

A Inspeção da Educação e as Escolas em Portugal: As Opiniões e as Expectativas dos Gestores Escolares com Base num Estudo Exploratório

Jorge Adelino Costa
Alexandre Ventura

RESUMO

Este texto pretende abordar a temática da alteração das funções e dos modos de actuar da Inspeção-Geral da Educação em Portugal, num cenário de autonomia crescente dos estabelecimentos de ensino. A exploração desta problemática inicia-se através de um enquadramento teórico que procura cruzar a situação evolutiva do sistema educativo português, a importância crescente que nesse âmbito se vem atribuindo à avaliação dos estabelecimentos de ensino e os papéis que cabem à Inspeção-Geral da Educação como entidade avaliadora e

Jorge Adelino Costa

Doutor em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal

Professor do Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal.

Alexandre Ventura

Doutorando em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal.

Professor do Departamento de Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Portugal.

fiscalizadora, nas vertentes técnico-pedagógica, administrativa e financeira. Em seguida apresentamos os resultados de um estudo exploratório que procura colher as opiniões e as expectativas dos gestores escolares relativamente à Inspeção-Geral da Educação.

Palavras-chave: Avaliação Educacional – Inspeção da Educação – Gestão Escolar.

1. Introdução

As funções da Inspeção-Geral da Educação¹ (IGE),

¹ De acordo com a respectiva Lei Orgânica, a Inspeção-Geral da Educação (IGE) tem competência para intervir em todo o sistema educativo, agindo com base no Plano de Actividades anual aprovado pelo Ministro da Educação. Compete-lhe avaliar e fiscalizar, nas vertentes técnico-pedagógica, administrativa e financeira, as actividades da educação pré-escolar, escolar e extra-escolar, os estabelecimentos e serviços integrados no sistema de ensino, incluindo estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, bem como do ensino de português no estrangeiro. No âmbito do apoio técnico, compete-lhe propor e colaborar na preparação de medidas que visem o

o modelo de desenvolvimento a adoptar, o modo de actuação, o perfil e a formação dos inspectores encontram-se, no momento presente e, particularmente, no quadro do sistema educativo português, numa clara situação de problematização e mesmo de uma certa indefinição relativamente ao projecto a pôr em prática por esta valência do sistema educativo.

A acção inspectiva que sobre a educação se tem exercido em Portugal tem uma longa história em termos de serviço prestado a um modelo de controlo (administrativo, burocrático e, não raras vezes, político-ideológico) das escolas e dos professores. Tomando como *modus operandi* a verificação da conformidade legal e assumindo claramente o papel de estrutura disciplinadora, a Inspeção foi sustentando um modelo de administração do sistema educativo centralizado, burocrático, regulamentado ao pormenor e em que as escolas, situadas no final da cadeia hierárquica, e concebidas como repartições públicas executoras dos ditames do poder central, eram suportadas por uma imagem organizacional da burocracia (Costa, 1996, p. 39-53).

Os tempos mais recentes – tendo em conta um quadro de valorização crescente dos poderes locais, de uma administração do sistema educativo tendencialmente mais

descentralizada e de escolas a usufruir progressivamente maiores margens de autonomia – colocam a Inspeção perante novos desafios, sendo visíveis as diversas pressões internas e externas no sentido da reformulação das suas funções e dos seus modos de actuar.

Decorrente deste quadro, das influências de trabalhos académicos recentes e das escolhas de outras instituições congéneres, sobretudo a nível europeu, parece desenhar-se hoje uma tendência por parte da Inspeção-Geral da Educação Portuguesa no sentido de evoluir de uma verificação do estatuído, de cariz marcadamente burocrático, para processos de avaliação do desempenho dos estabelecimentos de ensino (desencadeados após negociação prévia com estes), aparecendo como discurso legitimador o incremento e sustentação da qualidade do sistema educativo.

Exemplo dessa nova filosofia de actuação que parece começar a equacionar-se é a afirmação do princípio da convergência de interesses, referido no Programa de Avaliações Integradas, actualmente em aplicação nas escolas portuguesas, e com o qual se diz pretender “articular tanto quanto possível o trabalho de avaliação externa desenvolvido pela IGE com a avaliação interna levada a cabo pela escola,

melhoramento do sistema educativo; apoiar, pedagógica e administrativamente, os órgãos dos estabelecimentos de ensino, instruir processos disciplinares e representar o Ministério da Educação nas estruturas de inspeção das escolas europeias. A IGE encontra-se subdividida em cinco Delegações Regionais (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e integra nos seus quadros 344 inspectores. Para uma melhor clarificação da estrutura orgânica da IGE, consulte-se o Anexo I.

visto que ambos os processos, para além de outros aspectos comuns, visam garantir a qualidade da escola e do sistema educativo" (IGE, 2000).

Não obstante esta nova postura, eventualmente mais visível na sua dimensão discursiva do que prática, algumas questões encontram-se na ordem do dia no que diz respeito ao papel da Inspeção: continuar a privilegiar a verificação da conformidade normativa? Apostar claramente na avaliação das escolas? Avaliação meramente externa (para fins estatísticos)? Avaliação das/com as escolas ao serviço do seu desenvolvimento organizacional? Apoio, orientação, assessoria, supervisão das escolas e dos professores?

No fundo, e no que diz respeito à avaliação das escolas, a generalidade dos autores que se têm dedicado a esta problemática (Bollen & Hopkins, 1988: 18), considera que o principal objectivo das intervenções avaliativas na escola é torná-la capaz de resolver os seus problemas. O que é difícil é saber como atin-

gir esse objectivo de uma maneira eficiente e eficaz num cenário em que várias transformações dos modos estatais de regulação "contribuíram para uma redefinição do lugar do estabelecimento de ensino no sistema educativo" (Dupriez & Maroy, 2001, p. 8).

Tentando equacionar e explorar esta problemática junto daquelas que são um dos pólos da acção inspectiva – as escolas – procedemos a um estudo exploratório envolvendo os presidentes dos conselhos executivos² das Escolas EB 2,3 e Escolas Secundárias³ do distrito de Aveiro⁴, de modo a colher as suas opiniões e expectativas relativamente às funções desta entidade do sistema educativo, que é a Inspeção-Geral da Educação. Pretendemos neste trabalho apresentar o resultado da análise dessas respostas.

Os responsáveis escolares que integram a nossa amostra foram inquiridos através

² O Conselho Executivo é o órgão responsável pela administração e gestão das escolas públicas portuguesas do ensino não superior nas áreas pedagógica, cultural, administrativa e financeira, de acordo com o Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

³ As Escolas EB 2,3 são as escolas do Ensino Básico dos 2º e 3º ciclos (alunos do 6º ao 9º ano de escolaridade); nas Escolas Secundárias lecciona-se os 10º, 11º e 12º anos de escolaridade. Para uma melhor clarificação do sistema educativo em Portugal, veja-se, no Anexo II, o respectivo organograma.

⁴ Aveiro, capital de distrito, situa-se no litoral da Região Centro do território continental português e no seu conselho habitam 73.136 pessoas (Resultados Preliminares para a Região Centro dos Censos 2001 efectuados pelo Instituto Nacional de Estatística. Portugal). Entre Jardins de Infância, Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico, Escolas do 2º e 3º Ciclo do Ensino Básico, Escolas Básicas Integradas e Escolas Secundárias, há no Centro da Área Educativa de Aveiro cerca de 638 estabelecimentos de ensino.

de um questionário expedido por via postal e que continha apenas duas perguntas:

- Inspeção – para quê?
- Quer relatar algum caso curioso no âmbito do relacionamento entre a sua escola e a Inspeção?

Não existe qualquer intenção de cruzamento ou correlacionamento de variáveis a nível deste estudo exploratório. Pretende-se tão só conhecer as representações dos gestores das escolas sobre a Inspeção-Geral da Educação em Portugal que temos e a sua opinião sobre o que deveria ser o papel desta entidade do sistema educativo.

Para o tratamento das respostas utilizámos a técnica de análise de conteúdo, necessitando para tal de uma tipologia de funções da Inspeção por forma a podermos analisar as respostas, o que nos levou a um enquadramento teórico-conceptual embrionário da inspeção educativa.

2. Modelo de Administração, Concepção de Escola, Papel da Inspeção

Socorrendo-nos de um autor que recentemente tratou esta questão de uma for-

ma sistemática – *Teixidó Planas (c 1997)*⁵ – poderemos dizer que aos diferentes modelos de administração dos sistemas educativos e às concepções de escola que lhes estão associadas correspondem modos distintos de inspeção educativa, designadamente:

- Nos países tradicionalmente sujeitos a administrações educativas centralizadas, burocráticas e regulamentadas (a Europa, especialmente a do Centro e do Sul), a que corresponde um modelo do sistema educativo e das escolas que se baseia em processos burocráticos de fiscalização e de verificação da conformidade normativa, deparamo-nos com a usualmente denominada *Inspeção*, entendida, no dizer de Afonso (1999) como “correia de transmissão” do poder central;

- Nos países que apresentam um modelo de administração educativa de características descentralizadas, designadamente a tradição anglo-americana, o conceito de *Inspeção* cede lugar ao de *Supervisão*, sendo as actividades esperadas por parte dos *supervisores* as de assessoria e de orientação das escolas e dos actores escolares de acordo com um perfil profissi-

⁵ Outros autores, nomeadamente alguns portugueses, não andam longe desta interpretação, tais como Afonso (1999), Clímaco (1999) e Formosinho (1999).

onal que *Teixidó Planas* (c 1997) classifica como estando sujeito a uma maior profissionalidade, preparação técnica e suporte científico.

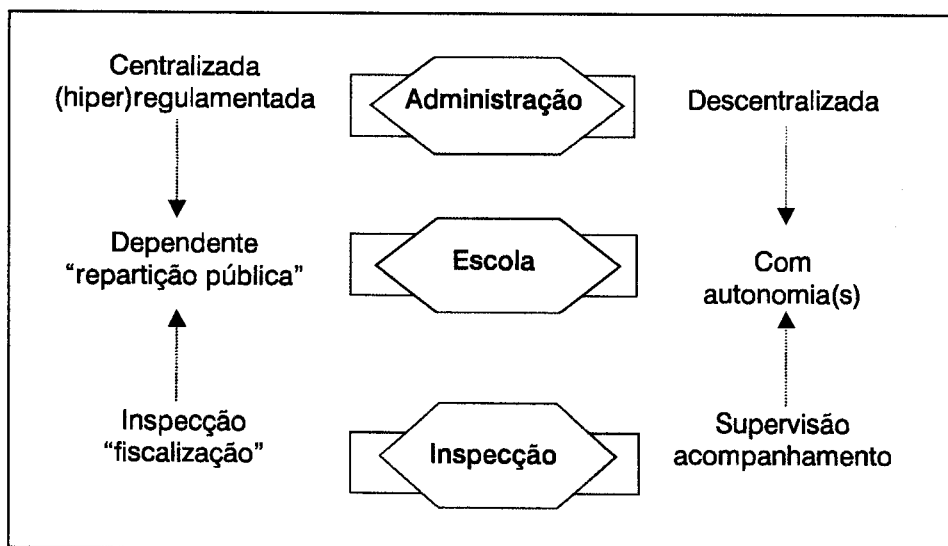
Poderíamos ilustrar a situação descrita através do quadro I.

Este enquadramento global leva-nos a reconhecer e a constatar as dúvidas e as interrogações sobre o papel da Inspeção e o perfil do inspector quando, como é o caso de Portugal, as orientações normativas e os discursos políticos apontam para um caminho de uma certa desregulamentação do sistema educativo centralizado e de uma maior autonomia das escolas, tendo

subjacente o incremento de processos de responsabilização, de prestação de contas e de medidas de prevenção. É neste contexto de contornos ainda pouco definidos que se coloca de uma forma legítima a questão do papel da Inspeção-Geral da Educação.

A identificação das funções da Inspeção – considerando, nomeadamente, a necessidade que tivemos de proceder a uma análise dos inquéritos que sobre este Serviço Central do Ministério da Educação enviámos aos presidentes dos conselhos executivos das escolas – leva-nos a propor uma tipologia assente em três dimensões – aquelas que consideramos poderem constituir as três principais áreas de actuação deste organismo (quadro II).

Quadro I
Modelos de administração, concepção de escola e papel da inspeção.



Quadro II
Principais áreas de actuação da inspecção.

Controlo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ verificação da conformidade ▪ fiscalização ▪ acção disciplinar
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ auditoria ▪ avaliação externa ▪ avaliação da qualidade ▪ observação científica
Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ supervisão ▪ apoio técnico ▪ consultoria ▪ orientação ▪ assessoria ▪ monitorização ▪ pilotagem

Certamente que outras funções têm sido atribuídas à inspecção educativa em Portugal, tais como as de *provedoria*, *emissão de pareceres* para o governo e a administração, ou de *vistorias* a estabelecimentos de ensino. Porém, as três antes apontadas – controlo, avaliação, acompanhamento – parecem constituir uma tipologia básica das diversas tarefas que lhe são apontadas e, no caso do nosso estudo empírico, mostram-se, para já, adequadas à caracterização desejada.

3. A Opinião dos Presidentes dos Conselhos Executivos das Escolas

O breve questionário, a que já antes aludimos, foi enviado no 1º trimestre do ano 2000 a todos os presidentes dos conselhos executivos das Escolas EB 2,3 e Escolas Secundárias do distrito de Aveiro, num total de 79 potenciais respondentes. Convém referir que o distrito de Aveiro se

encontra dependente, em termos de áreas de jurisdição, da Delegação Regional do Centro e da Delegação Regional do Norte da Inspeção-Geral da Educação.

A taxa de retorno correspondeu a 50,6% (40 questionários), valor que já por si indicia o interesse desta questão junto do público-alvo inquirido.

Tendo em conta o quadro teórico-conceptual já antes gizado e sumariamente apresentado nos esquemas constantes nos quadros I e II, o tratamento das respostas obtidas, no que concerne às representações dos presidentes dos conselhos executivos sobre o desempenho actual da Inspeção, permitiu chegar aos valores constantes no gráfico I.

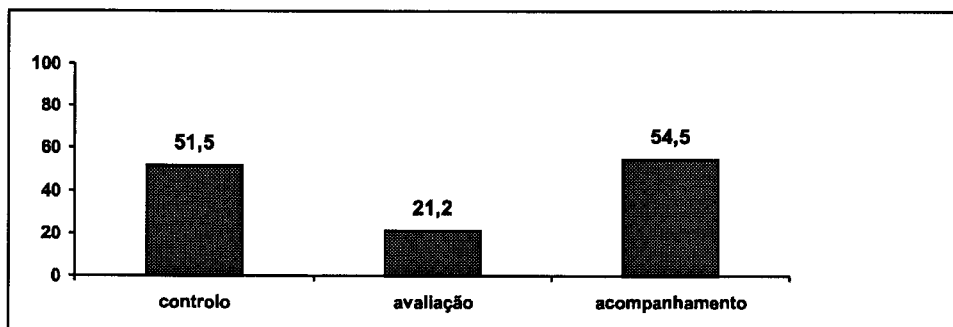
Tendo em conta o modo tradicional de actuação da Inspeção-Geral da Educação,

não estranhámos que as tarefas de controlo continuem a manter um peso significativo no desempenho que os responsáveis escolares entendem que os inspectores têm.

As funções de avaliação são percebidas em grau menor. Possivelmente o Programa de Avaliações Integradas⁶, actualmente promovido pela Inspeção-Geral da Educação, não atingiu ainda uma visibilidade significativa devido, nomeadamente, ao reduzido número de escolas intervencionadas.

O resultado que nos parece de destacar é o facto de o acompanhamento às escolas e aos seus órgãos de gestão ser visto como a principal actividade desempenhada actualmente pelos inspectores. Trata-se de um resultado digno de nota já que contradiz uma certa imagem estereotipada sobre o inspector que o remete para

Gráfico I
Representações sobre o desempenho actual da Inspeção-Geral da Educação.



⁶Trata-se de um programa de avaliação externa das escolas portuguesas levado a efeito pela Inspeção-Geral da Educação a partir do ano lectivo 1999/2000, tendo sido intervencionadas, até ao final do ano lectivo 2000/2001, cerca de 1 030 estabelecimentos de ensino. Para mais informações sobre este Programa de Avaliação Integrada das Escolas, veja-se Ventura & Costa (2001).

um papel de polícia, fiscal do sistema, verificador intransigente da conformidade normativa. Efectivamente, essa é frequentemente a imagem que pulula no meio dos professores, dos alunos, de alguns inspectores e em textos que se debruçam sobre esta valência do sistema educativo.

No que diz respeito à opinião dos respondentes sobre o que deveria ser o papel da Inspeção, o tratamento das respostas permitiu chegar às percentagens constantes no gráfico II.

Curiosamente, a função de controlo, embora veja diminuída a sua importância relativamente ao diagnóstico que os respondentes fazem da realidade actual, ainda mantém um peso significativo, o que nos permitirá conjecturar que tal função é, por muitos, reconhecida como imprescindível a um bom funcionamento das escolas e do sistema educativo português.

No entanto, a escolha dos presidentes dos conselhos executivos integrantes da

amostra relativamente à função primordial da Inspeção é inequívoca. Trata-se da função de acompanhamento.

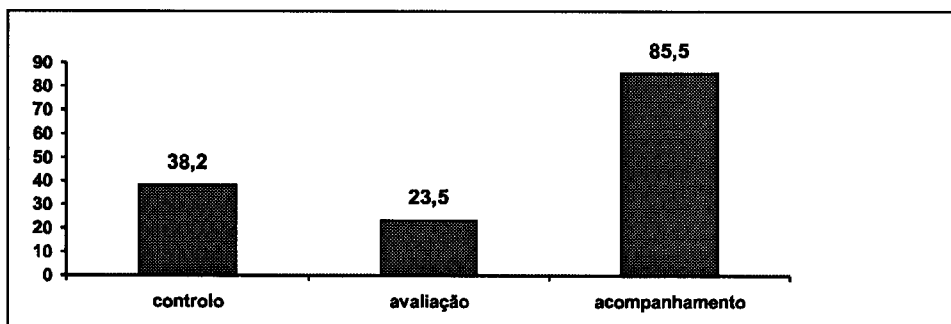
Tendo em conta expressões presentes nos questionários, determinados respondentes referem a necessidade de os inspectores colaborarem com os órgãos de gestão no sentido de "limar algumas arestas" no funcionamento das escolas. Outros consideram que a Inspeção é "necessária e útil se tiver como finalidade o acompanhamento e o aconselhamento".

Esta situação permite-nos várias leituras, de entre as quais destacaremos as seguintes:

1. A clara necessidade que os órgãos de gestão das escolas sentem de especialistas que os possam assessorar e apoiar nas suas tomadas de decisão de uma forma mais esclarecida;
2. O reconhecimento concomitante, sempre passível de excepções, de competências que os gestores escolares atribuem

Gráfico II

Opinião sobre o que deveria ser o papel da Inspeção-Geral da Educação.



aos inspectores para desempenhar esse papel de consultores dos estabelecimentos de ensino;

3. Associada a esta última, a opinião de que os inspectores poderão desempenhar um papel que ultrapasse a função de prestação de contas à tutela, contribuindo para a melhoria do funcionamento da escola através do apoio prestado.

Das 40 respostas que obtivemos, apenas as de 30 responsáveis pela gestão das escolas nos permitem identificar a sua apreciação – positiva ou negativa – sobre o desempenho actual dos inspectores. E os resultados da análise de conteúdo são os constantes no gráfico III.

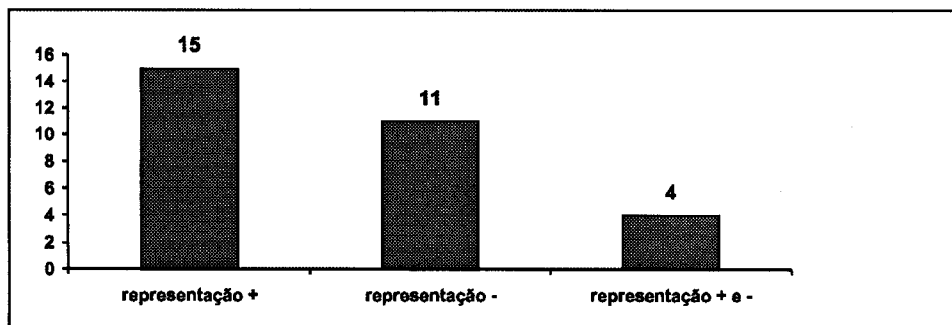
Os dados apontam para uma apreciação favorável do desempenho dos inspectores por parte dos seus mais directos interlocutores nas escolas, os presidentes dos conselhos executivos.

Nalgumas das respostas é clara a identificação, relativamente ao desempenho e à atitude dos inspectores, de um “antes” e um “agora”. Ou seja, considera-se que globalmente se está a assistir a uma evolução da postura dos inspectores no sentido de passarem crescentemente de fiscais com poderes de punição a parceiros com “mais-valias” para os órgãos de gestão das escolas.

4. Considerações Finais

Para a globalidade dos respondentes, a função inspectiva é valorizada positivamente e a sua existência é pertinente no sistema educativo português. A opinião geral dos presidentes dos conselhos executivos é de que o desempenho dos inspectores é globalmente positivo e de que, na sua actuação junto das escolas, a função principal, embora com ligeira vantagem relativamente à do controlo, tem sido a de acompanhamento. No entanto, claramente defendem que, de futuro, essa função de acompanhamento deverá ser bastante reforçada.

Gráfico III
Representações sobre o desempenho actual dos inspectores.



Parece também claro que os presidentes dos conselhos executivos das escolas sentem a necessidade de elementos externos ("expertos") que os apoiem em algumas tomadas de decisão e funcionem como consultores. A este propósito, Gray & Wilcox (1998, p. 186) dão-nos conta do importante papel que a inspecção educativa pode desempenhar ao nível dos processos de mudança nas escolas.

Esta constatação, para além de evocar a temática recorrente da formação especializada dos elementos dos órgãos de gestão das escolas, sobre a qual não nos debruçaremos neste momento, permite-nos várias interrogações que julgamos pertinentes:

- Deverá efectivamente ser a Inspeção a desempenhar essa função de acompanhamento dos órgãos de gestão das escolas?

- Poderia essa função ser melhor cumprida por outro organismo, existente ou a criar para esse efeito?

- Até que ponto é que as escolas, se tivessem uma alternativa credível de consultoria relativamente à Inspeção, continuariam a privilegiar este organismo?

- Será que a Inspeção pode simultaneamente proceder à avaliação e ao acompanhamento das escolas?

- Não se traduzirá isso em situações de potenciais conflitos de interesses e num obstáculo à imparcialidade exigível à função de avaliação?

- Caso se avance para um modelo de inspecção baseado na avaliação e/ou acompanhamento das escolas, que perfil e que formação deverão possuir os inspectores?

Independentemente das respostas que venham a ser dadas a estas e a muitas outras questões, convém, no entanto, ter presente que as escolas, enquanto principais intervenientes, têm de ser crescentemente envolvidas nos processos e na configuração das respectivas modalidades de avaliação. Caso contrário, não será de estranhar que os elementos da comunidade educativa não se empenhem no sentido da mudança e da melhoria do funcionamento, situando-se assim à margem de todo um processo que lhes diz directamente respeito.

Deixamos mais perguntas do que respostas, no entanto, outra coisa não seria de esperar se tivermos em conta que estamos na presença de uma temática bastante complexa, que continua a motivar aceso debate em todos os contextos educacionais, não se eximindo o sistema educativo português a este quadro de turbulência.

Julgamos no entanto que a investigação académica, que se pretende em cruzamento constante com a realidade empírica, deverá debruçar-se com mais empenho sobre as temáticas que se prendem com a inspecção do sistema educativo português, onde os estudos sobre esta problemática escasseiam. Talvez este trabalho possa dar algum contributo nesse sentido.

ABSTRACT

Este texto pretende abarcar la temática de la alteración de las funciones y de los modos de actuar de la Inspección-General de la Educación en Portugal, en un escenario de autonomía creciente de los establecimientos de la enseñanza. La exploración de esta problemática se inicia a través de un encuadramiento teórico que procura cruzar la situación evolucionar del sistema educativo portugués, la importancia creciente que este ámbito se vienen atribuyendo a la evaluación de los establecimientos de enseñanza y los papeles que caben a la Inspección-General de la Educación como entidad evaluadora y fiscalizadora, en las vertientes técnico-pedagógica, administrativa y financiera. En seguida presentamos los resultados de un estudio de exploración que procura coger las opiniones y las expectativas de los gestores escolares relativamente a la inspección-General de la Educación.

Keywords: Evaluación Educativa – Inspección de la Educación – Gestión Escolar.

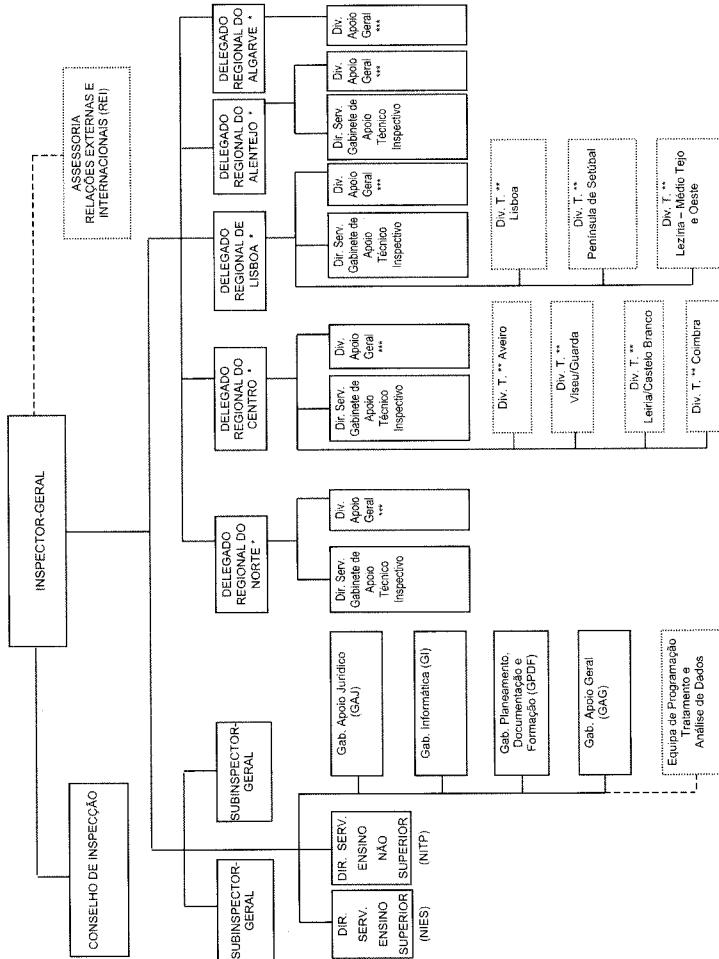
RESUMEN

This text intends to show the theme of the function alteration and the acting ways of the General Examination of the Education in Portugal, in scenery of increasing autonomy of the educational institution. The exploitation of this problem starts with a theory framing that searches to cross the evolution situation of the Portuguese education system, the increasing importance that in this ambit has been attributing to the evaluation in the educational institution and the roles that belong to the General Examination of the Education as an evaluation and control entity, in the technical and pedagogic, administration and financial declivity. After that the results of an exploiting study are presented, which seeks to catch the opinion and the expectations of the school managers related to the General Examination of the Education.

Palabras-clave: Educational Evaluation – Education Examination – School Management.

Anexo I

Estrutura orgânica da Inspeção-Geral da Educação.



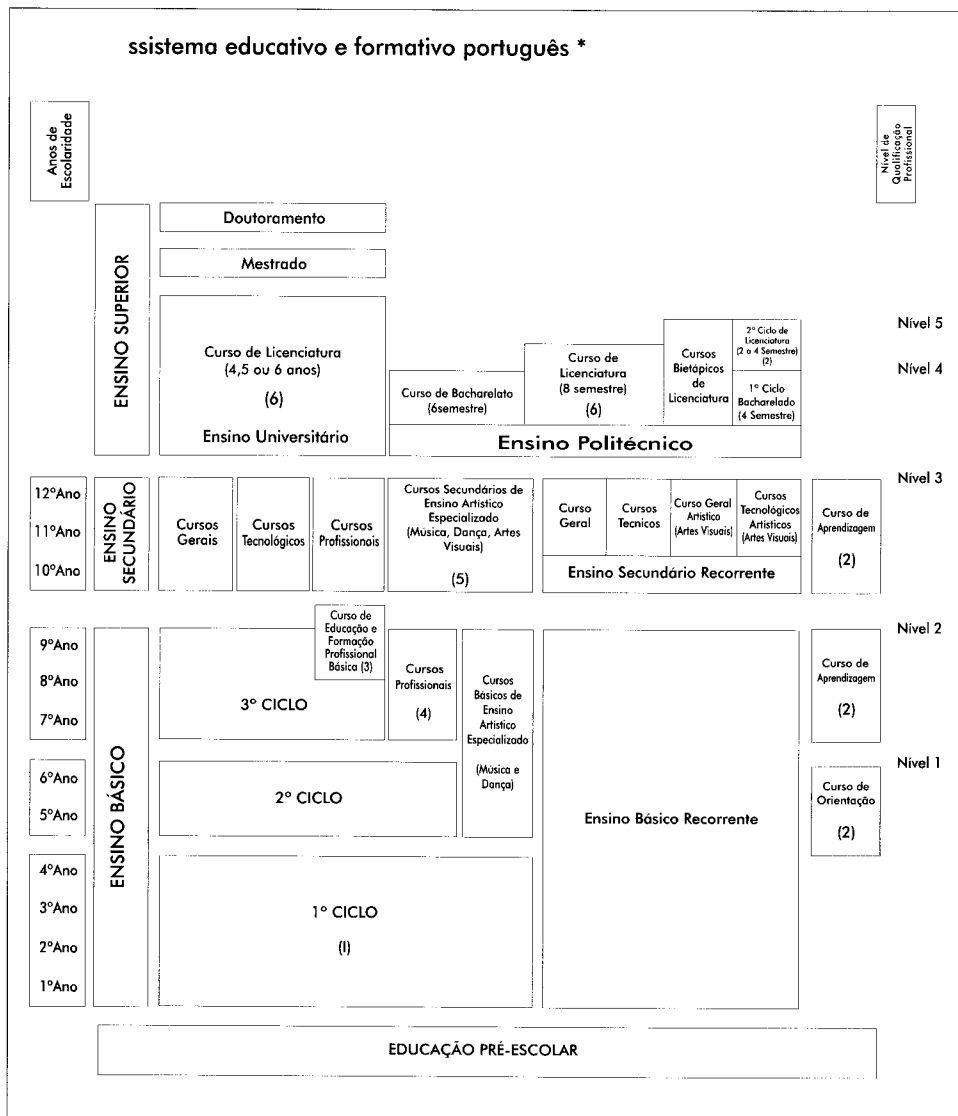
* Competências de coordenação técnica: apoio geral, ensino superior, avaliação, controlo e acompanhamento, auditoria, intervenção inspectiva, acção disciplinar, atendimento e provedoria de utentes.

** Divisão Territorial – Coordenação técnica das intervenções e distribuição e controlo de trabalho de terreno, com carácter experimental.

*** Divisão de Apoio nas áreas administrativa, financeira, informática e de documentação e informação.

Fonte: <http://www.min-edu.pt/ige/organiza.htm>

Anexo II Organograma do sistema educativo português.



Fonte: http://www.des.min-edu.pt/orientacao/campanha/pais/00b_sefp.htm

Referências Bibliográficas

- AFONSO, N. A inspeção-geral da Educação e as transformações do sistema educativo. CONFERÊNCIA NACIONAL DA INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO, 1, 1999, Lisboa. Actas... Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, 1999.
- BOLLEN, R., HOPKINS, D. *La pratique de l'auto-analyse de l'établissement scolaire*. Paris: OCDE-ISIP; Econômica, 1988.
- CLÍMACO, M. C. O perfil profissional dos inspetores. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO, 1, 1999, Lisboa. Actas... Lisboa: Inspeção-Geral da Educação. 1999.
- COSTA, J. A. *Imagens organizacionais da escola*. Porto: Edições ASA. 1996. 160p. (Perspectivas actuais. Educação)
- DUPRIEZ, V., MAROY, C. *Redéfinition de la place de l'établissement et régulation du système scolaire en Belgique francophone*. Comunicação apresentada nas Jornadas de Estudo "A Regulação dos Sistemas Educativos". Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris: Rappe. 2001.
- FORMOSINHO, J., MACHADO, J. Reforma e Mudança nas Escolas: o papel da Inspeção. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO, 1, 1999, Lisboa. Actas... Lisboa: Inspeção-Geral da Educação. 1999.
- GRAY, J., WILCOX, B. *Good school, bad school: evaluating performance and encouraging improvement*. Buckingham: Open University Press. 1998.
- INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO. *Avaliação integrada das escolas: roteiro: apresentação e procedimentos*. Lisboa, 2000.
- TEIXIDÓ PLANAS, M. *Supervisión del sistema educativo*. Barcelona: Ariel, c1997. 233p.
- VENTURA, A., COSTA, J. A. External evaluation and schools organizational development in Portugal: new challenges for General Inspectorate of Education. In: INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR EDUCACIONAL ASSESSMENT-IAEA CONFERENCE, 27, 2001. Communication... Rio de Janeiro: CESGRANRIO, 2001.
- Instituto Nacional de Estatística. <http://www.ine.pt/prodserv/destaque/d010626-5/d010626-5.html> (consulta realizada em 26.06.2001).