trabalhadores e dos alunos/formandos e da aprendizagem ao longo da vida».

O Quadro EQAVET é composto por quatro elementos fundamentais:

- a) um ciclo de garantia e melhoria da qualidade;
- b) critérios de qualidade;
- c) descritores indicativos;
- d) um conjunto de dez indicadores de referência.

Quanto ao elemento ciclo de qualidade, este inclui as fases de planeamento, de implementação, de avaliação/apreciação e de revisão da educação e formação profissional. O ciclo de qualidade do quadro EQAVET baseia-se no ciclo de *Deming*³ também denominado *PDCA cycle*.

By following the same structure and the same steps as the PDCA cycle – the foundation and common basis of all models and systems of quality assurance, either implicitly or explicitly, the EQAVET Framework aims to develop a systematic approach to quality assurance and continuous improvement in VET systems and VET provision. Applying the PDCA cycle to a specific context constitutes the basic element of any effective internal quality management and quality culture within VET institution. (Cedefop, 2015b: 13-14)

Em relação aos critérios de qualidade, são quatro, aplicando-se cada um a cada uma das fases do ciclo de qualidade (Cedefop, 2015b).

- a) fase de planeamento – o planeamento reflete uma visão estratégica partilhada pelos *stakeholders* e inclui as metas/objetivos, as ações a desenvolver e os indicadores adequados;
- b) fase de implementação – os planos de aplicação são concebidos em consulta com os *stakeholders*;
- c) fase de avaliação (interna/externa) – avaliações de resultados e de processos são regularmente efetuadas;
- d) fase de revisão – os resultados da avaliação são utilizados para se elaborarem planos de ação adequados.

Os descritores indicativos, por sua vez, correspondem a uma especificação de critérios de qualidade. A própria Recomendação apresenta estes descritivos como meras linhas de orientação pelo que cada utilizador escolherá entre esses descritores ou poderá até criar outros. O objetivo é tornar claros os critérios de qualidade para todos os *stakeholders*.

Quanto aos indicadores, a Recomendação apresenta um conjunto de dez indicadores estruturados em cinco tipos: indicadores de contexto, indicadores de recurso, indicadores de processo, indicadores de produto e indicadores de resultado.

- a) indicadores de contexto (contexto) – indicadores que retratam as especificidades de um contexto nacional, regional ou local nas suas dimensões económicas, ambientais e culturais;

³ O ciclo PDCA é também denominado ciclo de *Deming* por este, considerado um pioneiro da gestão da qualidade, ter sido o seu proponente.

- b) indicadores de recursos (*input*) – indicadores relativos à disponibilidade de recursos humanos, financeiros, logísticos e organizacionais que dizem respeito a uma das dimensões de realidade ou intervenção em análise;
- c) indicadores de processo (*process/throughput*) – são os designados «indicadores intermédios» que traduzem o esforço operacional de alocação de recursos para melhoria efetiva da realidade em análise;
- d) indicadores de produto (*output*) – indicadores que dizem respeito aos produtos das intervenções, bens ou serviços produzidos;
- e) indicadores de resultado (*outcome*) – indicadores vinculados às dimensões empíricas do fenómeno concreto em análise e referidos às variáveis resultantes de processo.

Os dez indicadores de referência que compõem o quadro EQAVET são os seguintes:

- 1) importância dos sistemas de garantia de qualidade para os prestadores de EFP;
- 2) investimento na formação de professores e formadores;
- 3) taxa de participação em programas de EFP;
- 4) taxa de conclusão nos programas de EFP;
- 5) taxa de colocação em programas de EFP;
- 6) utilização das competências adquiridas no local de trabalho;
- 7) taxa de desemprego em função de diferentes critérios;
- 8) prevalência de grupos vulneráveis;
- 9) mecanismos para identificar necessidades de formação no mercado de trabalho;
- 10) dispositivos utilizados para promover um melhor acesso ao EFP.

Refira-se, no entanto, que o Plano Estratégico 2016-2017 do EQAVET prevê já complementar o que consta da Recomendação. Refere a necessidade de ajustar o quadro EQAVET por forma a corresponder às diferentes necessidades dos vários interlocutores tanto a nível macro como micro. Existe, por exemplo, referência à necessidade de refletir em critérios e descritores relacionados com os elementos pedagógicos relacionados com os resultados da aprendizagem.

The lines of action suggested by this objective are related to the need to reflect on criteria and descriptors that would complement EQAVET, as the current Framework does not provide specific guidance:

- to better address the QA⁴ aspect of the processes of defining, describing and assessing learning outcomes (LOs);
- on the pedagogical element related to LOs;

⁴ *Quality Assurance.*

- on QA for qualification design, assessment and certification;
- on the QA aspects of apprenticeship/WBL⁵, adult learning and/or the LLL⁶ perspective;
- to support QA procedures in the validation of non-formal and informal learning in line with EQF⁷/NQFs⁸;
- to better plan for the review phases at the planning stage. (EQAVET Network, 2015: 5)

Aliás, reconhece-se que, embora a qualidade seja algo que atravessa todas as partes de uma instituição de ensino e formação profissional, é importante reconhecer a existência de elementos-chave, neste caso o processo de ensino/aprendizagem.

Even small VET institutions have a complex organisational structure and quality is generally produced in all parts of the institution, although some parts are more important for producing quality than others. Therefore, the first task is to distinguish between the less important and more important quality issues and focus on the particularly relevant areas for action. (Cedefop, 2015b: 19)

O fortalecimento da cooperação mútua, nomeadamente através do trabalho entre pares, e o aprofundar da cultura da qualidade, com reforço da fase de revisão que se repercute num ciclo com vista à melhoria contínua são também mencionados no referido Plano Estratégico.

A rede EQAVET desenvolveu também um conjunto de «seis blocos de construção», que correspondem a seis áreas de intervenção específicas em termos de garantia da qualidade em educação e formação profissional:

- Bloco 1 – cultura de gestão
- Bloco 2 – abordagens que refletem o contexto dos operadores
- Bloco 3 – cultura de autoavaliação
- Bloco 4 – apoio à formação dos recursos humanos
- Bloco 5 – utilização de dados e *feedback* para melhorar o ensino e formação profissional
- Bloco 6 – envolvimento das partes interessadas

Todo o quadro EQAVET assenta num processo de avaliação nas suas vertentes interna e externa, algo que permite conjugar todos os elementos atrás referidos num sistema coerente e global.

The Framework is built on interacting and transparent quality assurance processes, namely Monitoring and Evaluation (M&E), which are simultaneously integral and individually distinct parts of the EQAVET Quality Assu-

⁵ *Work Based Learning.*

⁶ *Lifelong Learning.*

⁷ *European Qualifications Framework.*

⁸ *National Qualifications Framework.*

rance Cycle. M&E strengthen the basis for managing for results, foster learning and knowledge at VET provider and system level. The cornerstone of the -quality cycle- rests on M&E as the entering point to learn about VET provision as a means to help the providers respond to the demands of the labour market while maintaining a focus on quality. (Galvão, s.d.: 14)

A Recomendação do Conselho Europeu, de 18 de junho de 2009, refere especificamente que «o quadro deverá privilegiar a melhoria da qualidade, mediante uma combinação de processos de avaliação interna e externa, de revisão e de aperfeiçoamento, apoiando-se em dados resultantes de aferição e de análise qualitativa» (p. 2).

No que diz respeito à avaliação externa, prevê-se a verificação da conformidade dos sistemas de garantia da qualidade em uso pelos operadores com o quadro EQAVET por auditores que integram uma bolsa gerida pela ANQEP. O auditor valida ou não o relatório feito pela instituição em que esta apresenta o sistema de garantia da qualidade alinhado com o sistema EQAVET.

A verificação incide sobre as práticas de gestão de EFP documentadas pelo operador e ilustrativas da aplicação dos princípios EQAVET (visão estratégica e visibilidade dos processos e resultados na gestão da EFP, envolvimento dos stakeholders internos e externos; melhoria contínua da EFP utilizando os indicadores EQAVET selecionados), em cada fase do ciclo de qualidade (planeamento, implementação, avaliação e revisão). (ANQEP, 2015: 7)

Através de um relatório o auditor baseia a decisão de atribuição ou não do Selo de Conformidade EQAVET.

A autoavaliação, por sua vez, desenvolve-se ao longo de todo o processo de implementação do sistema de garantia da qualidade.

No âmbito do Quadro EQAVET a autoavaliação/monitorização é um exercício contínuo, que se reveste de caráter cíclico e que se baseia no conjunto de dez indicadores que, por seu lado, estão organicamente integrados nas respetivas fases do ciclo de qualidade EQAVET. Este exercício cíclico, feito de forma sistémica e continuada, implica desenvolver um conjunto de ações em cada uma das fases do processo. (Galvão, 2015: 63)

A própria Recomendação afirma que

O Quadro de referência deverá compreender um ciclo de garantia e de melhoria da qualidade que abarque as fases de planeamento, de implementação, de avaliação/apreciação e de revisão de EFP, apoiado em critérios de qualidade, indicativos e indicadores comuns. Os processos de supervisão, que incluem mecanismos de avaliação interna e externa, têm de ser definidos de modo adequado pelos Estados-Membro, a fim de identificar as capacidades dos sistemas, dos processos e procedimentos e as áreas que deviam ser melhoradas. O quadro de referência deverá prever a utilização de ferramentas de aferição no intuito de obter dados fiáveis sobre a sua eficácia. (Conselho Europeu, 2009: 2)

No caso do quadro EQAVET, afirma-se que este instrumento foi importante para se criar uma cultura de qualidade, havendo, no entanto, progressos a fazer ainda nesta área.

No domínio do ensino e da formação profissionais (EFP), os instrumentos de orientação e os materiais de formação desenvolvidos no âmbito da rede EQAVET contribuíram para que se progredisse no sentido de uma cultura de qualidade nos Estado-Membros, os quais, na sua grande maioria, implementaram já ou estão atualmente a desenvolver uma estratégia nacional de garantia da qualidade em consonância com o EQAVET. Haverá que redobrar esforços, especialmente para garantir que os sistemas de garantia da qualidade atendem mais aos resultados de aprendizagem não formal e à aprendizagem pelo trabalho em contextos não formais, em função do contexto nacional.

Existe margem considerável para seguir abordagens mais eficazes de garantia da qualidade em todos os setores do ensino e formação, passando de uma abordagem do tipo «lista de controlo» para o desenvolvimento de uma cultura de melhoria da qualidade genuína e enraizada no ensino e na aprendizagem, que possa elevar os padrões de aprendizagem e melhorar os resultados obtidos. (Conselho da União Europeia, 2014: 2)

Uma leitura do quadro EQAVET

Uma primeira questão que nos coloca o quadro EQAVET é a própria definição de qualidade, elemento fundamental em todo este sistema. É essencial termos em conta que a qualidade não é indissociável do objeto à qual se refere. Por outro lado, a questão é que a qualidade é multifacetada, controversa e nunca totalmente representável (Stake & Schwandt, 2006). De facto, a perceção e a apreciação da qualidade não são isentas de valores, sendo nomeadamente influenciadas por quem experiencia os objetos. Seguindo Stake e Schwandt (2006) podemos conceptualizar a qualidade de duas formas: como medida ou como experiência. No primeiro caso, a qualidade é vista como mensurável, sendo o objeto comparado com um conjunto de padrões. A qualidade é aqui entendida como uma apreciação objetiva baseada em critérios e em *standards* consensuais. Reconhece-se a qualidade como um conjunto de características próprias do objeto em si mesmo (Fernandes, 2007). A questão da qualidade, neste caso, está relacionada com a elaboração, seleção e ponderação de indicadores (Burlamaqui, 2008). Por sua vez, a noção de qualidade como experiência chama a atenção para os significados subjetivos e intersubjetivos que damos aos acontecimentos, encontros pessoais e lugares. Nesta perspetiva, recorre-se tanto ao conhecimento cognitivo como ao emocional para se ser capaz de discernir a qualidade. Assim, a prova já não são os critérios, mas sim o relato narrativo que reflete a perceção da qualidade. É óbvio que a nossa noção de qualidade em educação depende, em grande parte, da forma como entendemos o que deve ser a educação em si mesma, as conceções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem (Blanco, 2008). Por outro lado, é importante considerarmos a questão dos indicadores. A generalidade dos autores reconhece o indicador

como algo que mede um determinado fenómeno, muito próximo da noção de informação estatística (Shavelson, McDonnell, & Oakes, 1991; Rocha, s.d.; Mourão, s.d.). Todavia, nem todos os dados estatísticos podem ser indicadores. De facto, para serem considerados indicadores, os dados devem permitir obter um panorama global sobre todo o fenómeno em questão ao fazer o ponto da situação sobre as suas características específicas mais significativas. Ou seja, um indicador pode ser definido como «um dado estatístico isolado ou um conjunto de dados que está relacionado com um constructo básico em educação e é útil em termos de política educativa» (Shavelson, McDonnell, & Oakes, 1991: para. 7). São vários os autores que partilham desta opinião e defendem que a natureza do indicador está relacionada com o facto de este ter uma base conceptual que lhe serve de referência, base esta em que se inclui a natureza e objetivos associados ao fenómeno em questão (Rocha, s.d.; Cuttance, 1990). Essa fundamentação conceptual faz com que os indicadores não sejam simples instrumentos metodológicos, pelo contrário, sendo a sua conceção baseada num determinado sistema de valores, torna-os instrumentos políticos. A conceção de indicadores deriva, pois, direta e conscientemente de uma perspetiva global sobre o que deve ser e como deve funcionar o fenómeno em questão (Bukobze, s.d.). Apesar de, como acabamos de ver, o indicador estar intrinsecamente relacionado com a própria natureza do fenómeno em questão, não devemos confundir o indicador com a realidade, ou seja, o indicador deve ser visto como um meio de caracterizar e compreender um dado fenómeno e não como um fim em si mesmo (Mourão, s.d.).

Dentro da área já mais específica da educação e formação profissional, o conceito de qualidade pode também não ser único. Considera-se existirem três abordagens possíveis: a) uma centrada no mundo do trabalho; b) outra centrada nas necessidades dos estudantes; e c) uma centrada na eficácia e na eficiência dos processos organizacionais, embora na maior parte das instituições estas funcionem em interação e de forma equilibrada (Cedefop, 2015b).

For all education and VET providers, but especially for those principally engaged in CVET, quality is primarily geared to fulfilling requirements of businesses and secure employment prospects of their learners. Consequently, relations with the business world came at the centre of their quality approach, and their good reputation among businesses and the local community are of central importance to them. For these VET institutions, quality means excellence of facilities, laboratories, workshop and equipment, inclusion of work experience in training programmes, and, as already mentioned, positive employment prospects of their learners. (p. 83)

For another category of VET institutions, the central notion of quality lays in teaching and learning, in provision of individualised training including targeted support, in ability to meet individual needs of students, and in achieving educational success even under difficult sometimes personal conditions. Here, ensuring educational success includes supporting social integration, preparation for more active participation in society and access to the world of work. (p. 84)

For a third group of VET providers, effectiveness and efficiency of management processes in the organisation plays a central role in their concept of quality. This approach is particularly relevant to VET providers operating in the open market. They need to maintain an efficient organisation of all their service to compete in the market. (p. 84)

No caso do quadro EQAVET, está subjacente determinada conceção da educação e formação profissional. Esta define-se numa forte correlação entre educação e formação profissional e a empregabilidade dos jovens numa procura de recuperação e crescimento económico.

The European Union has identified VET as an essential tool for preparing people to work, enter and remain in (to suit new LLL needs) today's economy. VET is also key to ensuring that Europe remains competitive and innovative in the face of an increase in global competition and demographic change. Recent economic developments have shown that we need a highly skilled workforce and that education and training are key to economic recovery and growth. This trend is confirmed by a strong correlation between efficient VET systems and high young employment. (EQAVET Network, 2015: 1)

Surge, assim, próxima da abordagem centrada no mundo do trabalho. É nesta perspetiva que se situam os dez indicadores de qualidade definidos pelo quadro EQAVET. Todavia, é importante perceber que, falar de resposta para as necessidades do mercado de trabalho é hoje diferente de há algumas décadas atrás, pois entende-se, atualmente, preparação para o mundo do trabalho não como uma repetição de tarefas e mecanismos, mas numa perspetiva muito mais alargada de competências. Pretende-se que a educação e formação profissional corresponda a uma preparação específica para determinada tarefa e, simultaneamente, a uma preparação alargada que permita aos formandos adaptar-se a outras tarefas e progredir na sua aprendizagem.

Modern labour market require people to act in a self-directed way, adapting to rapid changes in sectors, occupations and workplace. This requires the ability to apply and adjust one's knowledge and skills to new work contexts. Increasingly the job available at all skills levels will be those that cannot easily be outsourced or replaced by technology on organisational change. These jobs require people to think, be creative, solve problems, communicate, organise and decide. With fewer jobs-for-life, they need the skills to manage transitions within and between jobs and learning. Basic skills of literacy, numeracy and basic maths and science are a fundamental requirement for all to cope successfully with more complex jobs and working life, as well to be an active citizen in modern societies. (Cedefop, 2015a: 29)

Um segundo aspeto a destacar é que todo o quadro EQAVET reconhece a relevância da autoavaliação numa abordagem de qualidade.

Self-assessment has proven to be a useful and effective instrument for creating robust dynamics leading towards quality, but its full potential is only realised when it becomes an integral part of management standards and organisational structure of VET institution. When they are widely agreed among staff members, its results can

be transformed into immediate decisions to improve quality. This can result in considerable improvements, for example developing pedagogical culture, harmonising theory and practice, introducing new media in everyday teaching activities, or elaborating common criteria for assessing student's performance. Thus, when its results are used to define immediate solutions for improving quality, self-assessment can play an important role in establishing and internal quality culture in VET institutions. (Cedefop, 2015: 41)

É, de facto, de extrema importância que a autoavaliação e o quadro EQAVET no seu todo se rejam por princípios como o diálogo crítico e o rigor, sem perder de vista o propósito formativo que está na sua origem, pois, se assim não for, corre-se o risco de uma instrumentalização de um processo com fins maioritariamente seletivos. O quadro EQAVET apresenta tantas potencialidades quanto perigos.

A avaliação institucional, enquanto forma específica de avaliação do trabalho das escolas no seu todo (nas dimensões de provimento, financiamento, organização, gestão, recursos materiais e humanos, projecto educativo, oportunidades de melhoria, constrangimentos, motivação, práticas docentes e discentes, envolvimento dos pais e outros parceiros da comunidade, comportamentos, programações, objectivos e resultados académicos, cívicos e educativos...), pode ser um instrumento importante de democratização, e conhecimento e de desenvolvimento emancipatório. Mas a avaliação institucional também contém, dependendo das circunstâncias e conjunturas, outros perigos e problemas. Se a avaliação institucional for motivada por razões mais instrumentais, managerialistas, economicistas ou regulatórias, ela pode ser também um instrumento de controlo hierárquico e de vigilância burocrática, reduzindo a autonomia e tornando-se, eventualmente, obsessiva em relação a resultados mensuráveis e quantificáveis, à margem dos processos humanos, relacionais e educacionais que tecem efectivamente a complexidade do quotidiano de uma escola, como a escola pública. (Afonso, 2010: 358-359)

A questão do Selo de Qualidade no final do processo e o facto de se pretender a conformidade dos sistemas implementados com o quadro EQAVET poderá levar a uma instrumentalização e a uma secundarização da autoavaliação face à auditoria externa, tal como aconteceu com a autoavaliação face à avaliação externa no caso da avaliação de escolas no nosso país.

O quadro EQAVET encerra em si mesmo o perigo de se tornar um instrumento de fortalecimento das políticas de *accountability*, visíveis já no caso do ensino e formação profissional, por exemplo, na contratualização de metas relativas a taxas de transição, de conclusão e de empregabilidade, cujo não cumprimento implica cortes financeiros no caso dos operadores privados. Afonso (2009) chama a atenção para a lógica de mercado que se tem verificado a nível educativo. Mulgan (2000) considera que o conceito de *accountability* engloba, por um lado, a obrigação de prestar contas e, por outro lado, o direito de alguém solicitar e receber informações. Os mecanismos de prestação de contas que se centrem em resultados e no comparativismo não potenciarão uma cultura de qualidade e melhoria contínua. Afonso (2012: 477-478) defende

uma configuração de *accountability* democraticamente avançada, incluindo a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros.

Notas finais

O quadro EQAVET lança desafios que nos merecem as seguintes considerações:

1. Urge o debate em torno da questão da qualidade tanto a nível macro como micro, de modo a que todo e qualquer sistema possa assentar numa base conceptual ideológica partilhada. Entenda-se aqui partilhada como fruto de um diálogo, de interações, de trocas de experiências, tanto dentro de cada instituição como entre instituições e outras entidades envolvidas. Não é possível continuar a falar de qualidade sem antes analisarmos com muito rigor e profundidade do que estamos a falar em concreto.
2. O ensino profissional vive numa forte dicotomia entre o objetivo de preparação para a vida ativa e de prosseguimento de estudos, criando tensões e indefinições que dificultam o traçar de uma verdadeira missão para esta modalidade de ensino. É preciso fazer escolhas e assumi-las para que cada instituição possa verdadeiramente elaborar um plano de ação.
3. Torna-se imprescindível dotar as pessoas de qualificações para os novos desafios que se lhes colocam. A implementação de um sistema de qualidade através de uma mera aplicação de orientações metodológicas oriundas da tutela levará a uma instrumentalização do processo que, decerto, não contribuirá para uma verdadeira dinâmica em torno da qualidade nas instituições. Para que tal não aconteça é necessário dar formação aos profissionais que, com diferentes responsabilidades, de forma direta ou indireta, estarão implicados nestes processos. Seria importante capacitar algumas pessoas que poderiam, por sua vez, funcionar como dinamizadoras dentro das instituições, colocando os conhecimentos e competências adquiridas ao dispor dos outros e, no fundo, da própria instituição, cientes de que a melhoria da instituição trará benefícios a nível individual e coletivo.

Correspondência: Rua da Bela Vista nº 10, Casal da Murta, 2530-077 Lourinhã, Portugal.
Email: aprsalmeida@gmail.com

Referências

- Afonso, Almerindo (2009). Nem tudo que conta em educação é mensurável ou comparável: Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e *rankings* escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Afonso, Almerindo (2010). Políticas educativas e auto-avaliação da escola pública portuguesa: Apontamentos de uma experiência. *Estudos de Avaliação Educacional*, 21(46), 343-362.
- Afonso, Almerindo (2012). Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. *Educação e Sociedade*, 33(119), 471-484.
- ANQEP (2015). *Implementação de sistemas de garantia da qualidade em linha com o quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para a Educação e Formação Profissionais* (Quadro EQAVET). Retirado de http://www.qualidade.anqep.gov.pt/PDF/Orientacao_Metodologica_n_1.pdf
- Blanco, Rosa (2008). A eficácia escolar desde el enfoque de calidad de la educación. In Rosa Blanco (Org.), *Eficacia escolar y factores asociados en America Latina y el Caribe* (pp. 7-16). Santiago: Salesianos Impresores.
- Bukobze, Gabby (s.d.). *Indicators in education systems*. Retirado de <http://www.academy.ac.il/data/projects/34/Indicators-Background.pdf>
- Burlamaqui, Marco (2008). Avaliação e qualidade na educação superior: Tendências na literatura e algumas indicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Revista de Estudos em Avaliação Educacional*, 39, 133-153.
- Cedefop (2015a). *Stronger VET for better lifes: Cedefop's monitoring report on vocational education and training policies 2010-2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop (2015b). *Handbook for VET providers: Supporting internal quality management and quality culture*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Comissão Europeia (2002). *The Copenhagen declaration*. Retirado de http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf
- Comissão Europeia (2004). *Comunicado de Maastricht*. Retirado de http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/maastricht_pt.pdf
- Comissão Europeia (2006). *Comunicado de Helsínquia*. Retirado de http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/helsinki_pt.pdf
- Comissão Europeia (2008). *Communiqué de Bordeaux*. Retirado de http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bordeaux_fr.pdf
- Conselho Europeu (2002). *Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Barcelona*. Retirado de <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000033001-000034000/000033841.pdf>
- Conselho Europeu (2009). *Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2009 sobre a criação de um Quadro de Referência de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais*. Retirado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009H0708\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009H0708(01)&from=PT)
- Conselho da União Europeia (2014). *Conclusões do Conselho, de 20 de maio de 2014, sobre a garantia da qualidade como forma de apoiar o ensino e a formação*. Retirado de <http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/Conclusoesensinoformacao.pdf>

- Cuttance, Peter (1990). *Performance indicators and the management of quality in education*. Comunicação apresentada no Third National Conference on Indicators in Education, Education Department of South Australia, Canberra.
- Decreto-Lei nº 92/2014, de 2º de junho. *Diário da República, I Série*, n.º 117. Retirado de <https://dre.pt/application/file/25677135>
- EQAVET Network (2015). *Deepening EQAVET work. Strategic Plan 2016-2017*. Retirado de www.eqavet.eu/gns/library/promotional-materials.aspx
- Fernandes, Domingos (2007). *Percursos e desafios da avaliação contemporânea*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.
- Funnell, Peter, & Müller, Dave (1991). *Vocational education and the challenge of Europe*. London: KoganPage Limited.
- Galvão, Maria (2015). *Garantia da qualidade nas modalidades de dupla certificação. Um guião para os operadores de educação e formação profissional*. Lisboa: ANQEP.
- Galvão, Maria (s.d.). *VET provider's self-monitoring by using the EQAVET toolbox of indicators (a guide for national reference points)*. Retirado de http://www.eqavet.eu/Libraries/Quality_cycle_websites/GUIDE_VET_providers_self-monitoring_by_using_the_EQAVET_toolbox_of_indicators.sflb.ashx
- Greinert, Wolf-Dietrich (2004). Sistemas de formação profissional europeus: Algumas reflexões sobre o contexto teórico da sua evolução histórica. *Revista Europeia de Formação Profissional*, 32,18-26.
- Mourão, Paulo (s.d.). *Contributo para o estudo económico dos indicadores regionais*. Retirado de http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER12/art04_rper12.pdf
- Mulgan, Richard (2000). Accountability: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 178(3), 555-573.
- Rocha, Maria (s.d.). *A construção de indicadores e a monitorização social: Uma análise a partir do pré-diagnóstico da rede social do Porto*. Retirado de <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/213.pdf>
- Shavelson, Richard, McDonnell, Lorraine, & Oakes, Jeannie (1991). *What are educational indicators and indicator system?*. Retirado de <http://pareonline.net/getvn.asp?v=2&n=11>
- Stake, Robert, & Schwandt, Thomas (2006). On discerning quality in evaluations. In Ian Shaw, Jennifer Greene, & Melvin Mark (Eds.), *The Sage handbook of evaluation* (pp. 404-418). London: Sage.
- Wollschläger, Norbert, & Guggenheim, Éric (2004). Uma história da formação profissional na Europa: Da divergência à convergência. *Revista Europeia de Formação Profissional*, 32, 1-3.