

A ação de acompanhamento da Inspeção-Geral de Educação e Ciências num contexto de escola TEIP

Samira Dias Ortet¹

Resumo

Esta comunicação analisa a reconfiguração da intervenção do Estado, no setor da Educação, que se revela atualmente de maior hibridez, destacando o papel que a Inspeção-Geral de Educação e Ciências (IGEC) tem assumido, através de atividades de controlo, mas simultaneamente, na senda do que sucede nas inspeções europeias, no apoio aos atores escolar na concretização de medidas educativas específicas, como a Autonomia e Flexibilidade Curricular e o Ensino Experimental das Ciências, entre outros. Neste contexto, tomamos a atividade de Acompanhamento da Ação Educativa da IGEC como dispositivo de apoio, designadamente às escolas situadas em Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Metodologicamente, trata-se de uma investigação naturalista e descritiva, tendo-se recorrido à pesquisa arquivista, à entrevista semiestruturada e à observação participante e não-participante. O estudo permitiu corroborar a natureza híbrida da ação do Estado que, por via dos serviços prestados pela inspeção, atua numa lógica de *soft regulation*, acompanhando as escolas e invocando a sua autonomia na resolução dos seus problemas específicos, não deixando, contudo, de intervir no domínio do controlo e verificação, no quadro de uma *hard regulation*.

Palavras-chave: Inspeção de educação, Atividade de Acompanhamento, Ação pública, Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

Abstract

This communication analyzes the reconfiguration of state intervention in the Education sector, which is currently of greatest hybridization, highlighting the role that the General Inspectorate of Education and Sciences (IGEC) has assumed, through control activities, but simultaneously, in the path of what happens in European inspections, in supporting school actors in the implementation of specific educational measures, such as Autonomy and Curricular Flexibility and Experimental Science Teaching, among others. In this context, we take the IGEC Educational Action Monitoring activity as a support device, namely schools located in Priority Intervention Educational Territories (TEIP). Methodologically, this is a naturalistic and descriptive

¹ Instituto de Educação – Universidade de Lisboa (Portugal), samiraortet@campus.ul.pt

investigation, having resorted to archivist research, semi-structured interview and participant and non-participant observation. The study corroborated the hybrid nature of the state's action, which, through the services provided by the inspection, acts in a *soft regulation logic*, accompanying schools and invoking their autonomy in solving their specific problems, but does not, stop intervening in the field of control and verification, in the context of a *hard regulation*.

Keywords: Education Inspection, Follow-up Activity, Public Action, Priority Intervention Educational Territories.

Introdução

O estudo apresentado incide sobre a atividade de *Acompanhamento da Ação Educativa* (AAE), realizada pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), num Agrupamento de Escolas pertencente aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Esta ação, vai ser analisada sob a perspetiva política enquanto ação pública.

Este texto encontra-se subdividido em quatro pontos. Para além desta introdução, no primeiro ponto faz-se uma breve caracterização do programa TEIP. Igualmente apresenta-se o campo de estudo e o problema, justificando os motivos da escolha deste tema e enquadrando-o na área da Administração Educacional e da política como ação pública. Assim como, uma breve apresentação da problemática, em função do objeto e objetivo do estudo. O segundo ponto consiste na apresentação dos procedimentos metodológicos adotados. E, por fim, no terceiro ponto, procuramos responder à questão orientadora desta investigação, tendo em conta os eixos de análises e objetivo, e, por fim, no quarto ponto apresenta-se uma síntese conclusiva.

1.1. Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP)

A emergência do Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), em Portugal, enquanto Medida de Promoção de Sucesso Escolar, vem na sequência das primeiras medidas de educação prioritária que surgiram após a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo nº 46/86, de **14 de outubro (LBSE) (Gama, 2012)**. Esta lei veio fomentar “a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de **oportunidades no acesso e sucesso escolares**” (LBSE, ponto 2 do art.º 2º). Deste processo surgiram problemas relacionados com o acesso e sucesso escolares associados a públicos considerados desfavorecidos (Canário, 2005, cit. por **Gama, 2012**), o que “obrigou” o Estado português, ainda que pressionado pela integração europeia, à criação do programa de Promoção do Sucesso Educativo, em 1987, e, no ano seguinte (1988), conceber as ações apelidadas de “**intervenção prioritária**” – destinadas às escolas que se situava “em zonas de diferenciados extratos sociais ou diversificadas etnias, ou assim definidas em função de programas específicos, determinam a aplicação de medidas

igualmente específicas” (Decreto-Lei nº 35, de 4 de fevereiro, ponto 6). Posteriormente, o Despacho n.º 119/ME/88, de 15 de julho regulamentou essas escolas, assim como definiu os requisitos que as permitiriam classificar como tal, situando-se **“em zonas ou localidades isoladas e frequentadas por um número considerável de crianças com dificuldades de aprendizagem, inadaptadas ou portadoras de deficiência e existência de insucesso escolar sistemático” (Ribeiro, 2017, p.144).** Foi inspirado em programas semelhantes desenvolvidas em Inglaterra - *Education Action Zones* (EAZ) e França - *Zones Educatives Prioritaires* (ZEP), sendo a experiência francesa com maior destaque (Gama, 2012). Esta medida, preconiza uma política de promoção de igualdade de oportunidade através da medida política de discriminação **positiva e, por outro lado, “supõe delimitação espacial de problemas sociais e escolares pressupondo uma intervenção que ultrapasse a dimensão escolar”** (Barbieri, 2003, p. 44).

Apresentando-se como medida de política educativa, foi implementada pela primeira vez, em Portugal, em 1996 por meio do Despacho n.º 147-B/ME/96, de 1 de agosto, teve subjacente a promoção da inclusão, abrangendo escolas que se localizavam em territórios económica e socialmente desfavorecidos, associados à pobreza e exclusão social, indisciplina, violência, abandono e insucesso escolar (DGE, 2018). A segunda fase (TEIP2) foi retomada pelo Edital da Ministra da Educação de 26 de setembro de 2006 e terminou em 2012 (Gama, 2012). Foi destinado, principalmente, às escolas e agrupamentos das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, que apresentavam população escolar com elevado risco de exclusão social e escolar. Para além do objetivo em que assenta este programa, **cujo foco era “o sucesso educativo dos alunos oriundos de meios sociais desfavorecidos, reafirmando-se a necessidade da apropriação, por parte destas comunidades problemáticas, de recursos que possibilitassem criar nas escolas condições para a reinserção escolar dos alunos” (Ribeiro, 2011, p. 9),** destacando a preocupação com a inclusão as questões do abandono escolar e a promoção do sucesso educativo. A terceira fase (TEIP3 - **“terceira geração”**) iniciou-se em 2012 ao abrigo Despacho normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro. Procedeu-se na sequência do programa TEIP2, tendo como foco, para além dos problemas anteriores, a qualidade das aprendizagens.

A intervenção, no âmbito TEIP, é orientada mediante projetos **plurianuais, desenvolvidos localmente “(...) pelos agrupamentos de escolas** (projeto TEIP) e que, uma vez aprovado pela administração central, permite a **alocação de recursos suplementares, durante a vigência do projeto”** (Abrantes, 2011, p. 7). O desenvolvimento dos projetos, se divergem de acordo com a definição dos objetivos, estruturação da equipa, ações planeadas e recursos mobilizados. É de esperar que os projetos TEIP se apresentem devidamente integrados com o Projeto Educativo (PE) do agrupamento, de modo a não haver dispersão de objetivos, recursos e ações (Abrantes, 2011) e não se restringindo apenas ao espaço escolar, nem constituindo o somatório dos projetos e intenções que compõem determinado TEIP (Barbieri, 2003).

Atualmente, com 24 anos de existência, este Programa abrange 137 agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas, assentes nos princípios TEIP, mencionados anteriormente, e outros objetivos derivados dos Decretos-leis n.ºs 54 e 55/2018 e questões referentes à Autonomia e Flexibilidade Curricular que foram estabelecidos, de modo a garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Perante essas mudanças, impõe-se que sejam adotadas medidas de acompanhamento e monitorização², no sentido de promover e apoiar as novas práticas organizativas e pedagógicas, visando a adequação às necessidades específicas de cada oferta educativa e formativa, bem como a cada tipologia de escola, adotando estratégias diferenciadas. E uma dessas especificidades trata-se do Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP). Para isso, foi definida uma equipa de coordenação constituída pelo dirigente superior de 1.º grau³ de cada um dos seguintes serviços e organismos do Ministério da Educação: Direção-Geral da Educação (DGE), que coordena; Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE); Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE); Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P., (ANQEP, I. P.) (Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro).

Neste âmbito, sem se desviar dos objetivos que o sustentam, foram redefinidos os eixos de intervenção prioritária dessa medida, a saber: o eixo 1 - relacionado com o Apoio à Melhoria das Aprendizagens, Prevenção do Abandono, Absentismo e Indisciplina passou a constar Gestão Curricular, numa lógica de Autonomia e Flexibilidade; eixo 2 – referente à Organização e Gestão, passou a ser Cultura e Lideranças Pedagógicas e; o eixo 3 – associado a Relação Escola e Família Comunidade e parcerias, passou a ser Parcerias e Comunidade (DGE, 2018).

É, neste contexto, das escolas TEIP que encontramos o objeto empírico deste estudo, nomeadamente no Acompanhamento da Ação Educativa da IGEC, na sequência dos resultados obtidos na *avaliação externa das escolas*. No caso em apreço, interessa-nos explorar a riqueza por detrás de uma atividade

² O processo de acompanhamento e de monitorização visa (i) a implementação e desenvolvimento da autonomia e flexibilidade curricular em cada escola, respeitando a sua identidade e opções, de forma a promover aprendizagens relevantes e significativas para todos, (ii) a operacionalização dos princípios, visão e áreas de competências definidas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, (iii) a construção de uma identidade de escola inclusiva, (iv) a consolidação de um saber interdisciplinar, de articulação curricular, e o trabalho colaborativo, e (v) a promoção da educação para a cidadania, ao longo de toda a escolaridade obrigatória, capacitando os alunos para o exercício de uma cidadania plena (Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro).

³ Os dirigentes dos serviços e organismos referidos no número anterior podem fazer - se representar na equipa de coordenação nacional por dirigentes superiores de 2.º grau (Idem, alínea 3).

que se segue à de avaliação destas escolas e que tem em vista não avaliar, mas acompanhar escolas que obtiveram resultados menos satisfatórios na AEE e na taxa de retenção dos alunos. Trata-se, na linha do defendido por Barroso (2013) de pensar na ação pública como um espaço onde participam vários atores e instâncias, locais (escolas) e nacionais (IGEC e DGE), podendo ser percebido como um espaço público multirregulado. É neste contexto que se têm vindo a desenvolver políticas de territorialização no âmbito da educação, associada ao Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, na **medida em que “prescreve-se uma intervenção em determinado espaço geográfico, administrativo e social de combate aos problemas de exclusão social e exclusão escolar, preconizando-se o papel dos atores locais e o estabelecimento de parcerias” (Barbieri, 2003, pp. 43-44).**

1.2. O problema e o campo de estudo

A área da Administração Educacional, onde se enquadra este projeto de investigação, enquanto ciência e campo de estudo multidisciplinar ganhou maior visibilidade em Portugal a partir da década de 90 (Barroso, 2005). Surgiu, inicialmente, **“sob o signo da ambiguidade, comprimida entre dois territórios de conhecimentos e práticas, anteriormente constituídos, mas ainda em processo de afirmação: as Ciências da Educação e as Ciências da Administração e Gestão” (Idem, p.11). E, posteriormente, teve a influência da Ciência Política e da Sociologia das Organizações.** A consistência desta área tem vindo a ser acompanhada por pesquisas no domínio das políticas educativas, relativas à descentralização, autonomia, Avaliação de Escolas e a regulação da educação.

Neste projeto propomo-nos estudar a atividade de AAE na escola TEIP, tendo em conta que, essas escolas se constituem um espaço de ação, onde intervêm diferentes atores e organismos. E, é neste âmbito que vamos caracterizar os diversos atores e os normativos que sustentam as suas ações, os processos específicos e instituições inerentes, as formas de interações e os seus efeitos. **A atividade de AAE tem como principal propósito “observar a ação educativa desenvolvida pelas escolas e agrupamentos de escolas, e interpelar os seus responsáveis, de modo a obter um melhor conhecimento dos processos de implementação das medidas de política educativa e melhorar as práticas, nos estabelecimentos de educação e ensino” (IGEC, 2019, p. 33) e consequentemente uma efetiva melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos (Idem).** Embora, não se constitua uma ação de avaliação, pode-se dizer que o programa de acompanhamento concretizado pela IGEC vem, também, na sequência da **“necessidade inquestionável que emerge das políticas de descentração e descentralização, seguidas por diversos estados, da pressão no sentido da melhoria da qualidade da educação” (Fialho, 2009, cit. por Correia, 2016, p.57).**

Atualmente, de modo a responder a essa incessante busca pela melhoria do sistema educativo, verifica-se uma intensificação da Avaliação Externa de Escolas (Afonso, 2001). Por detrás desta crescente importância atribuída à avaliação, e consequentemente o acompanhamento, como dispositivos imprescindíveis na promoção e garantia de qualidade educacional, exercida por organizações supranacionais está subjacente a questão da competitividade das economias, a eficácia e eficiências dos sistemas educativos (Carvalho, Costa & Afonso, 2013). Este movimento, faz da atividade de AAE um meio privilegiado de mudança e melhoria. E, deste modo, **“pretende garantir a credibilidade do desempenho das organizações escolares e promover uma cultura de melhoria na constituição, no funcionamento e nos resultados do sistema”** (Magalhães, 2014, p.1). A avaliação das escolas é perspectivada como uma medida de política estrutural de promoção da melhoria da qualidade do sistema educativo, da sua organização e dos seus níveis de eficácia e eficiência, através da implementação de uma cultura de qualidade, exigência e responsabilidade a todos os níveis, tendo em vista a melhoria contínua das organizações, do seu funcionamento e dos seus resultados e criando as condições necessárias para o aprofundamento da autonomia.

Constata-se, assim, a existência de uma mudança da lógica de regulação burocrática da educação e de uma redefinição da intervenção deste, de Estado Educador para Estado Avaliador (Barroso, 2003). Esta recomposição resulta da:

“tentativa de continuar a assegurar ao Estado um papel relevante na definição, pilotagem e execução das políticas e da ação públicas, mas, por outro lado, ele ser obrigado a partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e actores do Estado entidades e atores, que se reportam a referencias, lugares e processos de decisão distintos” (Barroso, 2006a, p. 11).

Nesta conjuntura alargada de reformas e/ou mudanças na administração educativa, assente no modelo pós-burocrático de regulação, **para além do “equilíbrio entre centralização e descentralização, acréscimo da avaliação externa”** (Barroso, 2006b, p.34), **tem promovido maior autonomia às escolas, acrescida de uma dimensão retórica, instrumental e novos modos de regulação das políticas e da ação educativas. Pode-se dizer que na educação, à semelhança de outros setores da administração pública, assistimos a “uma tentativa de diversificação dos sistemas de coordenação e pilotagem através de criação de instrumentos de governação que põem a tónica mais nos meios e nos resultados da ação pública do que nos princípios e fins das políticas que a determinam”** (Barroso, 2006b, p.30).

É neste âmbito de **“recomposição do papel do Estado”** (Barroso, 2006a, p. 11) que a IGEC, ocupada por **“(…) ‘cientistas comprometidos’ cujas funções são as de conhecer as realidades, identificar possíveis soluções e apoiar a sua concretização”** (Reis, 2017, p. 40), desenvolvam as suas atividades **“de**

controle, mas também de apoio, regulação e monitorização da ação **educativa” (Ibidem)**. Ou seja, é nesta lógica de mudança, na forma de atuação do Estado, que também a IGEC, como organismo da administração central com funções marcadas pela fiscalização e pelo controle, passa a adotar também uma ótica de acompanhamento e avaliação (Afonso & Costa, 2011). Neste sentido, no âmbito do Programa de Acompanhamento, bem como da atividade de *Acompanhamento de Ação Educativa*, tem sido alvo de investigação por vários autores, cabendo destacar alguns: Parente (2015), que estudou o impacto da atividade de Acompanhamento *Jardins de Infância da Rede Privada (IPSS)* realizada numa Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS); Teiga (2018), onde procurou perceber a importância da atividade de *Acompanhamento da Ação Educativa* na melhoria das práticas pedagógicas; Reis (2017), tentou perceber qual a lógica de ação da atividade de *Acompanhamento da Ação Educativa*.

Assim, este estudo encontra a sua relevância, por um lado, nas sucessivas mudanças nas orientações e pressupostos educativos, onde o foco recai sobre a qualidade e melhoria da educação. Por outro lado, não dissociada da primeira, está no aumento de novas e diferentes formas de controle e responsabilização voltadas para os resultados das escolas (Afonso, 2003). Deste modo, pretendemos caracterizar a atividade AAE realizada num Agrupamento de escolas TEIP, enquanto dispositivo de regulação e de apoio à melhoria das **escolas. E, assim, procuraremos “ilustrar a existência de** fenómenos de multirregulação e, enfim, dos fenómenos que revelam a contaminação crescente da regulação burocrática, através do aumento e **sobreposição de estratégias, decisões e ações dos atores” (Barroso, 2006, p.73)**. E, também, de alguma forma, contribuir para a compreensão das medidas políticas educativas, no âmbito da melhoria da qualidade da educação, no quadro da ação do Estado em reestruturação.

Por isso, este estudo tem como questão de partida:

- *Em que medida a atividade Acompanhamento da Ação Educativa concretizada pela IGEC, numa Escola TEIP, sinaliza novos modos de hibridez na ação do Estado?*

2. Metodologia

Partindo do princípio de que a AAE, nomeadamente nas escolas TEIP, constitui uma ação onde se cruzam a ação de diferentes atores, este estudo tomou como principal propósito caracterizar a atividade de Acompanhamento da Ação Educativa em escolas TEIP, pela IGEC. Neste sentido a questão orientadora do estudo foi: *Em que medida a atividade Acompanhamento da Ação Educativa concretizada pela IGEC, numa Escola TEIP, sinaliza novos modos de hibridez na ação do Estado?* Esta questão, desdobrou-se em três SUB questões onde, ao mesmo tempo, constituíram eixos de análises, sendo elas.

Eixo I: Atores e normativos

Quais os atores envolvidos no acompanhamento das escolas TEIP, assim como os quadros normativos que regem a sua ação? Operacionalizou-se em três objetivos específicos: identificar os atores envolvidos; perceber qual a função de cada ator; identificar os diplomas legais que sustentam a ação dos atores.

Eixo II Processos e Interações

Como se processa o acompanhamento das escolas TEIP? (regras, rotinas, procedimentos, etc.)? Operacionalizou-se em três objetivos específicos: perceber como é feito o acompanhamento; conhecer as metodologias e dispositivos de intervenção; identificar as regras, rotinas e procedimentos inerentes ao processo.

Eixo III: Efeitos e perspetivas

Qual a perspetiva desta ação, sob o olhar dos atores envolvidos? Operacionalizou-se em dois objetivos específicos: conhecer a perceção descritiva, dos vários atores, sobre os efeitos de acompanhamento; perceber a perspetivas dos atores, em relação ao acompanhamento das escolas TEIP.

2.1. Técnicas de análise de dados e análises de conteúdos

O presente estudo insere-se na abordagem de investigação qualitativa e descritiva, visto que procura descrever factos, situações, processos ou fenómenos identificados e caracterizados, na atividade de AAE em escolas TEIP, quer através de observação quer através de análise de documentos (Cf. Afonso, 2005). Para a recolha de dados recorreremos a três técnicas: a observação participante, apresentando-se como a estratégia de recolha de dados dominante, visto que é utilizada em todo o processo de estágio em conjunto com outras duas técnicas, como pesquisa e análise documental e a entrevista semiestruturada. Neste caso, em função do objetivo e das questões de pesquisa, foram consultados os seguintes documentos - relatórios da atividade de AAE, planificação, programa desta atividade, e entre outros documentos considerados pertinentes para este estudo. A entrevista semiestruturada, sendo esta última adotada neste estudo, permitiu-nos recolher informações para a caracterização desta atividade numa escola TEIP, que se inscrevem no segundo e terceiro eixo de análise, mas também informações que ajudaram a complementar o primeiro eixo de análise. Foram entrevistados: um diretor de Agrupamento de escolas TEIP (E5); uma coordenadora TEIP da escola/AE (E6), um perito externo TEIP (E7) e três inspetores (E8, E9 e E10).

Para a análise dos dados, recorreremos a análise de conteúdo, partindo-se dos tópicos do guião e tendo presente os objetivos da pesquisa e questões, assim como os eixos de análises, os dados, farão cuidadosamente analisados de forma qualitativa através da metodologia geralmente utilizada na análise de conteúdo (cf. Amado, 2013).

3. Linhas interpretativas e conclusivas

Neste ponto, apresenta-se de forma sintética os resultados decorrentes dos procedimentos mencionados no ponto anterior. Num primeiro momento, em função do propósito central deste estudo, damos a conhecer os resultados por eixos de análise (eixo I - Atores e normativos; eixo II - Processos e Interações; eixo III - Efeitos e perspetivas). Num segundo momento, apresentamos as linhas interpretativas e conclusivas, visando **responder à questão central desta investigação**: “Em que medida a atividade Acompanhamento da Ação Educativa concretizada pela IGEC, num Agrupamento de Escolas TEIP, sinaliza novos modos de hibridez na ação do Estado?

3.1. A Caraterização da atividade AAE numa escola TEIP pela IGEC

A atividade AAE diz respeito a uma das atividades do programa de acompanhamento às escolas, incluindo as TEIP. Os critérios de seleção das escolas a serem acompanhadas resultam, principalmente, do resultado da AEE e das taxas de retenção dos alunos. Deste modo, toma-se como referência algumas das medidas de melhoria:

“contempladas nos planos de melhoria, assim como outras ações contempladas noutros documentos orientadores, tais como os planos de ação estratégica, concebidos no âmbito do programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolas ou Planos plurianuais de melhoria, no caso das escolas que integram o Programa TEIP” (IGEC, 2019^a, p.34).

Esta atividade visa observar a ação das escolas e agrupamentos de escolas e, ao mesmo tempo, interpelar os seus responsáveis, com a intenção de obter um conhecimento aprofundado sobre os processos e consequentemente permitir melhorar as práticas nos estabelecimentos de educação e ensino (IGEC, 2019a). A entidade responsável pela sua concretização é a Inspeção-Geral de Educação e Ciências (IGEC)⁴, desde 2013, na decorrência das suas atribuições, nomeadamente as consignadas na alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro.

Eixo I: Atores e normativos

⁴ Ver atribuições da IGEC: Acompanhamento, Controlo, Auditoria, Avaliação, Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo e Atividade Internacional (Decreto Regulamentar n.º 15/12, de 27 de janeiro).

Na figura dos inspetores⁵, prevê-se que a IGEC, anualmente, de acordo com o seu plano de atividades, e os objetivos específicos de cada atividade, intervenha nas escolas, como podemos constar no plano de atividade de 2019:

“Durante o ano de 2019, a IGEC irá intervir, através de diversos programas/atividades, junto das escolas, visando promover uma escola que se mobiliza e organiza para proporcionar uma educação inclusiva, para todos e cada um, tendo como referencial da sua ação educativa o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, com incidência na regularidade e na adequação da constituição das turmas, no modo de gestão e organização do currículo e na organização a escolas. Irá, ainda, ponderar a construção de metodologias complementares de acompanhamento das práticas inclusivas” (IGEC, 2019a, p.33).

Devido às características do contexto educativo TEIP, para além dos inspetores, o sucesso da ação requer a implicação (direta/indireta) de outros atores/instâncias. Destacamos o *perito/consultor externo*, sendo que “**não** existe regulamentação específica sobre o trabalho dos peritos/consultores externos. O programa apenas prevê a existência desta figura e anualmente há reuniões com a DGE em que se discute o papel dos peritos, se dão orientações sobre o número de horas a dedicar às AE, mas são meramente orientações. Até porque os contratos/protocolos são firmados entre os AE e as **instituições dos peritos externos” (E8); Direção-Geral de Educação (DGE): Equipa Multidisciplinar**, que orienta o desenvolvimento do projeto TEIP. Rege-se pelo Despacho normativo nº 20/2012, de 3 de outubro e, atualmente, também pelo Decretos-Leis n.ºs 54 e 55/2018, de 6 de julho; e os interlocutores da própria escola, que varia de acordo com cada contexto escolas (coordenador(a) TEIP, direção da escola, coordenadores de departamentos, docentes envolvidos em projetos, conselho de docentes e diretores de turma, etc.).

Eixo II: Processos e interações

No que se refere a concretização da atividade, o discurso dos entrevistados e a análise dos documentos orientadores da ação deixa claro que, em termos metodológicas e processuais, a atividade em nada difere da das restantes unidades orgânicas. Deste modo, assenta nas mesmas características (as regras, as rotinas, os procedimentos, os critérios de seleção das escolas, a equipa inspetiva, etc.). No entanto, verifica-se a contemplação de alguns elementos específicos deste campo de ação, como por exemplo: o contexto da própria escola ou AE, o Plano plurianual de melhoria, a entrevista com o (a) perito (a) externo (a) e a coordenador (a) TEIP da escola ou do

⁵Efetivada por uma equipa de dois inspetores que se mantém estável ao longo das três intervenções.

agrupamento das escolas. Neste sentido, pode-se dizer que a atividade de AAE na escola TEIP realizada pela IGEC, em termos metodológicas e processuais, também, concretiza-se mediante três intervenções ao longo do ano letivo por uma equipa de três inspetores mantendo-se estável ao longo do processo (IGEC, 2018). E, deste modo, assume as mesmas características apresentadas por Reis (2017).

Em termos de interação/articulação entre os diversos atores, os entrevistados reconhecem que esta é uma das lacunas a colmatar no futuro, visto que a IGEC e a DGE trabalham autonomamente e com objetivos diferentes, não se verificando uma articulação direta entre os atores envolvidos e ações nas escolas. Sendo que, a primeira olha para a escola TEIP mais no sentido inspetivo e de apoio às suas ações educativas (pedagógica) e a intervenção da segunda assenta mais no apoio em termos de desenvolvimento do projeto TEIP das escolas/AE. Ambas as instâncias consideram que há uma articulação/interação **“indireta” que se verifica** durante o desenvolvimento das atividades, isto é, as suas intervenções têm o mesmo fim: a melhoria educativa. Por isso, os entrevistados, apelam ao diálogo, à troca de *feedback* e informação entre essas instâncias (e outras), com a escola e perito/consultor externo, de modo a não subcarregar as escolas com solicitações de documentos, ou mesmo ações contraditórias.

Eixo III: Efeitos e perspetivas

Para os entrevistados a atividade configura-se uma ação inovadora, visto que mobiliza vários atores em função do mesmo objetivo: a melhoria da qualidade educativa. Além disso, permite a equipa inspetiva uma certa flexibilidade. Por outras palavras, como afirma Reis (2017), a atividade AAE **“afigura-se uma atividade que coloca os inspetores com a função de direcionar e orientar, afastando-os da lógica da imposição”** (Idem, p.64). Permite os inspetores e os interlocutores da escola criarem uma certa proximidade, o que se pode considerar fundamental para o sucesso desta ação. Por outro lado, os entrevistados reconhecem que os principais constrangimentos são por vezes a não articulação entre os atores do Ministério de Educação e consequentemente a duplicação de pedidos de dados/informações e intervenções contraditórias (cf. E5, E6, E8 e E10). Sendo assim, os efeitos desta atividade dependem muito de um trabalho articulado entre as instâncias/atores (IGEC, DGE, perito/consultor externo e a escola) e um trabalho continuado por parte da escola/AE. Deste modo, é unânime a opinião dos atores, no que se refere a pertinência do trabalho colaborativo e de maior interação ao nível da troca de informação entre as várias instâncias que atuam na escola TEIP e os interlocutores da escola. E assim, justifica a pertinência de continuidade da atividade de AAE na escola TEIP.

Síntese conclusiva

Em que medida a atividade Acompanhamento da Ação Educativa concretizada pela IGEC, num Agrupamento de Escolas TEIP, sinaliza novos modos de hibridez na ação do Estado?

No presente estudo, procuramos analisar a reconfiguração do papel e da intervenção do Estado na educação, que se reveste na atualidade de maior hibridez tendo como propósito responder à demanda da melhoria/qualidade educativa e da inovação, cada vez mais presente nas preocupações dos atores escolares.

Esta atividade enquanto um dispositivo de apoio à melhoria das escolas, concretiza-se na sequência das atividades avaliativas (avaliação externa e avaliação interna) e apela em grande medida ao uso de uma maior autonomia por parte das escolas. Assentando em modos de regulação pós-burocráticos, no modelo de governança do Estado-avaliador remete-nos para a reconfiguração da intervenção do Estado na Educação (Afonso, 2003). Significa, portanto, que a intervenção do Estado na educação tem vindo a assumir formas diferentes, contando cada vez mais com a articulação de **atores diversos e não apenas com atores estatais, assim legitimando “outros atores sociais na fabricação e regulação das políticas” (Carvalho, 2015, p.325).** Decorrente desta mudança, em Portugal, tem emergido novas modalidades de regulação concretizada através de algumas tendências comuns nas políticas públicas de educação: a autonomia das escolas, a procura de equilíbrios entre centralização e descentralização, aumento de procedimentos de avaliação externa e interna das escolas (prestação de contas), e consequentemente o Acompanhamento da Ação Educativa que surgiu, principalmente na sequência dos Planos da Melhorias (Idem).

Neste âmbito, destacamos o papel crescentemente importante que a IGEC tem vindo a assumir, a instância de regulação intermédia que, por um lado, regula a ação das escolas por via de atividades de controlo, mas que simultaneamente, na senda do que sucede nas inspeções europeias apoia e orienta os atores escolar na concretização das medidas políticas educativas, no sentido de melhorar as práticas e o processo do ensino e aprendizagem, e **consequentemente o sistema educativo. Neste sentido, “ainda que, nos termos da lei, o apoio às escolas seja uma atribuição de outras direções-gerais e não da IGEC, a atividade inspetiva consiste sempre num misto de acompanhamento e controlo” (IGEC, 2019b, p. 4).**

Deste modo, a atividade analisada nesta pesquisa permite corroborar a natureza híbrida da ação de um Estado cuja ação se reconfigura apoiando e acompanhando as escolas, apelando à sua autonomia na resolução dos seus problemas, mas que não deixa de intervir no domínio do controlo inerente à missão da inspeção escolar. Por outro lado, esta ação apresenta-se um caráter

⁶ Entrevista dada pelo Senhor Inspetor-Geral da Educação e Ciência à revista *Educação Inclusiva*, Vol. 10 N.º 1 – junho 2019, presente em: <http://www.ige.minedu.pt/upload/Not%C3%ADcias/EntrevistaIGEC.pdf>

regulativo, na medida em que, tanto a escola deve prestar contas do processo de desenvolvimento do Programa de Acompanhamento da Ação Educativa aos inspetores que, por sua vez, elaboram um relatório (intermédio e final) onde deixam pautados o processo de melhoria e os aspetos a potenciar.

Referências bibliográficas

- Afonso, N. (2003). *A regulação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública*, pp. 49-78. In: João Barroso (Org.), *A escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Lisboa: ASA Editores, S.A.
- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico*. Porto: Asa Editores.
- Amado, J. (2013). *Manual de Investigação qualitativa em Educação*. (I. d. Coimbra, Ed.) Coimbra, Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barbieri, H. (2003). *Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de "perfis de território"*. Educação, Sociedade & Culturas, 20, 43-75. Disponível em <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC20/20-2.pdf>.
- Barroso, J. (2003). *Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada*, pp. 19-48. In: João Barroso (Org.), *A escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização*. Lisboa: ASA Editores, S.A.
- Barroso, J. (2006a). **"A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da acção política"**. In: AAVV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 23-48.
- Barroso, J. (2006b). *A regulação das públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa- Universidade I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J. (2013). *A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas*. Educação. TEMAS E PROBLEMAS, 12 e 13, pp. 13-25.
- Carvalho, L. M. (2015) *As políticas públicas de educação sob o prisma da acção pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos*. In: *Currículo sem Fronteiras*, 15, 314-333.
- Carvalho, M., Costa, E, Afonso, N. (2013). *Espaces, acteurs et modalités de l'hybridité politique : Le cas de la construction d'un modèle pour l'évaluation externe des écoles au Portugal dans la première décennie du siècle*. In : *Spirale. Revue de recherches en éducation*, n°51, pp. 15-30. Éducation et mondialisation.

Fialho, I. (2009). A qualidade de ensino e a avaliação das escolas em Portugal. Contributos para a sua história recente. Educação. Temas e problemas – Avaliação, qualidade e formação, 7 (4), 99-116.

Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin.

Teses de Doutoramento

Gama, A. C. B. B. (2012). *Peritos, Conhecimento e Regulação da Educação: Estudo da ação dos peritos externos no Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, entre 2006 e 2012*. Tese de Doutoramento em Educação – Especialização em Administração e Política Educacional. Lisboa: Universidade de Lisboa – Instituto de Educação.

Teses/Relatórios de Mestrado consultados

Correia, S. I.L. (2016). *Um olhar sobre o perfil profissional do inspetor de educação e a atividade de acompanhamento da IGEC aos Jardins de Infância da Rede Privada – IPSS*. Ciclo de estudo conducente ao Grau de Mestre em Educação e da Formação – Gestão e Organização da Educação e da Formação. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Dos Reis, M. B. D. (2017). *As lógicas de ação da atividade de Acompanhamento da Ação Educativa da Inspeção-Geral da Educação e Ciência*. Ciclo de estudo conducente ao Grau de Mestre em Educação e Educação – Gestão e Organização da Educação e da Formação. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

Parente, S. (2015). *Impacto da atividade de acompanhamento da IGEC na melhoria de uma IPSS*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Educação- Universidade de Aveiro, Portugal.

Teiga, M. (2018). *O Acompanhamento da Ação Educativa e a sua importância na melhoria das práticas pedagógicas*. Ciclo de estudo conducente ao Grau de Mestre em Educação e da Formação – Gestão e Organização da Educação e da Formação. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Legislação Consultada

Aviso n.º 15692/2018, de 31 de outubro. Diário da República n.º 210, Série II. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro. Diário da República n.º 20, Série I. Ministério de Educação. Lisboa.

Decreto-Lei 55/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129, Série I. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249, Série I. Ministério de Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 149/2003, de 11 de julho. Diário da República n.º 158, Série I-A. Ministério de Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 271/1995 de 23 de outubro. Diário da República n.º 245 – 1.ª Série A. Ministério da Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 300, 11.º Suplemento, Série I. Ministério de Educação. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho. Diário da República n.º 129, Série I. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Despacho n.º 10434/2013 de 9 de agosto. Diário da República n.º 153 – 2.ª Série. Inspeção-Geral da Educação e Ciência. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 20/2012, de 3 de outubro. Diário da República n.º 192, Série II. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Despacho Normativo n.º 55/2008, de 23 de outubro de 2008, Diário da República n.º 206, Série II. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Portaria 145/2012 de 16 de maio. Diário da República n.º 95 – 1.ª Série. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Portaria n.º 149/2018, de 24 de maio. Diário da República n.º 100, Série I. Ministério da Educação e Ciência. Lisboa.

Documentos da IGEC

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2018). *Relatório de Atividades e Autoavaliação 2017*. Lisboa: Ministério da Educação/IGEC.

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2019). *Plano de Atividades 2018*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência/IGEC

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2015). *Balanço Social 2014*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência/IGEC.

Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2018). *Relatórios de Atividades 2018*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência/IGEC.

Sites Consultados

Direção-Geral da Educação. Acedido em <http://www.dge.mec.pt/>.

Inspeção-Geral da Educação e Ciência. Acedido em <http://www.ige.min-edu.pt/>.