



**Arlete de Jesus
Azevedo Nogueira**

**A Inspeção da Educação em Portugal: um estudo
com base nas perceções de diretores de escolas
públicas**



**Arlete de Jesus
Azevedo Nogueira**

**A Inspeção da Educação em Portugal: um estudo
com base nas perceções de diretores de escolas
públicas**

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Educação, Ramo de Administração e Políticas Educacionais, realizada sob a orientação científica da Doutora Manuela Gonçalves, Professora Auxiliar do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro, e do Doutor Jorge Adelino Costa, Professor Catedrático do Departamento de Educação e Psicologia da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho

À Ana Luísa e à Carla Amélia, à Beatriz e ao Pedro Afonso, essência da minha vida...e as vozes do meu abraço em liberdade.

*Não procures verdade no que sabes
Nem destino procures nos teus gestos
Tudo quanto acontece é solitário
Fora de saber fora das leis
Dentro de um ritmo cego inumerável
Onde nunca foi dito nenhum nome*

Sophia de Mello Breyner Andresen (1954)

... a ti meu pai

In Memoriam

*O Tejo é mais belo que o rio que corre pela minha aldeia
Mas o Tejo não é mais belo que o rio que corre pela
minha aldeia
Porque o Tejo não é o rio que corre pela minha aldeia
[...]
É mais livre e maior o rio da minha aldeia
[...]
O rio da minha aldeia não faz pensar em nada.
Quem está ao pé dele está só ao pé dele.*

Alberto Caeiro (1914).

o júri

presidente

Doutora Silvína Maria Vagos Santana
Professora Catedrática, Universidade de Aveiro

Doutor António Augusto Neto Mendes
Professor Associado, Universidade de Aveiro

Doutor Carlos Manuel Folgado Barreira
Professor Auxiliar, Universidade de Coimbra

Doutor Joaquim Machado de Araújo
Professor Auxiliar Convidado, Universidade Católica Portuguesa

Doutor Fernando Luís Teixeira Diogo
Professor Adjunto, Instituto Politécnico do Porto

Doutora Manuela Gonçalves
Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro

Agradecimentos

No tempo do agora, ponto de convergência de acreditares e de esforços feitos, as primeiras palavras de agradecimento vão para os orientadores desta Tese.

À Professora Doutora Manuela Gonçalves, pelo inigualável empenhamento na orientação científica deste trabalho de investigação e pelo papel crucial que desempenhou na sua concretização, conciliando sabiamente a aprendizagem do rigor com o prazer da descoberta.

Ao Professor Doutor Jorge Adelino Costa, impulsor deste percurso académico, um elevado apreço pela orientação científica, crítica e construtiva, marcas substantivas que, por certo, ficam para além deste registo.

Ao colega António Mostardinha pelo apoio incondicional, pela colaboração bem-humorada, pela partilha de aprendizagens e pelo companheirismo que tornaram diferentes muitas noites de horas incertas.

Ao Presidente da Associação de Diretores de Escolas, Dr. Filinto Lima, um reconhecido e especial agradecimento pela forma acolhedora, profissional e expectante demonstrada, em relação a este estudo, e pela disponibilidade na colocação dos meios necessários para endereçar a carta/convite aos diretores de escolas do território continental português para colaborarem neste estudo.

À Universidade de Aveiro pela qualidade de formação e ensino que oferece, através dos seus professores, particularmente os do Curso do Programa Doutoral em Educação, 2015/2018.

A todas e todos os colegas do Programa Doutoral em Educação 2015/2018, em especial à Celeste Silva e Teresa Verdade, pela sua peculiar amizade.

Uma referência especial e um agradecer, até sempre, aos amigos e colegas Inspetores Maria Adília Gomes Ribeiro e Manuel Eugénio Ferreira pela disponibilidade na leitura de alguns textos desta Tese.

Ao Jorge Santos e Paulo Ribeiro pelo apoio técnico prestado a nível de Informática.

Presentes neste registo estão também os Professores Doutores Alexandre Ventura e Pedro Domingos Peterson pelo incentivo primeiro para esta caminhada.

A todas e a todos que direta ou indiretamente têm contribuído para que este e outros projetos tenham feito dos meus dias um arco-íris,

Obrigada porque sim.

palavras-chave

inspeção da educação, sistema de ensino não superior, diretores de escola, sistema educativo, administração educacional

resumo

A Inspeção da Educação em Portugal é um dos serviços centrais do Ministério da Educação que assume relevância na implementação das reformas das políticas educativas. As políticas educativas para o século XXI, com enfoque nos resultados da educação e na expansão do sentido de território educativo, são expressão das alterações que podem ser constatadas na organização e funcionamento das escolas, em cujos contextos a Inspeção desenvolve preferencialmente a sua ação. Uma vez que são os diretores de escola os atores educativos que mais diretamente interagem com a Inspeção, este estudo, com base nas suas perceções, pretende compreender qual o papel e importância deste serviço central no âmbito do sistema de ensino não superior público. Para tal, o presente trabalho apresenta uma investigação de natureza qualitativa, baseada fundamentalmente em dados resultantes da aplicação de um inquérito por questionário a diretores de escolas públicas do sistema de ensino não superior. De entre os principais resultados, as perceções dos diretores evidenciam: i) que a Inspeção exerce um papel relevante no âmbito da auditoria e fiscalização do funcionamento do sistema de ensino não superior (vertente pedagógica e administrativo-financeira); ii) que de entre as atividades inspetivas se destacam as de acompanhamento, auditoria e avaliação, secundarizando as funções relacionados com o controlo, a equidade do sistema educativo, a qualidade da educação, o processo ensino e aprendizagens e a observação da prática pedagógica dos docentes; iii) que a Inspeção nos últimos cinco anos teve mudanças pouco significativas em relação à sua missão, funções, atividades e práticas inspetivas; iv) e que, no contexto da descentralização das políticas educativas, os diretores continuam a percecioná-la como serviço central e não um serviço de proximidade.

keywords

educational inspection, non higher educational system, principals, educational system, educational administration

abstract

The Inspection of Education in Portugal is one of the central services of the Ministry of Education, particularly relevant regarding the implementation of educational policy reforms. Educational policies for the 21st Century, focusing on the results of education and expansion within the territorial concept, are expressions of changes displayed in the organization and functioning of schools. It's in this context that the Inspection carries out its action. Since school principals are those who most directly interact with the Inspection, this study, based on their perceptions aims to understand the role and importance of this central service of the Ministry of Education within the public non-higher education system. For this purpose, the current work presents a qualitative research, mainly based on data resulting from the application of a questionnaire survey to principals of public schools in the non-higher education system. Among the main results, their perceptions show: i) that Inspection plays a relevant role in the scope of audit and supervision, regarding the non-higher education operating system (pedagogical administrative-financial domains); ii) among inspection's activities, monitoring, auditing and evaluation stand out, when compared to controlling functions, equity of the education system, quality of education, teaching and learning process and observation of teacher's pedagogical practice; iii) that the Inspection over the last five years has had minor changes in its mission, functions, activities and inspection practices; iv) and that, in the framework of educational decentralization policies, principals still perceive the Inspection as a central service, not as a proximity service.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	16
1. A motivação para o estudo: dos ruídos à voz de um tema	18
2. Delimitação da investigação.....	21
2.1. O tema e a sua justificação	21
2.2. Os objetivos da investigação.....	27
2.3. A abordagem metodológica	28
3. A Inspeção da Educação na produção científica: à procura de referências	28
4. A organização do trabalho	31
CAPÍTULO I	34
A Inspeção na internacionalização das políticas educativas	34
1. O mandato das políticas educativas globalizadas	36
2. A União Europeia e o papel da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)	40
3. A Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação (SICI)	45
4. O processo pendular da internacionalização das políticas educativas na inspeção	47
4.1. Da verificação da conformidade à intervenção para a qualidade	47
4.2. Da qualidade da educação à avaliação da educação: uma coabitação incontornável	51
CAPÍTULO II	55
A Inspeção no Regime Democrático: os textos político-normativos na história e a história nos textos	55

1. A Inspeção da educação em Portugal: síntese retrospectiva	57
2. A Inspeção no Regime Democrático	63
2.1. <i>A Inspeção em anos de revolução</i>	65
2.2. <i>A renovação na continuidade: separação das funções executivas das funções de controlo</i>	66
2.3. <i>Em tempos de normalização: a criação de um serviço de inspeção independente</i>	68
2.4. <i>Da lógica da rutura à rutura da lógica institucional</i>	69
2.5. <i>Do subsídio de um serviço central e independente</i>	71
3. A Inspeção na teia da territorialização das políticas educativas	77
3.1. <i>A primeira alteração orgânica</i>	78
3.2. <i>A segunda alteração orgânica</i>	81
3.3. <i>A terceira alteração orgânica</i>	82
4. Mudam-se os tempos mudam-se as vontades: a Inspeção no Século XXI	86
4.1. <i>Dois ministérios: duas inspeções</i>	86
4.2. <i>No chamado período da Troika: a união de facto</i>	90
4.3. <i>Do paradigma perdido</i>	94
5. A organização interna da Inspeção	95
CAPÍTULO III	99
1. Modos de pensar a escola	101
1.1. <i>Para uma análise de escola na contemporaneidade</i>	101
1.2. <i>Os sentidos da escola enquanto organização</i>	105
1.3. <i>O específico da organização escolar</i>	109
1.3.1. <i>A importância da sala de aula</i>	112
1.3.2. <i>Os diretores de escola</i>	115

2. O Planeamento das atividades da Inspeção nas escolas.....	120
2.1. <i>Um apontamento sobre os PA</i>	120
2.2. <i>O primeiro documento orientador da ação inspetiva</i>	121
2.3. <i>Os PA: desde a década de 90 do séc. XX até 2017</i>	123
2.4. <i>Os princípios e as orientações da atividade da Inspeção</i>	130
3. O Plano Anual de Atividades da Inspeção para o Ano de 2017	135
3.1. <i>Objetivos e estratégias do PA</i>	135
3.2. <i>Programas e Atividades</i>	135
3.3. <i>Os recursos</i>	138
CAPÍTULO IV	140
Orientações metodológicas	140
1. Metodologia de investigação	141
1.1. <i>Opção metodológica</i>	141
1.2. <i>Técnicas de investigação</i>	144
1.2.1. <i>A análise documental</i>	144
1.2.2. <i>O inquérito por questionário</i>	146
2. Aplicação do inquérito por questionário	150
3. Tratamento e análise de dados	150
4. Considerações éticas	153
5. A população e a amostra	153
CAPÍTULO V	161
Apresentação e discussão dos resultados:.....	161
as perceções dos diretores	161

1. Práticas de intervenção inspetiva.....	162
2. Missão e funções	168
3. As atividades inspetivas	173
3.1. O Programa I – Acompanhamento.....	173
3.2. Programa II – Controlo	181
3.3. O Programa III – Auditoria.....	183
3.4. O Programa IV – Avaliação.....	184
3.5. Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo	191
4. Mudanças da Inspeção nos últimos cinco anos.....	193
5. As expetativas sobre a missão e funções da Inspeção	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
<i>Principais resultados do estudo</i>	203
<i>Contributos</i>	211
<i>Limitações</i>	212
BIBLIOGRAFIA	214
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA	215
Legislação	232
OUTROS Documentos.....	234
ANEXOS	238
ANEXO 1 – Estrutura organizacional da atual inspeção	
ANEXO 2 – Material de apoio à elaboração e aplicação do inquérito por questionário	
ANEXO 3 – Instrumento – o questionário	
ANEXO 4 – Carta Convite – pedido de colaboração	
ANEXO 5 – Material de apoio à caracterização da amostra	

ANEXO 6 – Caracterização sociodemográfica – perfil profissional

ANEXO 7 – Tabelas de apoio à análise dos resultados

ANEXO 8 – Análise de Conteúdo (questão aberta) das respostas à questão aberta

Índice de Tabelas

<i>Tabela 1. Distribuição de diretores agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas por unidades territoriais.....</i>	154
<i>Tabela 2. Descrição da amostra</i>	156
<i>Tabela 3. A missão da Inspeção no sistema de ensino não superior (n=111)</i>	169
<i>Tabela 4. As funções da Inspeção no âmbito do sistema de ensino não superior (n=111)</i>	171
<i>Tabela 5. Atividade Acompanhamento de Ação Educativa (n=111).....</i>	174
<i>Tabela 6. Atividade Educação Especial – Respostas Educativas (n=111).....</i>	174
<i>Tabela 7. Atividade Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências (n=111) ..</i>	174
<i>Tabela 8. Atividade Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico (n=111)</i>	174
<i>Tabela 9. Atividade Organização do Ano Letivo (n=111).....</i>	181
<i>Tabela 10. Atividade Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário: as perceções de diretores de escola (n=111)</i>	182
<i>Tabela 11. Atividade Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário (n=111).....</i>	182
<i>Tabela 12. Atividade Auditoria Administrativo-financeira/ Sistema de Controlo Interno (n=111).....</i>	183
<i>Tabela 13. Atividade Avaliação Externa das Escolas (n=111).....</i>	184
<i>Tabela 14. A atividade Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo (n=111)</i>	191
<i>Tabela 15. As mudanças na Inspeção nos últimos 5 anos (n=111)</i>	193
<i>Tabela 16. As expetativas sobre a Inspeção (n=111).....</i>	198
<i>Tabela 17. Descrição da idade por classes etárias, em frequências absolutas (n) e relativas (%) (n=111).....</i>	259

Índice de Quadros

<i>Quadro 1. Áreas de atuação da Direção-Geral do Ensino Básico e da Inspeção</i>	<i>72</i>
<i>Quadro 2. A missão e funções da Inspeção (1979-1986).....</i>	<i>75</i>
<i>Quadro 3. A missão e funções da Inspeção nos anos 90.....</i>	<i>84</i>
<i>Quadro 4. A Inspeção no século XXI</i>	<i>93</i>
<i>Quadro 5. Designação das atividades inspetivas</i>	<i>126</i>
<i>Quadro 6. A ação inspetiva planeada no Ano de 2017.....</i>	<i>137</i>
<i>Quadro 7. Trabalhadores efetivos na Inspeção</i>	<i>139</i>
<i>Quadro 8. Recursos Financeiros</i>	<i>139</i>

Índice de Gráficos

<i>Gráfico 1. Os diretores segundo o género</i>	<i>155</i>
<i>Gráfico 2. Os diretores segundo a situação profissional.....</i>	<i>157</i>
<i>Gráfico 3. Designação onde exercem funções de diretor</i>	<i>157</i>
<i>Gráfico 4. Estabelecimentos de ensino por agrupamento de escolas</i>	<i>158</i>
<i>Gráfico 5. Alunos por agrupamento de escolas e escolas não agrupadas.....</i>	<i>158</i>
<i>Gráfico 6. Níveis / ciclos de ensino por agrupamento de escolas</i>	<i>159</i>
<i>Gráfico 7. Visitas da Inspeção</i>	<i>162</i>
<i>Gráfico 8. Número de vezes que foi visitado</i>	<i>163</i>
<i>Gráfico 9. A periodicidade das visitas da Inspeção às escolas</i>	<i>164</i>
<i>Gráfico 10. Determinação das visitas da Inspeção às escolas.....</i>	<i>164</i>

Siglas e Abreviaturas

AAE – Ação de acompanhamento da ação educativa

AEE – Avaliação Externa das Escolas

DGEB- Direção-Geral do Ensino Básico

CE – Comunidade Europeia

CMG – Câmara Municipal de Gaia

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRSE - Comissão da Reforma do Sistema Educativo

DUDH – Declaração dos Direitos Universais do Homem

IAF- Inspeção Administrativa e Financeira

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

IQ – Inquérito por Questionário

IGE – Inspeção-Geral de Ensino

IGE – Inspeção-Geral da Educação

IGEC – Inspeção-Geral da Educação e Ciência

INES – International Indicators of Education Systems

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

MAC – O Método Aberto de Coordenação

ME- Ministério da Educação

MEC- Ministério da Educação e Ciência

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

PA – Plano de Atividades da Inspeção da Educação

PAIE- Programa de Avaliação Integrada das escolas

PISA – *Programme for International Student Assessment*

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

PRODEP – O Programa de Desenvolvimento da Educação para Portugal

SI – Serviços de Inspeção

SICI – Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação – *Standing International of regional and national Inspectorates of education*

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

INTRODUÇÃO

Se, por um lado, é certo que nem sempre as previsões que efetuamos são bem-sucedidas levando-nos, assim, a dar tantas vezes razão ao poeta acerca do caminho que se faz caminhando, por outro lado, parece também não haver dúvidas de que o homem continua a não abdicar de prever e preparar o seu futuro tentando vislumbrar a direção mais adequada para o caminho a seguir.

Jorge Adelino Costa
(2003)

1. A motivação para o estudo: dos ruídos à voz de um tema

Se colocada a questão sobre a motivação para este trabalho de investigação, um olhar sobre o *currículum* académico e profissional da autora reportará por certo às mais verosímeis respostas, ainda que muitas das perguntas e porquês fiquem no indelével sentido de “que nem sempre as previsões que efetuamos são bem-sucedidas”. Tanto mais que o *caminho* até agora percorrido tem sido uma manifesta procura, a exemplo deste, que, mais do que um *acreditar*, emerge em pleno século XXI, de entre outros, o ato primeiro da autora enquanto elemento/sujeito ativo e participativo na sociedade a que pertence.

Não se esgote contudo este fundamento, porquanto se deva considerar a ampla perspetiva daquela proposição, se lida à luz do art.º 26.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)¹, que “toda a pessoa tem direito à educação”.

Esta eleição convoca o sentido de que “a cidadania, tal como a concebemos nos nossos dias, [...] não se constrói sobre pilares que advogam a servidão, [...] mas com o livre acesso à participação cívica e política e aos direitos que a vivência na “*civitas*” deve proporcionar” (Arroteia, 2008, p.148).

Na verdade, e para melhor entendimento, uma outra motivação se enquadra, esta de sentido específico. Porquanto, para se dar resposta a um desafio premente da sociedade contemporânea, a exemplo, obviar a exclusão social de um segmento populacional que está em crescimento em Portugal, nomeadamente a população sénior², qualquer política produzida em matéria dos sistemas educativos deve, segundo o Conselho Nacional de Educação (CNE), “promover uma ampla capacidade para aprender ao longo da vida e gerar respostas flexíveis e adaptadas que são necessárias para enfrentar as constantes mudanças” (CNE, 2001, p.27), de modo a aprender o direito à palavra e intervir

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, criada pela ONU em 1948. Portugal comemorou em 9 de novembro de 2018 a assinatura da ratificação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (ocorrida a 9 de novembro de 1978), cujo processo de adesão tinha sido iniciado dois anos antes com a entrada de Portugal no Conselho Europeu e a assinatura da Convenção em 1976 no I Governo Constitucional, sendo Mário Soares primeiro-ministro e Medeiros Ferreira ministro dos Negócios Estrangeiros (Diário de Notícias, 9 de novembro de 2018). De entre as comemorações desta efeméride, destaque-se, no ano de 2018, a Conferência Comemorativa do 70.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, realizada em Lisboa no dia 17 de novembro, a convite da Comissão Nacional da UNESCO e o Departamento de Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. <https://www.unescoportugal.mne.pt/pt/>.

² Em 2015, as pessoas com 65 anos ou mais representavam 20,5% da população residente no País (Pordata, 2016). <https://www.pordata.pt/Retratos/2016/2016-42>

nos mais diversos setores da vida económica, social e cultural dos territórios onde vive, na perspetiva do projeto Europeu³, inovação e conhecimento.

Aliás, esta questão vem sendo problematizada, no âmbito de políticas públicas, por parte de municípios, referindo-se que é preciso sermos criativos no que diz respeito ao envelhecimento populacional: “[...] Este já não é um problema exclusivo do mundo rural ou do interior do país. É uma dinâmica estrutural da qual não recuperaremos na próxima geração” (GAIA, *Todo um Mundo*, p.20)⁴.

E porque *o caminho se faz caminhando*, a autora continua, em tempos do agora, “a não abdicar de prever e preparar o seu futuro”. Porquanto é da motivação intrínseca à sua *forma de ser e de estar na vida* que surge o Curso do Programa Doutoral em Educação, ramo da Administração e Políticas Educacionais, iniciado em 2015/2016.

Neste âmbito, um estudo sobre a *Inspeção da Educação* assumiu, de entre outros, a voz primeira, não só por este serviço do Ministério da Educação⁵ (ME) fazer parte da sua experiência profissional (cerca de um quarto de século), mas também por esse percurso possibilitar a vivência *do modus do vai e vem* de políticas educativas operadas na administração educacional e, por consequência, acompanhar as reformas e sucessivas (re)estruturações do sistema educativo português⁶, principalmente desde inícios da década de oitenta, já em pleno Regime Democrático⁷.

Sublinhe-se, no entanto, que esta justificação em relação ao tema não constitui pensamento único, isto é, não se quedou pelo contar da história da

³ Vejam-se, entre outros, os seguintes trabalhos: Antunes, 2008; Carneiro & Serafim, 2011; Conselho Europeu realizado em Lisboa (Estratégia de Lisboa), 2000; Delors, 2003; Morin, 2016.

⁴ Município de Vila Nova de Gaia (2018). *GAIA, Todo um Mundo. Desenvolvimento Sustentável, Cidade Inteligente, 2013-2018*. Vila Nova de Gaia: Edição C. M. Gaia/ Presidência.

⁵ O Ministério da Educação (ME) é o departamento do Governo de Portugal que tem por missão definir, coordenar, executar e avaliar as políticas nacionais dirigidas à educação, articulando-as com as políticas de qualificação e formação profissional. https://www.oei.es/historico/quipu/portugal/Lei_min_educacion.pdf

Atualmente o ME é designado por Ministério da Educação e Ciência, de acordo com a organização das áreas governamentais da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 251-A/2015).

⁶ “O sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, [...] um conjunto organizado de estruturas [...] sob responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas e particulares. [...] Tem por âmbito geográfico a totalidade do território português - continente e regiões autónomas [...] mas deve ter uma expressão suficientemente flexível e diversificada, de modo a abranger a generalidade dos países e dos locais em que vivam comunidades de portugueses [...]” (Lei de Bases do Sistema Educativo Português (LBSE), Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, pontos 2 3 e 4).

⁷ Período da história de Portugal resultante de um movimento social ocorrido a 25 de abril de 1974, chamada Revolução dos Cravos, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933. Esse movimento iniciou um processo que viria a terminar com a implantação do Regime Democrático, resultante das primeiras eleições gerais livres realizadas a 25 de abril de 1975 e aprovação da Constituição Portuguesa em 1976 (Grácio, 1981; Stoer, 1983, 1986; Teodoro, 1978, 1999).

Inspeção da Educação⁸, mas responder, isso sim, aos múltiplos porquês que *no já tempo profissional* acompanharam a autora e que, atualmente, num outro plano, efluem, por via da sua ação individual e coletiva, no âmbito da sociedade regional e local onde se insere. Isto porque, “não se pode refletir no vazio, é preciso ter em atenção as situações concretas que permitem fazer viver o saber e confrontar as suas interpretações [...] na construção (e na reconstrução) do seu mundo” (CNE, 2001, p.122).

Depois deste acertado encontro, isto é, a escolha do tema (*o quê*), importaria de seguida determinar os objetivos que se pretendiam (para *quê*) e selecionar os protagonistas (*com quem*), se fosse o caso, para acompanhar tal jornada. Esta preocupação prendeu-se ao facto de se considerar que, independentemente das estratégias ou opções que enformem um trabalho de investigação, no dizer de Amado (2014, p.12), “a pessoa do investigador [...] permanecerá sempre em torno do mundo subjetivo do ou dos participantes da sua pesquisa”, por forma a compreender o alcance que estes conferem às suas ações e “as interpretações que fazem das diferentes situações em que estão ou estiveram envolvidos”.

E porque do tempo também falam os afetos, foram os diretores de escolas públicas que, convidados, acederam em colaborar enquanto participantes privilegiados no presente trabalho de investigação, questão que será retomada no percurso deste estudo, especificamente no capítulo IV.

Importa acentuar que, em relação à opção tomada, em termos do tema a investigar, prende-se fundamentalmente *ao princípio* de que este é mais um contributo para o aprofundamento do conhecimento sobre a Inspeção da Educação em Portugal e, portanto, um estudo complementar a outros já realizados sobre esta temática.

Saliente-se, ainda, que esse percorrer de caminhos foi pautado por um processo *continuum* de (des)construção e reconstrução de saberes e permanente questionamento. Isto porque se pensa que um percurso investigativo em qualquer área do saber, neste caso em educação, âmbito da administração e políticas educacionais, não se enleia só e apenas em teorizar conhecimento, mas também

⁸ Leia-se Inspeção-Geral da Educação e Ciência, à luz do Decreto-Lei n.º 125/2011 e Decreto Regulamentar n.º 15/2012.

a implícitos sentidos de subjetividade, de expectativa e mesmo de ética, bem como a diálogos entre a razão e a emoção, já que estes, de *um outro lado do caminho*, fizeram parte do quotidiano da autora, no antes e durante o desenvolvimento deste trabalho de investigação.

De facto, esta condição fez parte do seu registo biográfico enquanto investigadora/sujeito que pensa que as instituições são diferentes (porque feitas de homens e mulheres enquanto pessoas diferentes, que geram situações diferentes), num mundo “que não somos nós que acontecemos no tempo, o tempo é que acontece” (Barata, 2018, p.35). Se apreendida esta ideia, por analogia ao trabalho de investigação agora delineado, também ele poderá situar-se num tempo específico de acontecimento, com uma problemática desenvolvida no âmbito da área da administração e políticas educacionais, um campo sensível da educação em que proliferam debates políticos sobre ideias, valores, compromissos e expectativas, que por sua vez se entrecruzam com jogos de interesses e de poderes, centrais e locais, nacionais e internacionais.

Nesta linha de pensamento e ciente desta complexidade, o desenvolvimento deste estudo implicou um longo processo de (re) construção de saberes que passou por várias etapas.

2. Delimitação da investigação

2.1. O tema e a sua justificação

Nas últimas décadas, o estudo das políticas educativas ganhou centralidade, tanto pela sua importância como pelos desafios enfrentados pela educação, em articulação com a evolução do próprio Estado-nação (Afonso, 2001; Teodoro, 2001).

Após meados dos anos sessenta, a educação, em termos de ação governativa, tem sido o fulcro das políticas dos países como fator de desenvolvimento, a que Portugal não foi indiferente. O Estado, ao basear a sua ação em princípios de igualdade e democratização social e escolar, determina direta ou indiretamente a sua influência nas políticas públicas, quer na sua conceção quer na forma, legitimando por esta via o seu papel uniformizador e de

controlo. Este posicionamento por parte do Estado está subjacente a uma renovação ideológica, que reconhece o sistema educativo como fator de desenvolvimento económico e demonstração de um poder político forte que, por força de pressões nacionais e internacionais, se vê confrontado com a necessidade de promover e reconhecer a todos os cidadãos direitos ligados à proteção social, acesso aos cuidados de saúde e à educação, particularmente após o Regime Democrático (Canário, 2005; Teodoro, 2010; Stoer, 1986; entre outros).

A partir da década oitenta, por influência dos fenómenos da globalização, liberalização dos mercados e livre circulação de capitais, a educação é colocada ao serviço do desenvolvimento e o Estado é definido como um instrumento de ação coletiva, na égide de alcançar os objetivos políticos fundamentais: a liberdade, a igualdade de oportunidades, o bem-estar e a justiça social. (Antunes, 2005; Ball, 2001; Barroso, 2003b; Giddens, 2007; Teodoro, 2010).

De facto, os governos, para colmatar as carências sentidas pelas populações, têm envidado esforços para encontrar respostas plurais, através de políticas públicas em diversos setores de atividade e ação do Estado, no caso vertente, no da educação. No âmbito da sua ação, a Inspeção da Educação – abreviada neste estudo por Inspeção⁹ – é um departamento central do governo português a quem cabe, preferencialmente, assegurar a qualidade do serviço público prestado a esse nível.

Em finais da década de setenta, o Estado sente a necessidade de proceder a uma reorganização do ensino e de criar os meios para ajuizar sobre o ensino ministrado e como as instituições escolares o desenvolvem.

É neste contexto que a Inspeção, vista como serviço central e autónomo de entre outros serviços do ME, nasce em pleno Regime Democrático, em 1979, através da publicação do Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro, com o nome de Inspeção-Geral de Ensino, competindo-lhe, como missão e funções¹⁰, o

⁹ No sentido de permitir uma maior uniformidade textual, utiliza-se doravante a abreviatura “Inspeção”. No entanto, não se deixa de assinalar as diferentes denominações que a Inspeção da educação portuguesa assumiu ao longo dos tempos, particularmente no período em estudo: Regime Democrático.

¹⁰ Neste estudo, optou-se pela utilização dos termos “missão” e “funções” para designar “competências” e “atribuições”. Isto porque, se tomados à letra os normativos relativos à Inspeção da Educação, constata-se que, em relação a estas dimensões, nem sempre o legislador mantém a mesma linguagem.

“controle pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar no subsistema do ensino não superior” (art.º 2.º).

Desde essa data até à atualidade, a Inspeção enquanto serviço central do ME tem acompanhado as reformas estruturais da administração pública, nomeadamente as da administração educacional e do sistema educativo.

Atente-se, nesta perspetiva, à Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) e, nesse quadro, aos princípios estruturantes da citada Lei, em que a Inspeção é definida por Inspeção Escolar, com funções de “avaliar e fiscalizar a educação escolar” (art.º 53).

Desde a década de noventa, conforme se pode ler à frente nos Capítulos I e II, a estrutura da administração e o sistema educativo têm vindo a passar por progressivas reconfigurações, cujas mudanças parecem ser reforçadas pela integração na União Europeia e influência dos Estados-membros, refletidas, não só em programas atinentes ao lançamento de políticas educativas para a melhoria da qualidade do serviço público (por exemplo, o reordenamento da rede escolar, o novo regime de autonomia das escolas, a transferência de competências para os órgãos de poder local), mas também em mecanismos de regulação nacional e supranacional, na perspetiva de uma “dimensão europeia de educação” (Afonso, 2010, Antunes, 2005, Dale, 2008, Teodoro, 2010).

Decorrente de tais influências e de um novo posicionamento de Portugal na Europa, os anos noventa foram pródigos na produção legislativa, em termos de políticas educativas. Nesse âmbito, a Inspeção passa a denominar-se Inspeção-Geral de Educação e vê consubstanciada a sua missão e funções no sentido de proceder a uma “avaliação global e qualitativa dos estabelecimentos da educação e ensino” e a prestar apoio técnico e pedagógico e informativo aos docentes,” (Decreto-Lei n.º 304/91, art.º 3.º). O paradigma preconizado para a Inspeção, naquela conjuntura político-normativa, foi bem-recebido, ao ponto de Redinha (1998, p. 72) referir, a propósito, que a “Inspeção deixa de ser apenas um serviço central de mera “verificação da conformidade”.

Posteriormente, este serviço central do ME confronta-se com novas alterações orgânicas, estas determinadas pela promulgação do Decreto-Lei n.º 140/93 e Decreto- Lei n.º 271/95. Na sequência daquela Lei orgânica, alterada e

ratificada pela Lei nº 18/96, a Inspeção é chamada por Inspeção-Geral da Educação, ocupando o lugar de serviço central na administração educacional com missão e funções de auditoria e controlo do funcionamento do sistema educativo, “bem como de apoio técnico às escolas e da salvaguarda dos interesses dos utentes” (art.º1.º),

Por sua vez, se conjugados aqueles normativos e os termos constantes no articulado do Decreto-Lei n.º 43/89 (este relativo ao regime jurídico da autonomia das escolas públicas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário), subentende-se que o Estado pretende, por esta via, inverter a ação da administração educativa e as suas políticas educativas. Tanto mais, se lidos os preâmbulos daqueles normativos, estes assentam em princípios de negociação, descentralização, contratualização e diferenciação, em contextos de redefinição de poderes aos níveis central, regional e local, em contextos de autonomia de gestão e administração escolar (Afonso,1998).

No que diz respeito à Inspeção, esta questão foi problematizada por Clímaco (2002), ao repensar este serviço do ME numa perspetiva menos punitiva e a posicionar a Inspeção como parte interessada num processo organizativo e de intervenção relevante para as escolas. A este propósito, refira-se que o PA/1999-2000 da Inspeção (ver à frente o Capítulo III) introduz como atividade o Programa de Avaliação Integrada das Escolas (PAIE), sendo que este “parece ter começado a manifestar sinais de evolução de um papel predominantemente “fiscalizador”, de verificação da conformidade normativa, para um papel de acompanhamento e avaliação, afirmando-se ao serviço da melhoria sustentada dos estabelecimentos de ensino” (Costa & Ventura, 2002, p.108).

Subjacente a esta filosofia de mudança ganha sentido a predominância dos sucessivos normativos produzidos no âmbito do regime de autonomia, gestão e administração das escolas, destacando-se, na viragem do milénio, o Decreto-Lei n.º 115-A/98 e, nas primeiras décadas do século XXI, o Decreto-Lei n.º 75/2008 e o Decreto-Lei n.º 137/2012.

A introdução destes normativos parece ter tido fortes implicações na administração, seja por imprimirem uma nova organização da administração educacional, seja com o objetivo de promover maior qualidade do serviço público

de educação. Isto porque a vigência daqueles normativos não só determinou aos governos das escolas a implementação de novas concepções aos níveis de planeamento, organização e estruturas internas, como também uma nova postura por parte dos diferentes intervenientes e atores no sistema educativo e da própria função e intervenção da Inspeção nas escolas.

Por conseguinte, a missão da Inspeção passa a concretizar-se, nas escolas, através de ações de intervenção mais alargadas, não se limitando à avaliação de desempenho das escolas, mas avançando para a emissão de juízos sobre a qualidade do serviço prestado, “apontando para uma vertente de dinamização das práticas escolares de autoavaliação como contributo para o incremento da qualidade educativa” (Costa & Ventura, 2002, p.110). Como exemplo deste paradigma de Inspeção, refira-se o programa de avaliação através da atividade de inspeção Avaliação Externa das Escolas (AEE) que, a partir de 2007, ganha centralidade, quer no contexto político-normativo, quer no planeamento anual de atividades e praxis da Inspeção (Decreto-Lei. n.º 276/2007; Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007; Decreto-Lei n.º 125/2011; Decreto Regulamentar n.º 15/2012 e Regulamento n.º 189/2013).

Com efeito, decorrente de tais reestruturações e na lógica política de repartição de responsabilidades do Estado e da sua Administração, reconhece-se que a Inspeção assume especial relevância na implementação das políticas educativas, assumindo-se que contribui para a qualificação da prestação do serviço público - a educação. Por sua vez, as políticas educativas para o século XXI, com enfoque na sua descentralização para o poder local (escolas, autarquias), na prestação de contas, nos resultados da educação, são a expressão das grandes alterações na organização e funcionamento das escolas¹¹, em cujos contextos a Inspeção desenvolve a sua ação.

Procedente do que se tem vindo a expor, retome-se do quadro legislativo os normativos Decreto-Lei n.º 125/2011 e o Decreto Regulamentar n.º 15/2012, referentes à reestruturação cíclica e orgânica do ME, e sobre estes atente-se à cronologia, ao enquadramento, à natureza e objeto (Capítulo II). Isto porque são estes os normativos, particularmente o último, que em termos de discurso político-

normativo regem a atual Inspeção, denominada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência e, portanto, os que presidiram à definição do tema e à delimitação do objeto de estudo que se desenvolve nesta investigação.

Atente-se, então, no que determinam os artigos 1.º e 2.º do Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro.

Desde logo, a Inspeção é designada como um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa (art.º 1.º). E a sua missão é

“assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do Ministério da Educação e Ciência, abreviadamente designado por MEC, ou sujeitos à tutela do respetivo membro do Governo, bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, da educação escolar, compreendendo os ensinos básico, secundário e superior e integrando as modalidades especiais de educação, da educação extraescolar, da ciência e tecnologia e dos órgãos, serviços e organismos do MEC” (Decreto Regulamentar n.º 15/2012, art.º 2.º, ponto 1).

Ora, perante um quadro tão vasto e abrangente, no que diz respeito à missão e funções da Inspeção, seja em termos da administração educacional, seja em termos do funcionamento do sistema educativo, como se pode ver pelo articulado acima, houve a necessidade de delimitar o objeto de estudo.

Para tanto, definiu-se, num primeiro momento, que o trabalho se centraria no estudo da Inspeção, enquanto serviço central do ME, especificamente na sua missão e funções, no âmbito do sistema do ensino não superior público.¹² Depois, já que compete à Inspeção assegurar o controlo e a avaliação da qualidade do desempenho das escolas, optou-se por realizar esta investigação através do

¹¹ Leia-se Agrupamento de Escolas e Escolas não Agrupadas, à luz do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, que estabeleceu o Regime de Autonomia, Administração e Gestão das escolas públicas.

¹² Esta delimitação é transversal ao presente estudo. Isto quer dizer que todas as vertentes tratadas nesse âmbito dizem respeito ao papel da Inspeção no sistema de ensino não superior público, abrangendo a educação pré-escolar e o ensino básico e o ensino secundário.

estudo das perceções dos diretores de escola¹³, por serem estes atores os que mais diretamente interagem com a Inspeção.

Acresce o facto de que, não se conhecendo estudos de perceções dos diretores de escolas sobre a inspeção portuguesa, no que diz respeito à sua missão e funções, robustece a importância desta opção, se se considerar:

i) o contributo para o conhecimento mais aprofundado sobre o que é e o que poderá ser a Inspeção, no quadro das reformas da administração educacional e do sistema educativo;

ii) o envolvimento dos diretores de escola na produção científica produzida no âmbito desta investigação, enquanto mensagem interativa de e para a comunidade educativa;

iv) o pressuposto em galvanizar a reflexão aos diferentes níveis de agentes educativos;

iii) o incorporar de novos resultados de investigação, particularmente, na área da administração e políticas educacionais.

Tendo em conta o quadro anteriormente empreendido, propõe-se o seguinte objeto de estudo (uma expressão que seleccionámos também para título desta tese): *A Inspeção da Educação em Portugal: um estudo com base nas perceções de diretores de escolas públicas.*

2.2. Os objetivos da investigação

Partindo do enquadramento político-normativo relativo à evolução da missão e funções da Inspeção na perspetiva de uma análise diacrónica, no Regime Democrático, este trabalho de investigação objetiva contribuir para uma informação mais aprofundada deste serviço central do ME, em particular conhecer o papel e importância do mesmo, no âmbito do sistema do ensino não superior, com base nas perceções de diretores de escolas públicas, a quem foi estatuída a responsabilidade de liderar a execução das políticas educativas nas escolas.

No sentido de responder ao que se determina, elencam-se os seguintes objetivos: i) conhecer as perceções de diretores de escolas sobre o papel da

¹³ Órgão da administração e gestão das escolas, instituído pelo Decreto-Lei. n.º 75/2008, de 22 de abril, firmado pelo

Inspeção no sistema de ensino não superior público, no que se refere à sua missão e funções; ii) compreender como os diretores de escola percebem as atividades desenvolvidas pela Inspeção nas escolas públicas do ensino não superior, bem como as práticas e intervenção inspetiva; iii) identificar e problematizar as mudanças do papel da Inspeção nos últimos cinco anos; e iv) perceber quais as expectativas dos diretores de escola quanto ao papel da missão e funções da Inspeção no sistema de ensino não superior.

2.3. A abordagem metodológica

Ainda que este estudo se fundamente, essencialmente, no paradigma qualitativo-interpretativo, isso não o limita enquanto tal, porquanto recorre a diferentes técnicas de recolha de dados, sendo que, para além da análise documental, o estudo privilegia, como técnica de recolha de informação, o inquérito por questionário.

Assim, os dados recolhidos através do inquérito por questionário, depois de organizados, foram tratados com recurso ao *software IBM SPSS Statistics* versão 25 e para as questões abertas procedeu-se à análise de conteúdo.

O estudo assenta, de um modo global, numa metodologia qualitativa de natureza descritiva e interpretativa, pois os fundamentos que nortearam o processo investigativo, objetivaram descrever, analisar e compreender as percepções dos diretores de escola acerca da realidade em estudo (Amado, 2014; Bardin, 2014; Biklen & Bogdan 1994; Coutinho, 2015; Fortin, 1999; Freixo, 2012; Guerra, 2006; Tuckman, 2012).

3. A Inspeção da Educação na produção científica: à procura de referências

Tendo em conta que um trabalho de investigação se afigura a uma jornada que deve ser aceite com todos os dilemas, desvios e incertezas que essa caminhada possa envolver (Quivy & Campenhoudt, 2005), considera-se pertinente apresentar alguns dos estudos que têm vindo a ser produzidos em

Portugal sobre a Inspeção da Educação, de forma a alicerçar, com acuidade, os fundamentos do tema e os objetivos propostos.

Nesta perspetiva, convocam-se os estudos de Carneiro (1993, 2008), Carneiro & Serafim (2011, 2014), Costa (2003), Ferreira (2003) e Ventura (2006), por estes incidirem particularmente sobre o tema da Inspeção.

Carneiro (1993) desenvolveu um estudo caracterizado por uma abordagem histórica sobre a inspeção do ensino em Portugal, nos finais do século XIX e alvares do século XX (1870-1910). Nesta perspetiva, Carneiro e Serafim (2011, 2014) prosseguem o estudo da história da inspeção de ensino em Portugal *durante a I República (1910-1926), no período da Ditadura Nacional (1926-1933) e na vigência do Estado Novo*. Parece pertinente referir um aspeto deste último estudo, no qual os autores advertem para uma outra forma de fazer controlo no ensino, este “em consonância com o espírito do tempo, [em que] as inspeções estavam funcionalmente integradas nas direções-gerais respetivas, subordinadas ao comando técnico-administrativo dos diretores-gerais, [...] não gozavam da independência funcional” (Carneiro & Serafim, 2014, p. 8)¹⁴. Assim, e de acordo com estes autores, o controlo no Estado Novo seria mais exercido pelas direções dos estabelecimentos de ensino, ou seja, diretores e reitores, do que pelos serviços de inspeção.

Por seu turno, Costa (2003) apresenta a inspeção no sistema educativo em tempos de autonomia das escolas. O autor, para além de estudar “os diferentes contextos da política educacional adotada desde a criação da escola pública, do século XVIII até à criação da primeira inspeção geral de ensino”, analisa as “medidas adotadas pela Administração para o controlo do Sistema Educativo e das influências no organismo inspetivo, decorrentes do regime jurídico de autonomia escolar na década 90 do século XX” (IGE, 2003). Como principal conclusão, o autor infere que “as escolas e a Administração parecem querer convergir num mesmo sentido [...] para o controlo da conformidade normativa” (Costa, 2003, p. 467).

Ferreira (2003) apresenta um estudo “numa visão diacrónica e sincrónica”, da Inspeção da Educação em Portugal e Espanha.

Para a realização deste o autor aplicou um questionário a encarregados de educação, professores e inspetores, de Portugal e Espanha, no sentido de entender como é percecionada a Inspeção por estes atores quanto à estrutura, organização e trabalho de campo dos inspetores e o seu grau de satisfação, “procurando “descobrir” como é que a ‘veem’ e ‘interpretam’ no quadro das outras entidades com competências próprias no âmbito das várias componentes do sistema educativo” (Ferreira, 2003, p.19). O autor conclui que a atividade inspetiva assenta em contextos e pressupostos semelhantes em ambos os países. Contudo, a perceção que “os diretamente interessados, ativa ou passivamente (inspetores e professores), têm sobre se a Inspeção e/ou os inspetores intimidam [...]”, em Portugal, as opiniões relativas a este item recolhem 36,7% para os inspetores e 32,6% para os professores) [...] e, em Espanha, 35,7% e 34,7%, respetivamente (Ferreira, 2003, pp. 6 - 9).

Por seu lado, Ventura (2006) investigou o tema da *avaliação e inspeção das escolas*, baseando o seu estudo nas opiniões de presidentes de conselhos executivos, coordenadores e inspetores, avalia o impacte decorrente da aplicação pela Inspeção da Educação do Programa Avaliação Integrada das Escolas (PAIE), em estabelecimentos de ensino de Portugal, entre os anos de 2000 e 2002. Saliente-se das conclusões deste estudo que, não obstante os inspetores durante a atividade do PAIE nas escolas privilegiarem a perspetiva de avaliação qualitativa em detrimento de uma abordagem de verificação da conformidade normativa, não impediu a leitura de que “as abordagens impositivas pré-concebidas sem consensualização alargada poderão servir vários propósitos, nomeadamente o *reporting* e a caracterização global do desempenho dos estabelecimentos de ensino [...] mas nenhum deles corresponderá a um desenvolvimento organizacional sustentável” (Ventura, 2006, pp. 557-588).

Em relação a este processo, dir-se-á que a investigação na área da Inspeção da Educação em Portugal começa a suscitar mais interesse a partir do século XXI. Esta importância poderá estar relacionada com o facto de, em Portugal, a avaliação das escolas do ensino não superior surgir em 2002 como medida, em termos de política educativa, com a publicação da Lei 31/2002 e,

¹⁴ É de referir que os estudos desenvolvidos por Carneiro e Carneiro & Serafim fazem parte de uma série publicada pelo

decorrente desta, ser criado, em 2006, o Programa de Avaliação Externa das Escolas, cuja responsabilidade de execução foi cometida à Inspeção da Educação. Neste sentido, foram realizados vários estudos que versam diferentes domínios da avaliação das escolas, de que são exemplo: Almeida (2014), Costa (2015), Costa e Sousa (2015), Dias (2016), Fialho (2011), Fonseca e Costa (2018), Gonçalves (2013), Jarreta (2016), Pacheco *et al* (2014), Pacheco, (2015), Quintas e Gonçalves (2012), Rocha (2012), Saraiva (2014), Tristão (2016), Martins (2014).

Tomando por menção que todas as áreas do saber científico oferecem aos investigadores uma vasta e variada informação (Torres & Palhares, 2014), também a presente revisão de literatura possibilitou o aprofundamento em termos de conhecer *o que se fala e como se fala* sobre a Inspeção da Educação em Portugal e, simultaneamente, encontrar referências para o enquadramento do presente trabalho de investigação (Alves-Mazzotti & Gewandsznajder, 1998).

De igual modo, apreenda-se que um dos principais objetivos da revisão de literatura é proporcionar uma melhor compreensão do fenómeno em estudo através da identificação de investigações já efetuadas sobre a temática, ou relacionadas. Isto porque o investigador ao tomar conhecimento de literatura publicada sobre a temática que pretende estudar, se tomada por referência, ficará porventura munido de um importante recurso para potenciar “a credibilidade da investigação ao relacionar e conectar a investigação prévia com o problema objeto da investigação” (Coutinho, 2015, p.59).

4. A organização do trabalho

Considerando que este estudo parte do pressuposto que representará um contributo para o aprofundamento do conhecimento sobre a problemática da Inspeção, houve alguma hesitação no modo como se apresentaria a organização do trabalho, isto porque se pretende, simultaneamente, transmitir a *mensagem de e do que se fala*.

Por conseguinte, ainda que se admita a compartimentação do estudo em partes distintas, optou-se por uma organização simples, representada por *um todo*, a que corresponde uma introdução seguida por cinco capítulos e considerações finais. Uma estrutura deste tipo parece, por um lado, poder corporizar a imagem de conjunto que foi construída desde o início para este trabalho e, por outro, configurar a articulação das dinâmicas que subsistiram à sua conceção, desenvolvimento e concretização. E ainda porque se pensa que um trabalho desta natureza assim organizado pode permitir ao leitor, mesmo ao não especialista, uma leitura sequencial e simultaneamente agregadora do conhecimento sobre a temática.

Acresce que a esta opção também está subjacente o sentido do “equilíbrio mental”, “o culto de atitudes” por parte da própria investigadora, para quem uma compartimentação excessiva de um trabalho assumido desde o início como sendo global seria inconciliável: “Trata-se no fundo da procura da felicidade, sentido peculiar essencial da natureza humana, justificação e fundamento bastante dos seus direitos e deveres” (Tuckman, 2012, p.31).

Nesta perspetiva, a Introdução apresenta o contexto e os fundamentos que presidiram ao desenvolvimento da investigação.

O Capítulo I, subordinado ao título *Inspeção na internacionalização das políticas educativas*, dividido em duas secções, analisa na primeira a influência de organizações internacionais, nomeadamente a União Europeia e a OCDE, nas políticas educativas e conseqüentemente na Inspeção portuguesa. Na segunda secção apresenta-se a Confederação e Associação Europeia de Inspeções de Educação (SICI) e a panorâmica de inspeções da educação de alguns países-membros.

O Capítulo II, *A missão e funções da Inspeção em tempos do Regime Democrático: os textos político-normativos na história e a história nos textos*, mostra, numa perspetiva de análise diacrónica, a missão e funções da Inspeção da Educação no Regime Democrático em Portugal, desde a sua criação em 1979 até à atualidade.

O Capítulo III, *A Inspeção nas escolas*, está dividido em duas secções. Na primeira apresenta-se um olhar sobre a escola, não por constituir uma categoria

de análise no presente estudo, mas tão-somente para enquadrar o espaço onde a Inspeção se move, intervém e interage. Nesta perspetiva, deu-se também ênfase à análise i) da sala de aula no contexto escola, por aquele espaço constituir um domínio “estratégico” e “prioritário” no planeamento das atividades e ação da intervenção inspetiva para 2017; e ii) do diretor de escola enquanto o órgão máximo de gestão das escolas públicas do ensino não superior, um dos interlocutores privilegiados da Inspeção na implementação e concretização das suas atividades. Na segunda secção, depois de uma nota prévia sobre os Planos de Atividades da Inspeção enquanto documentos de planeamento estratégico das atividades inspetivas, aportam-se as principais linhas estratégicas delineadas no Plano Anual de Atividades da Inspeção 2017, no que concerne aos programas e atividades planeadas para as escolas públicas do ensino não superior.

O Capítulo IV, *Orientações metodológicas*, apresenta, em detalhe, a metodologia geral que presidiu à conceção e desenvolvimento desta investigação, a descrição dos passos metodológicos adotados, as técnicas utilizadas, o processo que norteou a recolha e tratamento de dados e as questões ético-deontológicas tidas em consideração.

O Capítulo V, subordinado ao título *Apresentação e discussão dos resultados*, corresponde ao espaço onde se interpretam e discutem os resultados.

Por último, em *Considerações Finais* descrevem-se os principais resultados da investigação, os possíveis contributos e ainda algumas das suas limitações.

CAPÍTULO I

A Inspeção na internacionalização das políticas educativas

Considerando que nas últimas décadas as políticas educativas implementadas em Portugal têm um pendor de influência internacional, este capítulo, numa primeira secção, assume o primeiro passo desse princípio, na perspectiva de construir uma referência para o presente estudo. Por conseguinte, o capítulo inicia esse percurso situando-o no contexto da Comunidade Europeia pelo facto de Portugal ser um dos países membros, cuja adesão na década de oitenta à União Europeia (UE) constituir uma oportunidade de abertura à Europa, e por se considerar que tal facto histórico tem vindo, desde então, a refletir-se no movimento de mudança das políticas educativas desencadeadas no sistema educativo português. Para tanto, depois de se situar a política educativa europeia, privilegia-se, de entre outras organizações internacionais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) por ser uma das que, desde os anos cinquenta, tem vindo a colaborar e mesmo influenciar as reformas dos sistemas educativos dos diferentes países que dela fazem parte, com é o caso de Portugal, colocando em evidência alguns dos programas. A segunda secção

deste capítulo aduz, em primeiro plano, ao aparecimento da associação europeia de inspeções da educação, a Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação – *Standing International of Regional and National Inspectorates of Education (SICI)*, e a preponderância desta, nos sistemas de inspeção europeias, e, em segundo, à apresentação de uma mostra sobre a moldura de algumas inspeções europeias. E por este deferimento, em termos de organização do capítulo I, perceber se as iniciativas e programas desenvolvidos por aqueles organismos internacionais têm influído o papel da inspeção portuguesa.

1. O mandato das políticas educativas globalizadas

Após a Segunda Guerra Mundial, as populações dos diferentes quadrantes geográficos sentiram um déficit exponencial de necessidades a todos os níveis, seja de caráter económico, social cultural e até político. Esta situação veio contribuir para a emergência de projetos de assistência, essencialmente de cariz económico, em que o foco privilegiado foi o Estado-nação. Este movimento, definido na perspetiva de modernidade no plano económico nacional de cada país, assenta em programas para o desenvolvimento, preconizados por grupos constituídos para esse efeito – as organizações internacionais. As iniciativas por parte dessas organizações repercutem-se em vários setores de atividade, a nível de espaço nacional, embora este, por via dessas ações, passe a estar interligado e, em alguns casos, internacionalmente dependente.

Assim, os programas de assistência de organizações internacionais, inicialmente aplicados ao espaço nacional, alargam-se progressivamente a outros países, originando desta forma uma cadeia de interação e integração económica global, deixando de ser um movimento “conduzido no quadro do Estado-nação, na base dos tradicionais estímulos ao mercado nacional, para depender cada vez mais do mercado mundial [...] caracterizado por globalização” (Teodoro, 2010, p. 23). Com efeito e segundo o mesmo autor, este fenómeno, visto como uma rede complexa de processos, tem vindo a (des)acorrentar a transformação dos Estados-nação, que através desse meio são pressionados a partilhar o seu poder de influência com outros atores, sejam públicos ou privados. Ademais, refira-se que não se pretende problematizar os diferentes sentidos da globalização, mas apenas subsidiar esta discussão, por força da multidimensionalidade e complexidade de interdependências, cada vez mais crescente, daquele fenómeno nas sociedades contemporâneas, pois “a Educação e as políticas educacionais também devem ser pensadas e equacionadas como parte integrante dos processos de *globalização contra-hegemónica*” (Afonso, 2003, p. 45). Esses processos, vistos numa perspetiva dinâmica, têm por imperativo múltiplas implicações que transbordam o local. Esse transbordamento parece estar associado à deslocalização dessas políticas à escala supranacional, como por

exemplo para o plano da União Europeia, a OCDE, o Banco Mundial, a ONU, em cujas instâncias se disputam os vários níveis de poder (Cortesão & Stoer, 2001; Lemos, 2014; Teodoro, 2003).

Nesta perspetiva, o movimento global das políticas educativas tem vindo a incentivar a transformação dos Estados-nação, através de uma rede complexa de processos que, confinados ao desenvolvimento de redes mundiais e porque sustentados em sistemas económicos fortes, deve ser encarada, enquanto fenómeno local.

Sobre esta questão, Teodoro (2010), baseado em Santos (2001), diz não existir uma globalização genuína. O autor chega mesmo a afirmar que esta resulta de uma “globalização bem-sucedida de um determinado localismo, [...] é que a globalização pressupõe a localização”. Isto porque os modos que produzem o global, enquanto parte dominante, “é o mesmo que produz o local enquanto posição dominada, e portanto hierarquicamente inferior” (Teodoro, 2010, p.31). Em termos de ação, este posicionamento desigual condiciona, desde logo, a negociação dos diferentes países com assento nas várias organizações. Por conseguinte, é no campo das relações internacionais que mais se destacam as desigualdades, em cujo plano mais se acentua o jogo contraditório da ação pela ação, isto é, entre os países ricos e os países pobres, que no caso da União Europeia se manifesta entre os países centrais e os países periféricos e, estes entre os países semiperiféricos, encontrando-se neste grupo Portugal. Isto quer dizer que neste domínio coabitam forças de controlo global díspares, nomeadamente os organismos internacionais e os Estados hegemónicos ou centrais, ditos economicamente mais desenvolvidos, que, no caso da Europa, são exemplo a Alemanha e a França. Desde logo, esta circunstância confere-lhe o poder de interferirem nas políticas nacionais, nomeadamente nas dos países de menor poder económico, os chamados países periféricos ou semiperiféricos, usando-o como instrumento influenciador em contexto de negociações com as organizações internacionais.

Em relação a este aspeto, não se pense, contudo, que a difusão das políticas educativas se processa de forma linear, se tida em conta a complexidade

inter-relacional dos movimentos internacionais com os nacionais, estes dependentes de um conjunto de fatores de natureza política, económica, social, cultural e histórica. Isto não implica rejeição, mas, isso sim, a tomada de consciência de que a problematização das questões relacionadas com a educação contemporânea se debate também com o fortalecimento das relações sociais à escala mundial e que tendem a moldar os fenómenos locais (Teodoro, 2010). A perspetiva do autor vem reforçar a ideia de que é nesse âmbito que se estruturam as soluções para enfrentar as incertezas provocadas pelo fenómeno da globalização, transformando-se este, de acordo com Antunes (2005, 2008) e Barroso (2003, 2006), numa regulação transnacional, por via da contaminação das políticas, que são expandidas, por regra, dos países centrais para os periféricos.

Ademais, admitindo a posição daqueles autores, o modo de expansão das políticas não parece ser tão linear, se lido no plano controverso das desigualdades, em termos da poderosíssima máquina do conhecimento. Porquanto, aquele processo depende, em muitos casos, das potencialidades dos sistemas de informação e conhecimento dos diferentes países, cujo elemento poderá obstaculizar o grau de possibilidades de receber informação. Ora, se se considerar, a este nível, que as oportunidades de receber informação por parte dos países não são as mesmas, tal fenómeno, por um lado, é motor de mudança e progresso e, por outro, é simultaneamente um movimento passível de originar processos de exclusão de algumas comunidades locais, regiões ou mesmo países. Estando-se perante diversos níveis de desenvolvimento, pode ocorrer um fenómeno imbuído de jogos contraditórios num mundo cada vez mais desigual.

De facto, esse fenómeno que, à partida, se fundamenta em sentidos distintos de desenvolvimento, permite simultaneamente a emergência de ilhas de pobreza em países ricos e não esconde a ostentação excessiva de riqueza de alguns grupos sociais de países pobres. Concretamente, e neste âmbito, o desafio está na capacidade de cada um dos países em enfrentar a própria disseminação das políticas educativas e, conseqüentemente, a sua transposição para os respetivos sistemas educativos onde, como diz Castells (2006), a

propósito da sociedade em rede¹⁵, as desigualdades não se compaginam ao mundo das tecnologias da informação que reduzem, cada vez mais, o planeta Terra a uma aldeia global. Porquanto, na discussão da internacionalização das políticas educativas e numa perspetiva de educação de futuro, faz-se presente o pensamento de Morin (2002), pois a visão economicista da globalização não poderá subalternizar determinados valores como a equidade, a justiça social, a paz, a defesa do meio ambiente, porque ao fazê-lo perder-se-ão os sentidos da condição humana.

Acresce a este alerta a importância dos modos como se transpõe o conhecimento no campo das políticas educativas, nomeadamente a importação de modelos institucionais, como, por exemplo, na reestruturação dos currículos ou na reorganização da rede escolar. Isto porque as feições desses modelos nem sempre poderão ser conciliáveis com as realidades dos sistemas educativos que os requeiram.

A este propósito, Giddens (2007) refere que as orientações emanadas da UE, no domínio das políticas educativas, são indicações a partir das quais cada Estado define o seu próprio caminho, seguindo ou não as orientações dessas mesmas instâncias. Por sua vez, Dale (2004, 2008) insere esta questão na perspetiva de uma agenda estruturada globalmente, em que os países são propensos a adotar um referencial comum, e que as políticas educativas nacionais tendem para a homogeneidade e uniformização em detrimento da sua diversidade e identidade.

Ainda sobre os sentidos desta demanda, Lemos (2014), baseado no resultado do estudo de Martens et al (2004) sobre o papel da UE e OCDE, diz que estas organizações internacionais exercem uma espécie de ação (*governance*) tridimensional nas políticas educativas, querendo dizer, de coordenação, de formação de opinião e de instrumentos. De facto, tais organizações, por via da integração de Portugal no seu seio, têm patenteado propostas e incentivos para as políticas educativas e mesmo influenciado o seu processo de aceitação e

¹⁵ Conferência promovida pelo Presidente da República, em 4 e 5 de Março de 2005, no Centro Cultural de Belém.
<https://www.worldcat.org/search?qt=hotseries&q=se%3A%22Debates+%28Portugal.+Preside%CC%82ncia+da+Repu%CC%81blica%29%22>

implementação, seja pela capacidade de persuadir os discursos dos governos, através do fornecimento de informação e apresentação de medidas e modelos, seja pela direção, gestão e acompanhamento de programas e projetos, como mais adiante se refere.

2. A União Europeia e o papel da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

O paradigma de uma política educativa comum a todos os estados comunitários vem desde a formação da Comunidade Europeia (CE), em 1957¹⁶, não obstante se concretizar apenas nos anos 70. A este propósito, conforme referido por Antunes (2005), esse intento começou a materializar-se, no âmbito da educação, através da promoção de iniciativas a nível comunitário e a tomar forma substantiva em 1986 com o Ato Único Europeu e posteriormente com o Tratado da União Europeia (TUE) em 1992 – o Tratado de Maastricht¹⁷.

Na verdade, tem sido manifesta a intenção da UE, ao longo destes anos, em matéria de educação, de incentivar a cooperação entre os Estados Membros, através de ações e programas (como de seguida se verá), reforçando o sentido em uso, de que a União pretende falar a uma só voz.

De facto, no caso de Portugal, a sua adesão à UE marcou decisivamente a política educativa. Ademais, o Estado português, por esta via, obrigou-se a conceber quadros de reformas no sistema educativo que o aproximem do modelo dos sistemas europeus e a implementar, na prática, políticas que objetivem as linhas traçadas a nível comunitário para este setor, apresentando-se como exemplo: i) o Programa de Desenvolvimento da Educação para Portugal (PRODEP), por se considerar um marco significativo em termos de mudança de políticas educativas; e ii) a Estratégia de Lisboa 2000, por esta firmar como

¹⁶ A Comunidade Europeia com origem na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço foi criada em 1957 por seis países: Alemanha, França, Itália, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo.

¹⁷ Sobre esta matéria ver mais em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>. Ver também Rolo (2018).

instrumento o Método Aberto de Coordenação (MAC)¹⁸, este de capital importância para o desenho de um novo paradigma em termos de posicionamento, da UE, em relação à multidimensionalidade das suas funções na Europa e no mundo.

Quanto ao Programa de Desenvolvimento da Educação para Portugal (PRODEP), aprovado pelos países membros da UE, viria a ser coincidente, segundo Gomes (1999), com um ciclo de reformas entabuladas no período de 1986 a 1991 e encaminhadas para organizar o sistema educativo português, tendo em conta o panorama existente no país, no campo da educação¹⁹.

Segundo Barroso (2003a, p.72), “este programa, suportado financeiramente por fundos comunitários e supervisionado pela UE” promove investimentos no sentido de generalizar o acesso à educação, modernizar as infraestruturas²⁰ (construção de escolas) e “melhorar a qualidade da ação educativa” (centros de recursos, instalações desportivas, informática). Refira-se ainda que o cumprimento deste programa estaria previsto para ser executado no

¹⁸ “O Método Aberto de Coordenação (MAC) na União Europeia (UE) pode ser descrito como uma forma de direito não vinculativo («soft law»). Trata-se de um método intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas legislativas vinculativas no âmbito da UE e que não exige aos países da União a introdução de disposições legislativas ou a alteração das disposições em vigor nos mesmos [...] foi criado na década de 1990 no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo e definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000) [...] intervém em certos domínios da competência dos países da UE como o emprego, a proteção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação [...] baseia-se, essencialmente, nos seguintes elementos: identificação e definição comum de objetivos (adotados pelo Conselho); definição de instrumentos de aferição comuns (estatísticas, indicadores, linhas diretrizes); «bench revealing marking», ou seja, a comparação dos desempenhos dos países da UE e a troca de boas práticas (sob o controlo da Comissão)”.

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=pt.

¹⁹ “O atraso educativo de Portugal era, contudo, notório, comparativamente a todos os outros países da Comunidade (incluindo os que haviam aderido na mesma data), o que constituía uma dificuldade acrescida para o país, quer no campo da recuperação desse mesmo atraso, quer na evolução para um modelo de crescimento económico que necessariamente teria de passar pela alteração do padrão de distribuição da sua estrutura de emprego por sectores e por maiores exigências de qualificação. Esta situação designada de “atraso educativo” assumia na segunda metade da década de 80 expressões dramáticas em Portugal: i) o nível de analfabetismo literal mais elevado da Comunidade (ainda de 15% em 1988, enquanto a Grécia e a Espanha já se situavam nos 7-9%); ii) as mais baixas coberturas na educação pré-escolar, nos 3º ciclo do básico e secundário (a uma distância de 40-50 pontos percentuais) e no ensino superior (a uma distância de 10-20 pontos percentuais dos outros países comunitários); e iii) o mais elevado índice de insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico (entre os 30-40%!)” (União Europeia, 2006, Programa III, Programa Operacional da Educação, p.11).

PRODEP III é o Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal, acordado com a Comissão Europeia e que vai vigorar, no âmbito do III QCA, no período de 2000 a 2006, iniciado na primeira década do novo milénio, perspetivando uma visão de Qualidade do serviço público de educação. O PRODEP III surge na continuidade do PRODEP I e II os quais permitiram, durante toda a década de 90, desenvolvimentos na Educação em Portugal entre os quais se destacam: i) a evolução para uma escolaridade básica de 9 anos; ii) a criação e desenvolvimento do ensino profissional de nível secundário e qualificação profissional III; e ii) a instituição de um sistema de formação contínua de docentes. <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000021276/>

²⁰ Importará referir que, no quadro do programa PRODEP, para além de ações realizadas no âmbito da modernização de infraestruturas, foram promovidas outras iniciativas por parte do Ministério da Educação de Portugal, (1996- 2000), então liderado pelo ministro Marçal Grilo. Para além da apresentação de um conjunto de propostas formalizadas em documento *Um Pacto Educativo para o Futuro*, dirigido a todos os parceiros educativos, o documento *Um Pacto Educativo para o Futuro*, marcado por uma filosofia de consensos e compromissos, foi ainda possível aplicar medidas no prosseguimento do movimento de reformas, entre outras, a revisão curricular, a gestão das escolas, a formação de professores, a avaliação de alunos, a criação de Territórios de Intervenção Prioritária (Barroso, 2003a; Lima, 2006).

período de 1990 a 1993, sendo prorrogado por duas vezes entre (1994-1999 e 2000-2006), terminando, portanto, no ano de 2006.

Considerando tratar-se de um programa de incremento educativo, não admira pois que no âmbito do PRODEP a Inspeção enquanto serviço central do ME, com a missão e funções de controlo do funcionamento do sistema educativo, acolhesse, no seu Plano de Atividades de 1996/97, uma atividade designada por Projeto Organização e Gestão do PRODEP, com os objetivos de,

“i) conhecer o modo de receção, tratamento e organização dos processos de candidatura, no âmbito do PRODEP; ii) analisar os circuitos até à decisão tendo em vista a sua eficiência [...] através de auditorias de sistema de gestão, executadas por equipas de dois inspetores, com base em guiões de procedimentos elaborados para o efeito”. (IGE, PA, 1996/97, p.46.).

Naquele enquadramento adite-se as conclusões do Conselho Europeu 2000 que configuram um conjunto de estratégias, a concretizar comumente nos sistemas educativos dos Estados membros, e portanto de alcance comunitário.

Neste âmbito, é lançado o MAC, que consubstanciado na Estratégia de Lisboa, objetiva para o século XXI, as grandes linhas de orientação no domínio da educação e da formação como forma de permitir a comparação e aprendizagem mútuas limitando deste modo os riscos inerentes às mudanças e às reformas (Comissão Europeia, 2002).

O lançamento do MAC e outras ações que entretanto se seguiram mostram a intenção da UE em prover as instâncias europeias de instrumentos potenciadores de mecanismos políticos e de controlo, através dos quais fosse possível dirigir a Educação e a Formação dos países comunitários (Barroso, et al., 2007).

Em relação à aplicação destas orientações, investigadores como Afonso (2014) e Lima (2010) têm manifestado as suas críticas por ter sido posto em evidência, através da sua prática, fortes ferramentas de convergência e de isomorfismo, caracterizados por instrumentos que induzem a concorrência e a competição apoiados em *benchmarks*, em processos de monitorização, pilotagem

e avaliação, como é o caso dos variados *rankings*, numa política orientada para os resultados.

Por sua vez, a OCDE²¹, criada em 1948, após a II Guerra Mundial, surge com a intenção de fazer face aos graves e profundos problemas, essencialmente de âmbito político, social e económico.

Não obstante a OCDE (2012) afirmar-se como contribuindo para o desenvolvimento económico sustentável, melhores condições de vida, estabilidade financeira, desenvolvimento económico de países e crescimento do comércio mundial, o seu mandato tem suscitado críticas por parte de vários investigadores. Em relação a este aspeto, Antunes (2008) chega a questionar a sua legitimidade na influência transnacional das políticas educativas, visto considerar que o interesse e a ação da OCDE pela política educativa se traduz no seu papel instrumental da política económica. Por sua vez, Dale (2004), embora na linha daqueles autores, admite que aquela instância internacional foi importante para a criação de uma agenda globalmente estruturada para a educação; e, portanto, vista por alguns como um motor de influência para a construção do campo das políticas globais (Sellar & Lingard 2007).

A este propósito, consta-se a intervenção da OCDE em Portugal, desde finais da década cinquenta até à atualidade, com um contributo nas grandes transformações no campo da educação, nomeadamente nos aspetos da melhoria da igualdade de oportunidades, no acesso à escola, na educação recorrente (décadas 60-70), assente “na previsão das necessidades escolares e dos respetivos impactos financeiros face às necessidades de mão-de-obra” (Lemos, 2014, p. 89).

Ainda segundo o mesmo autor, independentemente da análise que se possa fazer, parece evidente que a OCDE, desde a sua fundação, tem desempenhado um importante papel no domínio da regulação e avaliação das políticas públicas de educação dos sistemas dos países membros. Tal importância tem sido traduzida pela produção e divulgação de dados estatísticos, produção de relatórios, pareceres e aconselhamento, no que respeita às políticas

²¹ A OCDE define-se por um único fórum de países industrializados, constituído por 34 países efetivos, tendo como observadores 70 países. A sua ação caracteriza-se pela produção de análises, estudos e previsões, no âmbito das políticas económicas e sociais, desde os impostos, passando pelo ambiente, energia, agricultura e educação (OCDE, 2012; Lemos, 2014).

educativas, adotadas, ou a adotar por cada Estado, permitindo assim dar a conhecer a situação e melhorar os sistemas educativos dos respetivos países.

Acresce o facto de cada Estado conhecer a situação em que se encontra e compará-la com a situação de outros, tem contribuído para a tomada de consciência dos problemas educacionais de cada país e, por essa circunstância, potenciar entre países uma reflexão global.

A partir dos anos 80, assinala-se o projeto *Indicators of Educational Systems* (INES) e o programa *Programme For International Student Assessment* (PISA), ambos considerados paradigmas no desenvolvimento de uma agenda global de educação e da sua influência na decisão das políticas educativas mundiais.

Com a implementação da INES, a OCDE começa a exercer um papel preponderante nas reformas da administração educacional e, por essa via, nos próprios sistemas educativos nacionais, através da publicação anual de brochuras, a exemplo, *Education and Glance* (Rinne et al., 2004), condensando informações sobre os professores, alunos, recursos. Isto fez com que a OCDE procurasse desenvolver instrumentos conducentes a um conhecimento mais aprofundado dos resultados das políticas educativas postas em prática, nomeadamente sobre a aprendizagem dos alunos, o que veio a acontecer com o PISA.

A propósito da importância deste programa, Schleicher (2018,) argumenta que a informação facilitada pelo PISA pode ir além da simples supervisão do estado atual da aprendizagem, por parte dos alunos integrados nos diferentes sistemas educativos nacionais. Segundo aquele responsável, este programa para os responsáveis políticos não se devia limitar a estabelecer comparações individualmente, mas também a observar e questionar os fatores associados ao sucesso educativo.

Na verdade, a OCDE vista como o *thinking tank* das políticas tem vindo a fortalecer a sua posição, na área da educação, enquanto observatório destacado, com capacidade para influenciar as políticas educativas mundiais, no que concerne às suas propostas e prática dos seus programas.

Tendo como referencial o programa PISA, essa importância é captada pela abrangência da amostra e pela sua expressão geográfica se se considerar que avalia a cada três anos o desempenho de mais de 1 milhão de estudantes de 15 anos de idade e conta com mais de 60 países participantes” (OCDE, 2007, p.7).

O programa PISA, se visto à luz da internacionalização das políticas educativas, poderá obter o estatuto de guião supranacional que cada vez mais influi na determinação das reformas dos sistemas educativos nacionais, a não ser que os diferentes governos nacionais abdicuem de alguma dependência neste domínio.

3. A Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação (SICI)

Tendo em conta que a adesão de Portugal à União Europeia constituiu um motor impulsionador nas reformas desencadeadas no sistema educativo português e instigador na mudança de políticas educativas, não será de admirar que também esse facto tivesse despertado a inspeção portuguesa para novos sentidos de ser inspeção²².

A assunção de tal pressuposto vai no sentido de que, segundo informação disponível no *site* da Inspeção, dirigentes de inspeções europeias, entre os quais da inspeção portuguesa, constituíram-se enquanto grupo para pensar uma associação que congregasse inspeções europeias e que representasse diferentes sistemas educativos. É portanto em ambiente de procura da bússola e do compasso que nasce, em meados da década de 90 (1995), uma associação de inspeções europeias – a Conferência Internacional Permanente das Inspeções Regionais e Gerais de Educação / *Standing International of regional and national Inspectorates of education (SICI)*, sendo a inspeção portuguesa um dos seus primeiros membros.

²² Importará referir que, para o conteúdo relativo a estas questões e relacionadas com a Inspeção portuguesa em contexto internacional, neste caso na Europa, nos socorremos também de vários documentos e informações constantes do *site* da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, que podem ser consultados em: http://www.ige.minedu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/05&auxID=&newsID=350#content

A SICI é uma associação que conta “atualmente com mais de 35 membros que funciona como um Fórum de interação de experiências, no que concerne aos sistemas inspetivos e às questões, em termos mais abrangentes, sobre a educação na Europa” (IGEC, PA, 2017, p.70).

Como órgãos de gestão fazem parte a Assembleia Geral (*General Assembly*) que reúne anualmente e na qual estão representados todos os membros e o Comitê Executivo (*Executive Committee*) constituído por representantes eleitos que asseguram a concretização das decisões tomadas pela Assembleia Geral no que diz respeito à organização e desenvolvimento de iniciativas e atividades da SICI. Integra ainda um Secretário-Geral, órgão que coordena os trabalhos da própria associação, o Presidente do Comitê Executivo, eleito pelos respetivos membros, que é simultaneamente o Presidente da SICI (IGEC, 2017).

A inspeção portuguesa, enquanto membro efetivo SICI, desde 1995, assumiu a presidência durante 3 anos e integrou por diversas vezes o Comitê Executivo da Associação. Enquanto membro, compete à inspeção portuguesa participar nas atividades desenvolvidas pela Associação, partilhar experiências, práticas e perspetivas ao nível do desenvolvimento de projetos e de produção de materiais, no sentido de possibilitar a reflexão e o debate conjuntos.

Entre outras atividades, a SICI tem promovido projetos internacionais bilaterais e multilaterais, relacionados com a atividade inspetiva, pela finalidade de produzir conhecimento sobre temáticas-chave na política das inspeções, antecipar formas e metodologias de intervenção inspetiva.

Neste âmbito, segundo o *site* da IGEC, apontam-se projetos internacionais como: a Inspeção ao Ensino da Matemática (*Evaluation of Mathematics Teaching in Secondary Schools*); a Avaliação da autoavaliação das escolas (Projeto ESSE - *Effective School Self-Evaluation*); a Avaliação de pares, sobre práticas correntes das inspeções, os resultados sociais da educação, a avaliação do ensino e do trabalho em sala de aula.

Na persecução daqueles projetos, o PA da Inspeção para 2017 integra o *Programa VI-Atividade Internacional*, referindo a propósito que “incumbe à IGEC responsabilidades em atividades internacionais, no âmbito das Escolas Europeias das Escolas Portuguesas no Estrangeiro, e em projetos de cooperação institucional internacional, designadamente com a Conferência Internacional Permanente das Inspeções Gerais e Nacionais de Educação (SICI, com as inspeções nacionais dos países de expressão oficial portuguesa e com outras Inspeções-Gerais de Educação” (IGEC, PA, 2017, p.69)

Aquele documento aduz ao Plano Estratégico 2016-2020, aprovado em Assembleia Geral da SICI, em outubro de 2016, sob o lema Melhor Inspeção, Melhor Aprendizagem, “o qual espelha a ambição da SICI em participar ativamente no debate internacional sobre a avaliação e a melhoria da Educação” (IGEC, PA, 2017, p.70). Ainda segundo o PA/2017, a Inspeção objetiva participar nas atividades da SICI com vista à partilha de modelos, informações e perspetivas que possam favorecer o seu desempenho, designadamente: i) possibilitar e desenvolver parcerias com organizações congéneres; ii) promover a formação de inspetores em contexto transnacional; iii) divulgar práticas diferenciadas das inspeções europeias; iv) potenciar a realização de projetos de cooperação.

4. O processo pendular da internacionalização das políticas educativas na inspeção

4.1. Da verificação da conformidade à intervenção para a qualidade

Sobre o papel das inspeções, dir-se-á que desde há muito que os serviços de inspeção são “um dos modos de permitir ao Estado exercer controlo sobre a substância e a qualidade dos serviços públicos através da monitorização e inspeção mais regulares e intrusivas desses serviços [...]” e, sobre estes, publicar os resultados decorrentes dessa monitorização, isto no dizer de Ventura (2006, p.223) que a este propósito convoca Campbell & Husbands (2000).

Efetivamente, até há pouco tempo, aos serviços de inspeção eram cometidas funções que assegurassem que as instituições intervencionadas cumprissem os serviços mínimos a que estavam destinadas, sendo que, atualmente, as responsabilidades que lhes têm sido determinadas vão no sentido de assegurar a melhoria contínua da qualidade de serviço prestado e melhor gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

Ainda segundo aquele autor, decorrente dessas responsabilidades, tem-se assistido, a partir dos anos 90, a um crescimento da ação da inspeção ao nível do setor público, seja em países europeus, seja em países de outros pontos geográficos. Tal fator deve-se particularmente à diminuição dos recursos disponíveis, à redução dos investimentos estatais nos setores sociais, à maior visibilidade do funcionamento das instituições, à maior autonomia da dimensão local, à conscientização de valores de cidadania, acrescidos de uma maior pressão no sentido da prestação de contas (Ventura, 2006).

De igual modo, “há também uma evolução de muitas inspeções no sentido de mudarem a sua imagem junto da opinião pública em geral e, em particular, das populações que integram os organismos objeto de inspeção” (Ventura, 2006, p.223), a cuja mudança a inspeção da educação não tem ficado alheia.

Nesta perspetiva e no âmbito da inspeção para o serviço público da educação, também as inspeções europeias uniram esforços para, com a finalidade de produzir conhecimento sobre áreas chave na política das inspeções, antecipar formas e metodologias de fazer inspeção, sendo que “persistem muitas dúvidas e incertezas acerca da capacidade das inspeções proporcionarem uma genuína melhoria no desempenho e dos resultados dos serviços que são objeto de inspeção” (Ventura, 2006, p.224).

Aliás, esta problemática continua premente na agenda das inspeções da educação europeias, tanto mais que o relatório *Supporting school improvement: the role of inspectorates across Europe* (2014), elaborado no contexto da SICI, surge da necessidade de dar resposta à pergunta – o que acontece a seguir à “inspeção”? Este relatório aborda questões especificamente relacionadas com o

apoio que é dado às escolas, após a visita da “inspeção” pelos serviços inspetivos, com o objetivo de participar na sua melhoria.

De referir, o estudo de Bruggen (2010), também realizado no âmbito da SICI, no qual o autor traz ao de cima uma análise comparativa de dezoito Serviços de Inspeção (SI) de países membros daquela Associação (Dinamarca, Escócia, Espanha, Estónia, Flandres, Gales, Hesse, Holanda, Irlanda, Irlanda do Norte, Inglaterra, Noruega, Portugal, Renânia, República Checa, República Eslováquia, Saxônia, Suécia), na sua relação com o Estado e, particularmente, com as escolas.

Pese embora a recolha de dados se processar em 2007, o autor acentua sobremaneira que uma inspeção (leia-se avaliação) às escolas terá como referência não só o contexto, mas tudo o que a inspeção sabe sobre o que funciona, se é eficaz e eficiente e o que é melhor para os alunos. É claro que este desafio logrará uma fonte de conflitos e tensões e, neste aspeto, poder-se-á compreender a tendência de algumas inspeções, nos seus relatórios de avaliação, manterem “de lado o julgamento da qualidade”, apresentando, em contrapartida, resultados genéricos, mas que são pouco úteis para a melhoria da escola (Bruggen, 2010).

Ainda segundo aquele estudo, em regiões como o Norte da Renânia Vestefália e alguns cantões suíços, as escolas podem solicitar uma inspeção específica em determinada área que pretendam avaliar. Outro exemplo diferenciador, parte dos serviços de inspeção da Estónia que, apesar de o modelo de inspeção completa a todas as escolas ter sido abolido, a alguns anos, o governo decidiu dar mais liberdade e direitos de decisão às escolas. Sendo que neste país as inspeções de escolas focalizam a verificação de conformidade com as leis e regulamentos e as inspeções temáticas sobre certos problemas nacionais da educação. Ainda neste país, a função de consultoria exercida pelos serviços de inspeção está adstrita a escolas, em colaboração com as autoridades locais. Os SI da Noruega e República Checa assumem uma posição clara, semelhante aos da Estónia, no que respeita à verificação do cumprimento da Lei e regulamentos, existindo, para tal, dois momentos diferenciadores: o chamado

“exame de estado” de uma escola, que diz respeito à verificação do cumprimento da lei e regulamentos, e “uma inspeção de qualidade”, esta relacionada com questões de qualidade da educação na escola. A este propósito, o autor refere que os SI de Portugal também desenvolvem este tipo de ação, embora a situação não seja tão clara.

Outra nota do estudo, esta relativa à periodicidade das visitas, assinala que em quinze SI dos países/regiões analisados, todas as escolas são inspecionadas em intervalos regulares de tempo, segundo um quadro nacional de indicadores de boa qualidade, por uma pequena equipa de inspetores e deste trabalho resultam relatórios publicados pela inspeção, com exceção da Dinamarca, da Noruega e da Estónia. Quanto à periodicidade das visitas, o estudo revela que o intervalo para a realização das mesmas é variável no seio dos diversos países, sendo que dos dezoito perfis dos SI analisados, esses intervalos variam entre 3 anos, 4 a 5 anos e seis SI têm um intervalo com mais de cinco anos.

Segundo Bruggen, (2010), o intervalo de mais de 4 anos não é suficiente para garantir a função dos serviços e o controlo dos padrões de qualidade defendendo que as inspeções às escolas poderiam combinar inspeções periódicas com inspeções temáticas (nas quais uma amostra de escolas é inspecionada apenas uma determinada área) ou com inspeções não anunciadas.

A este propósito, o autor identifica que grande parte dos SI, entre os quais Portugal, não dispõe de um conjunto detalhado de indicadores nem tempo para uma verdadeira investigação e julgamento sobre a qualidade do *staff* das escolas, tendo em conta os tempos, isto é, os dias inspetivos destinados à realização das respetivas inspeções.

Decorrente do que se tem vindo a expor, considera-se que as inspeções europeias configuram sentidos de mudança que parecem convergir para a procura da qualidade da educação e dos sistemas educativos. No caso da inspeção portuguesa, esse processo de mudança tem vindo a acentuar-se desde 2001-2002, sabendo que “as inspeções quando se reformam, fazem-no muitas vezes de forma silenciosa, mesmo quando acompanhadas da agitação que, naturalmente, toda a mudança provoca” (IGE, 2004).

4.2. Da qualidade da educação à avaliação da educação: uma coabitação incontornável

Retome-se o posicionamento de Portugal na Europa e, de igual modo, a influência de organismos internacionais nas políticas educativas, no que concerne às questões de qualidade da educação e, nesse campo, a manifesta orientação do Parlamento Europeu na viragem do milénio.

Nesse sentido, o *European Council* toma a posição conjunta com o Parlamento Europeu e naquele âmbito publicou, no ano 2000, uma proposta de alteração à recomendação do Parlamento e Conselho Europeu sobre a Cooperação Europeia para a avaliação da qualidade na educação,

“os estados-membros, [...] apoiem a melhoria da avaliação da qualidade em educação escolar [...] a autoavaliação escolar como meio para a criação de Escolas aprendentes [...] que visem melhorar a qualidade como meio de adaptação bem-sucedida às exigências de um mundo em constante e rápida mudança [...] desenvolver a avaliação externa para promover suporte metodológico à autoavaliação e fornecer uma visão externa [...]” (Parliament and Council, 2000, p.6).

É neste cenário que as recomendações de organismos europeus, através dos seus programas de assistência e aconselhamento internacionais, defendem a avaliação de escolas como perscrutadora da sustentabilidade, no que respeita à equidade de recursos, garantia de qualidade da educação e melhoria dos sistemas educativos. Em consonância, emergem e difundem-se discursos que apontam para a necessidade de assegurar a qualidade, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados e dos resultados alcançados, no que respeita à educação escolar, considerando que é esta o elemento central na promoção do desenvolvimento pessoal, educativo, cívico e profissional de todos os cidadãos (OCDE, 2012; OCDE, 2013).

Saliente-se que aquelas recomendações vão no sentido de que os Estados-membros assentem num conjunto de pressupostos e objetivos que visam a promoção da qualidade dos seus sistemas educativos. De facto, tendo por

referência as orientações europeias, vários países têm vindo a delinear modelos de avaliação de escolas, cujas dinâmicas podem ser apontadas como de convergência de políticas educativas (Faubert, 2009).

Na verdade, a importância da avaliação de escolas começa a relevar-se em todos os países europeus, independentemente das ideologias políticas, mas usualmente dependente de processos de descentralização de poderes e de transferência de responsabilidades do Estado para o local, isto é, pela atribuição de maior autonomia às escolas.

Contudo, não se pode deixar de ter em conta uma outra dimensão destes movimentos para que alertam muitos autores: reportando à questão da expansão da lógica de mercado para o campo social e educativo e o conseqüente desenvolvimento da promoção de valores de competitividade, concorrência, eficiência, eficácia e a noção de qualidade alinhada com estes pressupostos (Barroso & Afonso, 2011; Clímaco, 2011; Costa, 2011; Pacheco, 2014).

Assim, a prestação de contas, a responsabilização e o compromisso em melhorar os mecanismos dos sistemas de educação nacionais e internacionais, a sua organização e funcionamento, e a eficácia na obtenção de melhores resultados são referências substantivas em relatórios produzidos por organismos nacionais e internacionais (CNE, 2011; CNE, 2015; OCDE, 2011; OCDE, 2012; OCDE, 2013). Esta “cultura de performatividade” (Ball, 2001) tem vindo a consolidar-se como paradigma das políticas públicas dos mais diversos países, sob efeito de processos de “regulação nacional e transnacional”, enquanto ideário estandardizado de normas, discursos e instrumentos na conceção e legitimação de políticas de reforma (Barroso, 2004).

Deste modo, abre-se caminho para a avaliação educacional como mecanismo de tecnologia política (Brandão & Magalhães, 2010), quer pela emergência de políticas internacionais de cariz neoliberal (produtividade e prestação de contas), quer por uma nova visão de gestão pública. Na base desta discussão, mobiliza-se a ideia de que no contexto educacional, a tradicional avaliação feita através do controlo tende a passar para uma avaliação desenhada pela definição de objetivos e pela sua efetiva quantificação.

Esta perspetiva para que tem propendido a avaliação das escolas (medição pelos resultados) segue, segundo Afonso (2009), um modelo específico, importado de contextos económicos, a *accountability*, patente nos modelos de avaliação de desempenho docente, na autoavaliação das escolas, nos *rankings* das escolas, na aplicação de testes estandardizados para a avaliação do processo de ensino aprendizagem dos alunos (provas de aferição e exames nacionais).

Porém, é no domínio da administração educacional que a avaliação das escolas tem sido mais discutida, nomeadamente quanto aos aspetos relativos ao garante de princípios de transparência, de direito à informação e de responsabilização dos serviços prestados, e equacionada numa perspetiva tridimensional: avaliação, prestação de contas e responsabilidade (Afonso, 2009).

O mesmo autor (Afonso, 2014), quando se refere à primeira fase de Estado avaliador, convoca a ideia de que a avaliação só fará sentido se forem analisadas as interdependências/interseções entre as avaliações realizadas ao nível nacional e as avaliações e orientações a que muitos Estados aderem, ou se vinculam em decorrência de serem membros de agências internacionais como a OCDE (Mendes, 2009).

Em Portugal, à semelhança de outros países europeus, o sistema de avaliação da educação do ensino não superior surge por iniciativa do XV Governo Constitucional, enquanto linha estratégica nacional, através da publicação da Lei n.º 31/2002, que refere:

“a avaliação externa, a realizar no plano nacional ou por área educativa, em termos gerais ou em termos especializados, assenta, em aferições de conformidade normativa das atuações pedagógicas e didáticas e de administração e gestão, bem como de eficiência e eficácia das mesmas [...] podendo igualmente, assentar em termos de análise da qualificação educativa da população, desenvolvendo-se neste caso, se necessário, fora do âmbito do sistema educativo” (art.º 8.º, pontos 1 e 2).

Esta lei estabeleceu o sistema de avaliação de escolas, os seus objetivos e funções, bem como a definição do caráter de obrigatoriedade da avaliação externa de escolas e da autoavaliação²³.

Refira-se que a Avaliação Externa das Escolas, em Portugal, apesar de ter sido legislada em 2002, a sua concretização teve início apenas após a entrada em vigor das medidas presentes no Programa XVII Governo Constitucional. Mais tarde, após a realização de uma fase piloto e por Despacho Conjunto n.º370/2006, de 3 de maio a Ministra da Educação “incumbiu a Inspeção de dar continuidade ao programa nacional de avaliação externa das escolas, entretanto consignada como sua competência no Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007, de 31 de julho (IGE, 2009).

Desde então, a avaliação externa das escolas adquiriu centralidade nos âmbitos do quadro anual de planeamento estratégico e praxis da inspeção portuguesa.

²³ “Em Portugal, a avaliação das escolas tem seguido uma trajetória oscilante, situando-se entre concepções de autoavaliação, avaliação integrada e da relação avaliação externa/autoavaliação” (Gonçalves *et al*, 2014). Neste âmbito, destaquem-se os seguintes programas de avaliação das escolas: o Observatório da Qualidade da Escola (1992-1999); o Programa AVES (Avaliação das Escolas Secundárias) (1998-1999); o programa Avaliação Integrada das Escolas iniciado em 1999/2000 e que terminou no fim do ano letivo 2001/2002, ano em que a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 31/2002; o Projeto Qualidade XXI (1999-2002); o projeto de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das escolas 2004/2006, que terminou em 2006, iniciando-se nesse ano o projeto piloto de avaliação externa das escolas.

CAPÍTULO II

A Inspeção no Regime Democrático: os textos político-normativos na história e a história nos textos

Neste capítulo, depois de se expor uma resenha histórica sobre a Inspeção em tempos precedentes ao 25 de abril de 1974, procede-se à análise da sua missão e funções no quadro do Regime Democrático, por ser neste período que se situa o presente trabalho de investigação. Neste contexto e não se rejeitando contribuições de estudos desenvolvidos no âmbito da temática, toma-se preferencialmente como quadro de referência documentos jurídico-legais – os normativos²⁴ – particularmente os publicados no âmbito das reformas da administração educacional e do sistema educativo naquele período. Com efeito, este capítulo procede à análise da Inspeção, iniciando essa caminhada no que estabelece o Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro, o primeiro normativo que, no período em estudo, procede à criação de um serviço central do ME de *controle* pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar do subsistema do

²⁴ Os normativos, designados recorrentemente também por “legislação”, são documentos jurídico-legais produzidos em períodos específicos da vida dos Governos que definem e ou explicitam normas originárias das leis gerais do Estado. Quanto ao seu objeto e natureza, esses documentos “aprovam” e fazem “aprovar”, “criam”, “regulamentam”, “estabelecem” “determinam” normas e procedimentos do funcionamento da administração pública, neste caso da administração educacional e do sistema educativo. Esses documentos são traduzidos, à letra da lei, por “Decretos”, “Despachos”, “Circulares”, “Ordens de serviço”, entre outros.

ensino não superior, denominado Inspeção-Geral de Ensino. Mas, o caminho que se percorre chegará à segunda década do século XXI, com a publicação do Decreto Regulamentar 15/2012, de 2 de janeiro, onde se rege a missão e funções da atual Inspeção da educação portuguesa, a Inspeção-Geral da Educação e Ciência. Porém, de modo muito sintético, proceder-se-á a uma pequena retrospectiva da problemática da Inspeção no período anterior ao Regime Democrático iniciado em 1974.

1. A Inspeção da educação em Portugal: síntese retrospectiva

A história da inspeção da educação em Portugal reporta ao século XVIII, mesmo antes da própria institucionalização do ensino, se se considerar que o sistema educativo em Portugal e a sua Administração iniciou o seu percurso em 1772, com a Lei 6 de novembro²⁵ (Carneiro, 1993a, 1993b; Costa, 2003; Pintassilgo e Lume, 2002).

Assim, a origem da Inspeção prende-se ao facto histórico de, a pedido do Marquês de Pombal, Ministro de D. José I, ter sido criado um corpo de funcionários com o objetivo específico de conhecer o estado do ensino e de se dar início à construção de um sistema público de educação. Das tarefas desses funcionários “sobressai a definição de funções para inspecionar os professores através de serviços não integrados num órgão de inspeção autónomo” (Costa, 2003, p.51). Baseado em Nóvoa (1989, p. 215), acrescenta aquele autor que desde essa data “sob a direção do marquês de Pombal, o Estado adquire [...] um poder de controlo sobre o sistema de ensino que não mais abandonará” (Costa, 2003, p.55).

A ser assim e de acordo com aqueles autores, os serviços de inspeção, desde a sua origem, tomaram o lugar de um serviço central, pois ficaram dependentes da Real Mesa Censória e da Jurisdição da Real Mesa da Comissão Central sobre o Exame e Censura dos Livros para, em finais desse período, passarem para a dependência da Direção Geral da Instrução Pública – no caso das inspeções dos ensinos primário e secundário. Em contrapartida, a inspeção do ensino técnico e profissional continuou sob a tutela do Ministério dos Negócios do Reino e a fazer parte da estrutura da Direção-Geral do Comércio e Indústria.

Posteriormente, no período da República, é criado o Ministério da Instrução Pública²⁶ e todos os serviços de instrução ficaram dependentes deste ministério. Nesse quadro, a inspeção do ensino primário fica a depender da Direção Geral da Instrução Primária e a dos liceus de um Conselho de Inspeção, integrada na

²⁵ A Lei 6 de novembro de 1772 estabelece as normas gerais de organização e funcionamento de escolas públicas criadas em oposição a escolas tuteladas pelos Jesuítas.

²⁶ Lei n.º 12 de 1913, de 7 de julho: criação do Ministério da Instrução Pública; Decreto-Lei n.º 22842, de 18 de Julho de 1933: criação da Inspeção-Geral do Ensino Particular.

Direção Geral do Ensino Secundário, com exceção das escolas profissionais e respetiva inspeção, estas dependentes dos Ministérios da Guerra e da Marinha (Carneiro, 1993a,1993b; Costa, 2003; Ferreira, 2003; Pintassilgo & Lume, 2002; Saraiva, 2014).

No essencial, desde a primeira república que a inspeção da educação foi sendo repensada nos diferentes diplomas²⁷, superintendendo, em cada área escolar, tudo a que ao ensino dissesse respeito, através de pessoal diretamente nomeado pelo governo, com missão e funções muito específicas, se atentarmos às expressões *orientar*, *aconselhar* e *dirigir* pedagogicamente os professores, *visitar* as escolas e os professores *que mais careçam dos seus conselhos*²⁸.

Em 1936, o então Ministério da Instrução Pública passa a denominar-se Ministério da Educação Nacional e por via desta reestruturação é instituída a Junta Nacional de Educação “para o estudo de todos os problemas que interessam à formação do carácter, ao ensino e à cultura” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 27279, de 24 de novembro de 1936). Se, com a criação da Junta Nacional de Educação e a aprovação da sua regulamentação, todos os estabelecimentos de ensino (primário e secundário) ficaram sujeitos à administração pedagógica do Ministério da Educação Nacional, com exceção dos que exclusivamente preparam para a carreira das armas²⁹, os serviços de orientação pedagógica e inspeção, pela mesma via, também foram reorganizados e integrados nas respetivas Direções-Gerais. Saliente-se, no entanto, que a fiscalização dos estabelecimentos do ensino particular, dependentes da Inspeção-Geral do Ensino Particular³⁰, continuou inalterável, mesmo depois daquela reestruturação e criação do Ministério da Educação Nacional³¹.

²⁷ Regulamento do Ensino Primário, de 26 de julho de 1911; Decreto-Lei n.º 5787-A, de 10 de maio de 1919; Decreto-Lei n.º 6137, de 29 de setembro de 1919; Decreto-Lei n.º 13 619, de 17 de maio de 1927; Decreto-Lei n.16 024, de 10 de outubro de 1928. Este documento é o primeiro diploma que se refere à remodelação da inspeção, sendo que o seu conteúdo é específico à Inspeção do Ensino Primário.

²⁸ “Orientar, aconselhar e dirigir pedagogicamente os professores do círculo, tanto no que respeita aos métodos, como aos processos de educação, para que esta seja racional e prática [...], visitar, de preferência, as escolas cujos professores, por menos zelosos e, experientes, ou por deficiência de educação pedagógica, mais careçam dos seus conselhos, advertências e colaboração [...]” (Decreto-Lei. n.º 6137, de 29 de setembro de 1919, preâmbulo, art.º 217, pontos 1 e 2).

²⁹ Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 26611, de 19 de maio de 1936.

³⁰ Decreto-Lei n.º 22842/33, de 18 de julho. Cria a Inspeção-Geral do Ensino Particular.

³¹ Decreto-Lei n.º 1941/36, de 11 de abril. Diploma que remodela o Ministério da Instrução Pública e cria o Ministério da Educação Nacional.

Segundo Carneiro (1993), esta reorganização manteve-se até que, em 1942, foi sentida a carência de se criar um organismo autónomo, a Inspeção-Geral de Ensino, que unificasse toda a atividade inspetiva³². Porém, esta intencionalidade legislativa não chegou a confirmar-se na prática, porquanto as funções de inspeção continuaram sob a alçada das direções gerais e Inspeção do Ensino Particular. Na verdade, essas alterações viriam a acontecer na década de cinquenta, na Inspeção do Ensino Primário, por iniciativa do ministro da educação Francisco Leite Pinto, sob o desígnio nacional de diminuir as taxas de analfabetismo e expansão da cultura e, conseqüentemente, da necessidade da existência de um serviço de controlo, pois “não basta abrir novas escolas” mas também era indispensável a existência de um serviço de orientação pedagógica e de inspeção³³.

De acordo com Ferreira (2003), a partir dos anos sessenta, operaram-se algumas transformações no sistema educativo, nomeadamente a extensão e aplicação de técnicas audiovisuais como meios auxiliares e complementares de difusão. Deste impulso educacional, emerge a criação do Instituto de Meios Audiovisuais³⁴ de ensino com o fim de promover a utilização, a expansão e o aperfeiçoamento das técnicas audiovisuais, bem com os postos da Telescola³⁵, estes destinados à realização de cursos de radiodifusão e televisão escolares, de cuja inspeção nestas áreas foi cometida à Inspeção do Ensino Particular.

Ainda segundo aquele autor, na década de sessenta, esta reorganização foi alterada com o (re)aparecimento da Inspeção do Ensino Liceal³⁶ e a criação de uma Direção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário³⁷ e respetiva inspeção, a Inspeção do Ciclo Preparatório, a quem competia “a

³² Decreto-Lei n.º 32 241/42, de 5 de setembro. Cria a Inspeção-Geral de Ensino “[...] a cuja jurisdição ficam, sujeitos todos os estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, com exceção, dos militares [...]” (art.º 1.º); “[...] enquanto não forem organizados os serviços da Inspeção-Geral serão as funções de inspeção desempenhadas pelas direções gerais respetivas e pela Inspeção do Ensino Particular” (art.1.º, ponto 1).

³³ “[...] não basta abrir novas escolas para se progredir no combate ao analfabetismo e na difusão da cultura de base, se não houver, paralelamente, um serviço eficaz de orientação pedagógica e de inspeção que estimule o rendimento escolar e vele pela elevação do nível geral do ensino” (preâmbulo, Decreto-Lei n.º 40 762/58, de 7 de setembro).

³⁴ Decreto-Lei n.º 46135/64 de 31 de dezembro. Diário do Governo n.º 305 - I Série. Ministério da Educação Nacional. Cria o Instituto de Meios Audiovisuais de ensino (art.º 1.º).

³⁵ Decreto-Lei n.º 46136/64, de 31 de dezembro. Diário do Governo n.º 305 - I Série, do Ministério da Educação Nacional, que cria a Telescola (art.º 1.º).

³⁶ Decreto-Lei n.º 36508, de 17 de setembro, “[...] sem essa inspeção não dispõe o Ministério de elementos que lhe permitam conhecer e fiscalizar o serviço docente e graduar e classificar os professores segundo os seus verdadeiros méritos [...]” (preâmbulo, ponto 12)

orientação pedagógica e a fiscalização do ensino do ciclo preparatório, ministrado em escolas públicas” (Decreto-Lei n.º 47480/67, de 2 de janeiro, art.º 341.º),³⁸ para tanto confirmada, aquando da aprovação do estatuto do ciclo preparatório do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 48572/68, de 9 de setembro, art.º 341.º).

Tendo como pano de fundo a situação da educação em Portugal, esta reorganização desenharia para a Inspeção, em termos de posicionamento institucional, um caminho irreversível, se analisada nos termos da reforma estrutural do Ministério da Educação Nacional, desencadeada em inícios da década de setenta e justificada no preâmbulo do Decreto-Lei nº 408/71, de 27 de setembro³⁹.

Saliente-se, naquele normativo, a intencionalidade legislativa em separar os problemas científicos, pedagógicos e disciplinares dos aspetos técnicos do pessoal, das instalações e equipamentos e da gestão administrativa e financeira, ficando aqueles sob a alçada das respetivas Direções-Gerais de Ensino, e os restantes a cargo de uma Direção-Geral da Administração Escolar. Vista nesta perspetiva, esta reorganização orgânica objetivava “superar a estrutura de tipo puramente vertical existente [...] por uma horizontalização dos serviços do Ministério da Educação Nacional [...] necessidade da passagem de uma administração clássica, burocrática, a uma administração moderna, de desenvolvimento” (Decreto-Lei n.º 408/71, preâmbulo, pontos 5 e 6, alínea a).

Adveniente de tal reestruturação, as funções pedagógicas ficam então concentradas em três Direções-Gerais do Ensino: a Direção-Geral do Ensino Superior, para o ensino superior, sem prejuízo da autonomia das universidades; a

³⁷ Decreto-Lei n.º 47480/67, de 2 de janeiro. Criação da Direção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e respetiva inspeção

³⁸ Decreto-Lei n.º 47480/67, de 2 de janeiro, Diário do Governo n.º 1 - Iª Série, do Ministério da Educação Nacional. Criação da Direção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e respetiva inspeção.

³⁹ “Desde há muito se vem fazendo sentir a necessidade, cada vez mais urgente, de realizar uma reforma global das estruturas e dos serviços do Ministério da Educação Nacional e, especialmente, da sua administração central. Com efeito, um departamento governativo cujos interessados diretos ultrapassam o milhão e meio, cujo orçamento anual excede já os 4 milhões de contos, cujo pessoal ascende a 50000 pessoas - cerca de um terço dos servidores civis do Estado - e cujas funções lhe impõem uma posição estratégica na formação integral dos Portugueses e no desenvolvimento económico e social do País, tem de estar devidamente apetrechado em infraestruturas técnicas e administrativas para poder corresponder, em qualidade e quantidade, às solicitações que em ritmo acelerado e complexidade crescente lhe são dirigidas [...]; a atual estrutura deste Ministério é a resultante de intervenções limitadas que se sucederam no tempo, sem integração em planos preestabelecidos nem conceção unitária, visando satisfazer necessidades concretas ou ocorrer a urgências específicas” (Preâmbulo, ponto 1, Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro).

Direção-Geral do Ensino Secundário, para o ensino secundário; e a Direção-Geral do Ensino Básico, abrangendo a educação pré-escolar e o ensino obrigatório.

Com efeito, de entre outros serviços, criam-se as direções-gerais de ensino com atribuições de superintendência dos serviços de inspeção do respetivo grau de ensino. Apesar de a orientação pedagógica do ensino particular passar a ser desempenhada também pelas respetivas Direções-Gerais de Ensino, os serviços de apoio e fiscalização e orientação pedagógica do ensino ministrado fora dos estabelecimentos públicos com planos próprios, são desempenhados pela Inspeção-Geral do Ensino Particular, anteriormente Inspeção do Ensino Particular. As suas funções são posteriormente firmadas (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 47/73, de 12 de fevereiro), “dela recebendo todas as suas atribuições, com exceção da orientação pedagógica do ensino particular, com planos de estudos oficiais, que passa a ser efetuada, com a sua colaboração, pelos serviços respetivos das Direções-Gerais de ensino”.

Se se considerar que um dos princípios fundamentais desta lei orgânica resultava da necessidade de reestruturar uma administração clássica, burocrática, na prática, tal mudança não parece ter ocorrido, pois a junção de serviços e as respetivas dependências funcionais originou uma constelação de poderes no interior e exterior da administração educacional. Sendo certo que, qualquer mudança, “embora assente num discurso fundamentado e cheio de boas intenções, contribui muitas vezes [...] para que tudo continue igual, ou até para justificar soluções discriminatórias” (Teodoro, 1999, p.6).

Também a Lei n.º 5/73, de 25 de julho, conhecida como Reforma de Veiga Simão, considerada à época, em termos de discurso político-normativo, um avanço na transformação estrutural das reformas da administração educacional, surge no advento do 25 de abril “alimentada por uma conceção liberal e meritocrática” permitindo o acesso dos melhores a níveis de ensino mais elevados (Formosinho & Machado, 2000b).

É de notar, ainda, que esta Reforma emerge da crise social económica e política que caracterizou os primeiros anos da década de 70, das dificuldades de

afirmação de Portugal a nível internacional, mas sobretudo da necessidade de *calar as vozes* do descontentamento, nomeadamente dos militares e de grande parte da juventude estudantil. Na verdade, se a mudança de paradigma da educação, em termos de expansão e democratização, era premente para legitimar um regime em crise, “a Reforma não fez mais do que alargar a fenda na barragem já em rotura, ao fornecer uma plataforma sobre a qual se pôde exprimir a voz da dissidência popular” (Stoer, 1986, p.254). Efetivamente, a causa e os efeitos da aludida reforma não chegaram a impedir que se agudizassem os problemas do país, na área da educação.

De facto, “com a ausência real do Estado depois da revolução de 1974, a educação viu-se, paradoxalmente, com menos autonomia em relação a considerações de ordem económica, mas numa situação em que podia participar na definição dessa mesma economia” (Stoer, 1986, p.256).

Aliás, a situação endémica no setor da educação, em inícios do Regime Democrático, era de tal forma crítica que o I Governo Constitucional (depois da falência de cinco governos provisórios) valeu-se do argumento na apresentação do seu programa à Assembleia da República, em 1976, pronunciando-se nos seguintes termos:

“De facto, assistiu-se a uma tentativa de modernização e liberalização do ensino, então chamado «democratização», mas mantinham-se processos autocráticos de gestão, continuava-se um apertado controlo ideológico, utilizavam-se medidas policiais arbitrárias. [...] Não se lançou qualquer programa a prazo para formação de novo pessoal docente, nem para reciclagem do já existente, o que tomou inviável a concretização da pretendida reforma, mais de propaganda política do que verdadeiramente orientada para solução do problema educativo [...] Criou-se um «monstro» burocrático, altamente centralizado, ineficiente e improdutivo”⁴⁰.

⁴⁰ Intervenção do Primeiro-Ministro na apresentação do Programa do I Governo Constitucional à Assembleia da República: <https://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>

Entretanto, retenha-se o pensamento de Benavente (1990, p. 274) na asserção: “O 25 de abril foi o desencadeador deste espaço de interrogação”.

2. A Inspeção no Regime Democrático

Se, por um lado, se considera que a análise da Inspeção da educação, enquanto serviço central do ME, vai para além da produção discursivo-normativa por outro, entende-se que esta vertente toma uma feição de primordial importância, seja em termos substantivos do seu enquadramento político-normativo, seja do seu papel no sistema de ensino não superior e, portanto, essa análise é tão necessária quanto pertinente. Pese embora este fundamento, o presente estudo, inserido nas políticas educativas, “não se esgota na interpretação dos processos legislativos e das regras jurídico-formais produzidas pelos atores políticos centrais, nem sequer na ação administrativa levada a cabo pelos aparelhos burocráticos centralizados” (Lima & Afonso, 2002, p.10).

Mesmo assim, a propósito daquele imprescindível recurso, advirta-se o leitor que este domínio não foi tarefa fácil para a autora da presente investigação. Apesar dos normativos sobre a Inspeção estarem amplamente disponíveis, quer por meios impressos quer através da Web, atente-se que os textos normativos são muitas vezes contraditórios, sendo que necessitam de ser interpretados em relação ao tempo e em particular, à conjuntura em que foram produzidos (Bowe & Ball, 1992). De igual modo, segundo Ball (1994), a compreensão de textos, produzidos no âmbito das políticas educativas, reclamam a precisão de conceitos, por exemplo de “política”. Isto porque o sentido que o investigador atribui à política pode criar viés na forma de pesquisa e de lógica interpretativa. Por sua vez, aquele autor, ao rejeitar a conceção de “política como coisa”, defende que as políticas em educação são simultaneamente processos e resultados, sendo que a sua implementação resulta da interação com políticas das mais diferentes áreas de saber e que esse processo pode despoletar situações constringedoras, ou mesmo inversas.

No essencial, se se considerar a especificidade da linguagem prescrita nos normativos, e recorrendo àqueles argumentos, os textos proporcionam uma

pluralidade de sentidos, em consequência do uso das palavras, que, lidos à luz da história, definida aqui por “o tempo legislativo”, são, segundo Fairclough (2001), uma forma de expressar sentidos dominantes entre grupos, movimentos tão fecundos em espaços de produção e implementação das políticas, neste caso a Inspeção.

Mesmo tendo consciência que o figurino da política sobre a hegemonia discursiva parece ter sido, ao longo dos tempos, uma realidade incontornável e, portanto, não passível de resolução, a autora não se inibe de analisar a Inspeção portuguesa no Regime Democrático, também com base na produção político-normativa, interpretando o seu papel no sistema de ensino não superior, encarando essa postura como processo e resultado de um tempo histórico.

Neste sentido, se as políticas concebidas pelos vários governos constitucionais desencadearam, ao longo do tempo, alterações económicas, sociais, culturais e políticas, também determinaram processos de mudança, estes, transversais a todos os quadrantes da sociedade, especificamente ao da educação.

De facto, o discurso político-normativo, produzido no âmbito da Inspeção, como se pode ver mais adiante, também se moveu e (re)modelou. Este movimento de sentidos está patente, por exemplo, na utilização da linguagem formal que foi sendo prescrita, isto é, nas palavras, quer para designar este serviço do ME (*Inspeção-Geral de Ensino; Inspeção-Geral de Educação; Inspeção-Geral da Educação; Inspeção-Geral da Educação e Ciência*), quer para determinar a sua missão e funções (*controlar, informar, acompanhar, zelar, apoiar, auditar, fiscalizar, avaliar, ...*).

É importante que se diga, em relação à evolução terminológica recorrente no léxico normativo, que também ela reflete processos de (re)construções de quadros de mudança possíveis desde a implementação do Regime Democrático, em 25 de abril de 1974.

Voltando à questão da alteração e legitimação do regime político em Portugal, esta não pode ser ignorada no estudo da Inspeção portuguesa, ou seja, quanto à explicitação da natureza e objeto de *ser Inspeção*, nas reformas para a administração educacional e das implicações que daí lhe advieram,

especificamente na determinação da sua missão e funções, que, no vertente estudo, dizem respeito ao seu papel nas escolas públicas do sistema de ensino não superior.

Além do mais, reconhecendo os diferentes sentidos interpretativos apontados por investigadores portugueses neste domínio e na evolução das políticas educativas, socorremo-nos de vários⁴¹ por forma a melhor sustentar a análise interpretativa do que *é hoje a Inspeção*.

2.1. A Inspeção em anos de revolução

Em anos de revolução (1974-1976), a Inspeção foi um dos serviços do ME que parece ter passado incólume às grandes mudanças operadas na administração educacional, no que respeita a uma rotura com o passado.

Aliás, este serviço central do Estado refletia nas escolas, na continuidade do Regime do Estado Novo, uma imagem associada ao exercício da repressão e ao controle político e ideológico. Assim, os serviços de Inspeção não acompanharam, ao tempo, os movimentos espontâneos em termos de gestão escolar que, sucedaneamente, emergiam do quotidiano das escolas, durante o período revolucionário de forte atividade política (Afonso, 1994). Porquanto foram eleitas comissões de gestão *ad hoc* sendo que, para as escolas, “o 25 de abril representou uma explosão participativa e mobilizante [...] até por contraste com ação de passividade e de não participação que a maior parte da juventude e da população adulta vivera durante décadas” (Lima, 1998a, p. 203).

Depois da tomada de posse do I Governo Constitucional, este teve a responsabilidade de ajustar a educação ao novo quadro ideológico, o de um Portugal pluralista, no sentido de substituir *o antes* (o ideário do Estado Novo) por novas formas de *fazer* educação. Assiste-se a um movimento voluntário participativo e de criação de espaços de diálogo na transmissão de saberes que contribuíram para a transformação do ato educativo, semente que, desde então,

⁴¹ Em particular, refira-se: Afonso, 1994; Barroso, 2003a, 2005; Caixeiro, 2014; Correia, 1999; Costa, 2003; Costa, J., A. 2003, 2007; Grácio 1984; Estêvão, 2004; Ferreira, 2003; Formosinho & Machado, 2000b; Lima & Afonso, 2002; Stoer, 1986; Teodoro, 1999, 2010; Ventura, 2006.

tem vindo a germinar no discurso político-normativo. Neste quadro, destacam-se, entre outros, a gestão democrática nas escolas, os conteúdos curriculares, novos métodos pedagógicos, novos meios de acesso à educação, criação do serviço cívico estudantil, formação inicial e contínua de professores, atividades de contacto das Escolas do Magistério Primário com as comunidades rurais.

Tratou-se, portanto, de (re)definir *onde*, *quem* e *o quê* transmitir no setor da educação, por forma a estimular a participação, mas também de consolidar a autoridade do Estado, em termos substantivos de autonomia e legitimação de poder, que, entretanto, ficou abalada no decurso do período revolucionário.

2.2. A renovação na continuidade: separação das funções executivas das funções de controlo

À luz da nova realidade política económica e social, os governos do jovem Portugal Democrático, no pressuposto de que é através do desenvolvimento do setor da educação que se poderão dar respostas aos princípios societários consagrados no art.º 73.º da Constituição da República Portuguesa,⁴² ideais propostos e, de um modo geral, aplaudidos pela sociedade portuguesa aquando dos anos quentes que sucederam à revolução de 25 de abril.

Com efeito, dá-se um aumento da população escolar, que obriga a uma nova reorganização e estrutura do sistema de ensino e, conseqüentemente, redefinição das estruturas centrais do Ministério da Educação da Educação e Investigação Científica (MEIC),⁴³ “restabelecendo, pelo menos parcialmente, o peso da hierarquia em todo o sistema educativo” (Stoer, 1986, p. 257).

Decorrente deste processo, tornou-se necessário separar as funções executivas das funções de controlo, até então cometidas às Direções Gerais de Ensino Superior, Básico e Secundário e Particular, sendo que “a própria estrutura

⁴² “Todos têm direito à educação e à cultura. [...] O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva” (Constituição da República Portuguesa, art.º 73.º, pontos 1 e 2).

do MEIC na área geral da inspeção, necessita também de ser repensada, o que é tarefa de maior peso e que não poderá ser finalizada a curto prazo” (Preâmbulo, Despacho n.º 71/77, de 6 de julho).

Não obstante a referência à Inspeção, no discurso político-normativo, “ser expresso de “tarefa de maior peso”, não inviabilizou a iniciativa do então Secretário de Estado da Administração e Equipamento Escolar para que a Inspeção, nesse contexto, passasse a ter um grupo para a área da inspeção administrativo-financeira (IAF)⁴⁴ que, constituído para o efeito, ficou adstrito à Direcção-Geral de Pessoal e Administração.

Tal propositura não demorou a ser legitimada, através do Decreto-Lei n.º 552/77, de 31 de dezembro, que cria, definitivamente, na Direcção-Geral de Pessoal, a Inspeção Administrativo-Financeira, orientada para o exercício da função de controlo que, no âmbito administrativo e financeiro, foi alargado a todos os estabelecimentos oficiais de ensino e, quando determinado superiormente, a serviços centrais do Ministério da Educação⁴⁵, um serviço que “deve ser separado da Direcção-Geral do Pessoal, logo que a remodelação dos vários órgãos do Ministério o permita” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 552/77, de 31 de dezembro)⁴⁶. Com funções de verificação do sistema educativo (ações inspetivas de controlo, sindicâncias e inquéritos, ação disciplinar, nomeadamente no âmbito do pessoal docente e não docente) (art.º 14.º), estavam criadas as condições de um serviço central de *modelo único*.

A ser assim, este serviço de inspeção, assente no controlo centralizado e fiscalizador das medidas determinadas centralmente para as escolas, continuava enraizado num *modelo de inspeção impositiva*. E, porque associado ao controle das “anomalias e imperfeições do funcionamento administrativo” e funcional dos

⁴³ I Governo Constitucional, presidido por Mário Soares, tinha Mário Sottomayor Cardia como Ministro da Educação e Investigação Científica.

⁴⁴ Segundo Ferreira (2003, p.38), “[...] ao grupo de inspeção administrativo-financeira ficou agregado o grupo administrativo e de formação de pessoal da Direcção-Geral referida, ao qual competia [...] a promoção e coordenação de ações visando a formação e atualização de pessoal dos estabelecimentos de ensino não superior, bem como das direções dos distritos escolares [...]” (preâmbulo, Desp. n.º 71/77).

⁴⁵ “Realizar inspeções sobre o funcionamento no plano administrativo e financeiro dos estabelecimentos oficiais de ensino [...] instruir processos disciplinares ao pessoal dos serviços centrais do Ministério da Educação e Investigação Científica e pessoal técnico, administrativo e auxiliar dos estabelecimentos oficiais de ensino, [...] ao pessoal docente, sempre que se trate de matéria de âmbito administrativo-financeiro e a sua complexidade o aconselhe” (Decreto-lei n.º 552/77, de 31 de dezembro, artigo 6.º, ponto 2 alínea b).

estabelecimentos de ensino e demais estruturas escolares, desenhava, sobremaneira, uma moldura de serviço de *tipo burocrático* (Costa, 1996, p.39).

2.3. Em tempos de normalização: a criação de um serviço de inspeção independente

Em finais do último quinquénio da década setenta do século XX, o V Governo Constitucional, “face às necessidades da economia” (Stoer, 1986, p. 259), alargou a educação escolar, no sentido de dar resposta quer aos princípios consagrados na Constituição de 1976⁴⁷, quer às exigências impostas direta ou indiretamente pela intervenção do Banco Mundial, em 1976.

Adveniente de tal compromisso, aquele Governo propôs-se criar novas estruturas que “não podem deixar de possuir a flexibilidade necessária a uma desejável desconcentração e descentralização de funções”, entre as quais uma independente para “ajuizar sobre o ensino ministrado” e verificar “como as instituições escolares o desenvolvem” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro)⁴⁸.

De facto, é no contexto das reformas estruturais da administração educacional que emerge um novo conceito de inspeção de educação, “tal como se constata na grande maioria dos países da Europa, [...] as Direções-Gerais de ensino não podem e não devem exercer outras funções senão as executivas, incluindo embora nestas, as de apoio ao ensino consubstancializado na orientação pedagógica que devem desenvolver” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 540/79).

No âmbito do enquadramento político-normativo (Decreto-Lei n.º 540/79), é então criada a Inspeção da Educação, um departamento central e autónomo,

⁴⁶ Segundo René Rodrigues da Silva, Inspetor-Geral, “Nesta altura, já se encontravam em fase adiantada os trabalhos que conduziram à institucionalização da Inspeção-Geral de Ensino” Inspeção-Geral da Educação (2005, p.20).

⁴⁷ “O Estado reconhece e garante a todos os cidadãos o direito ao ensino e à igualdade de oportunidades na formação escolar [...] deve modificar o ensino de modo a superar a sua função conservadora da divisão social do trabalho [...] Na realização da política de ensino incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; b) Criar um sistema público de educação pré- escolar; c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo [...] O Estado criará uma rede de estabelecimentos oficiais de ensino que cubra as necessidades de toda a população” (Constituição da II República Portuguesa, 1976, art.º 74.º, pontos, 1, 2 e 3).

⁴⁸ “O aumento abrupto da população escolar, nos primeiros anos do regime democrático, [...] obrigou à reorganização do ensino, sobretudo em termos qualitativos [...] consequentemente à criação da Inspeção-Geral de Ensino [...] distinguindo “função de conceção”, “função de controlo” e “função executiva” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de dezembro).

denominado por Inspeção-Geral de Ensino do Ministério da Educação que tem por missão “assegurar que em cada escola, os procedimentos pedagógicos e administrativos correspondam à configuração dos normativos emanados pela administração central, competindo-lhe a função de *controle*, sendo cometidas às respetivas Direções Gerais de ensino as funções de conceção e executiva” (Decreto-Lei n.º 540/79, preâmbulo, pontos 2 e 3). Para tanto, extingue os serviços inspetivos das Direções-Gerais do Ensino Básico, do Ensino Secundário e do Ensino Particular e Cooperativo e unifica todos os serviços de inspeção.

A Inspeção Administrativo-Financeira da Direção-Geral de Pessoal foi também extinta e transformada em Direção-Geral do Ensino Particular e Cooperativo (art.º 30.º e art.º 43.º).

2.4. Da lógica da rutura à rutura da lógica institucional

A Inspeção, ao ser definida naquele diploma como departamento central independente dos serviços que exerciam funções de gestão do sistema educativo, as direções-gerais, constituiu, *per si*, uma rutura com a lógica institucional da estrutura orgânica da administração educacional portuguesa. Isto porque, no registo histórico desta, pela primeira vez, começou a dispor de um serviço central e autónomo de “*controle* pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar” (art.º 2.º).

Porquanto, a linguagem de pormenor jurídico-formal que atravessa o Decreto-Lei n.º 540/79, no que se refere à Inspeção, faz deste diploma um verdadeiro *guidance* no que concerne à abrangência da sua área de intervenção, ou seja, quanto aos diferentes domínios de educação do sistema de ensino não superior, não a limitando, portanto, a um campo específico de ação

Assim sendo, a amplitude do citado diploma, em relação à Inspeção, objetivava assegurar que todas as componentes do sistema fossem oferecidas nas melhores condições (serviços, instituições ou agentes diretamente responsáveis). Deste modo, a Inspeção eleva-se a um serviço central de

*controle*⁴⁹ do ME, firmado em matéria de discurso político-normativo, tão amplo quanto possível, em relação ao sentido da sua missão e funções.

Para tanto, destaque-se, da sua missão, que “é um serviço de *controle* pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar no subsistema do ensino não superior” (art.º 2.º) e, das funções, as três seguintes:

Técnico-pedagógicas

“*Zelar* pela existência de condições de organização escolar e pedagógica [...] constituição de turmas, organização e horários letivos e atividades complementares educativas” (art.º 12.º, alínea d) [...] *Verificar e assegurar* uma articulação sequencial harmónica entre os diversos graus de ensino” (reforma dos programas curriculares e ainda os aspetos relativos aos “processos e técnicas pedagógico-didáticas e avaliação” (art.º 3.º, alínea) e [...] *Propor* a realização de ações de informação e de formação que visem a melhoria do funcionamento dos estabelecimentos de ensino” (art.º 13.º, alínea a) e art.º 12.º, alínea h).

Administrativo-financeira

“*Velar* pela eficiência da gestão administrativa e financeira dos estabelecimentos de ensino [...] (art.º 13.º, alínea a) [...] *Acompanhar* o funcionamento dos serviços regionais e dos estabelecimentos de ensino do subsistema, velando pela qualidade e pela eficiência administrativa” (artigo 3.º, alínea a).

Ação disciplinar

“*Executar* as ações que se mostrem indispensáveis ou lhe forem determinadas (art.º 2.º, alíneas a, e).

⁴⁹ Sobre o conceito de *controle* tome-se a definição do Presidente da Comissão Instaladora da Inspeção-Geral de Ensino, em 1980, e seu primeiro Inspetor-Geral, António Almeida Costa, apresentado em documento, aquando do aniversário dos 25 anos da Inspeção-Geral da Educação: “ [...] Entretanto, deve dizer-se que o próprio conceito de controle se tem modificado com o tempo, assumindo-se hoje como uma intenção de acompanhamento crítico das atividades desenvolvidas, abrangendo a possibilidade de intervenção no sentido de melhorar atitudes técnicas ou de corrigir distorções identificadas, tanto no plano da legalidade como no das vias de prossecução de objetivos definidos [...] Assim concebido o conceito de controle inclui a utilização de técnicas e comportamentos que permitam comparar o funcionamento e resultados do sistema com a imagem e os produtos desejados, ao mesmo tempo que supõe a criação de mecanismos e atitudes que possibilitem o reencontro do sistema com a conceção, os fins e os objetivos [...] no caso específico do setor da educação a função de controle abrange componentes diversas de apreciação, a cada uma das quais

2.5. Do subsídio de um serviço central e independente

Porventura, para quem lê o contido nos anteriores articulados, é impelido a pensar que a Inspeção, preconizada no então Decreto 540/79, mudou por completo a imagem que arrastava consigo do *antes* 25 de abril (Decreto 480/71) e mesmo do *período revolucionário*.

Relativamente a esta leitura, atente-se, a exemplo, no texto em destaque (Quadro 1) sobre a delimitação das áreas de atuação da Direção-Geral do Ensino Básico e da Inspeção, não propriamente para discordar dessa noção, mas tão-somente para se compreender o que, nesses tempos, os serviços centrais do ME criados por aquele diploma tiveram que ajustar entre si.

Entretanto, considere-se que, não obstante a abrangência de atribuições e a determinação “de um serviço de inspeção independente das direções gerais de ensino”, o certo é que, em termos substantivos, a Inspeção continuou (inter)ligada às direções-gerais em muitos dos aspetos da sua ação no terreno, como se pode observar no texto precedente e em destaque: as funções da Direção-Geral do Ensino Básico (DGEB) e as da Inspeção (Quadro 1).

Ainda que o Decreto 540/79 estabelecesse um período de transição, no qual a Inspeção pudesse trabalhar em coordenação com as direções-gerais de ensino em ações de apoio ao sistema, efetivamente, e como se pode observar no Quadro1, parece à primeira vista, existir uma sobreposição de funções de ambos os serviços.

Sendo certo que as áreas de intervenção da Inspeção e da DGEB foram durante algum tempo marcadas por aspetos revestidos de alguma sensibilidade, “verificando-se mesmo alguns choques [...], os inspetores foram deixando de fazer formação e de assumir a resolução imediata de problemas, agora da competência da DGEB, que não dispunha de meios que lhe permitissem atuar diretamente no terreno” (Leal, 2005, p. 94).

corresponde uma atuação técnica adequada e, por vezes, um conjunto de indicadores específicos” (Inspeção-Geral da Educação, ANEXO IV, 2005, p. 319).

Quadro 1. Áreas de atuação da Direção-Geral do Ensino Básico e da Inspeção

Funções da DGEB	Funções da Inspeção
1.Velar pela qualidade de ensino	1.Velar pela qualidade do ensino
2.Colaborar nas ações de formação e atualização do pessoal docente, bem como nas ações de formação complementar destinadas aos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e aos professores orientadores de estágios ou de experiências pedagógicas	2.Propor a realização de ações de informação e de formação que visem a melhoria do funcionamento dos estabelecimentos de ensino
3.Orientar as atividades destinadas à avaliação de conhecimentos dos alunos, designadamente o serviço de exames	3.Assegurar o cumprimento das disposições legais e das orientações de âmbito pedagógico
4.Exercer a ação disciplinar conveniente no que respeite a alunos e professores	4.Zelar pela existência de condições de organização escolar e pedagógica, nomeadamente no que respeita à constituição de turmas, organização de horários letivos e atividades complementares educativas
5.Superintender na classificação de serviço docente dos professores e educadores de infância	5.Garantir a receção atempada, por parte dos estabelecimentos de ensino, das orientações dos serviços de conceção e de execução
	6.Propor a classificação de serviço do pessoal docente
	7.Velar pela existência de boas condições de trabalho, nomeadamente no que se refere a instalações, equipamentos e segurança social

Fonte: Adaptado de Leal, Inspeção-Geral da Educação (2005, pp.92-93).

Acresce que este serviço central do ME, apelidado de Inspeção-geral, atravessou um período difícil, pelas dificuldades de adaptação, quer em relação aos inspetores, quer por parte das direções-gerais que, entretanto, foram criando estruturas próprias, de âmbito central e regional, encontrando-se neste último a

criação de Núcleos Distritais da Direção-Geral do Ensino Primário (DSPRI) com sede em todas as capitais de distrito do território continental.

Quanto a este dilema, de facto “erros ocorreram que muito contribuíram para tornar difícil a criação do sentimento de que, efetivamente havíamos sido integrados numa inspeção geral; [...] esta nasceu logo de tal maneira compartimentada que, para além dos setores pedagógico e administrativo-financeiro”, ainda existiam subdivisões para as áreas pedagógicas de educação pré-escolar (P0), o ensino primário (P1) e o P2 que correspondia aos ensinos preparatório e secundário (Leal, 2005, p. 92).

Esta situação foi-se mantendo, de modo que “a meio da década de 80 a IGE continuava as suas atividades correntes, agora já a nível regional, através das delegações [...]” que desenvolviam o seu trabalho em coordenação com os serviços centrais⁵⁰. É nesta ambiência institucional que surge o Despacho n.º 8/IGE/86 de 31 de janeiro, este relativo a normas de atuação em apoio técnico sistemático. Tais situações, vividas ao tempo, no todo interior da estrutura de serviços da administração educacional, particularmente no seio da Inspeção, parecem ter sido entretanto normalizadas com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, Lei n.º 46/86, de 14 de outubro). Se bem que algumas daquelas questões não parecem ter sido solucionadas, se se considerar as palavras da Inspetora-Geral, Maria José Rau, que, ao referir-se à situação da Inspeção, nos finais dos anos da década noventa, a descrevia do seguinte modo:

“ [...] na minha perspetiva e à medida que fui conhecendo melhor a casa grandes diferenças entre os inspetores em relação ao papel que a inspeção devia desempenhar diferenças quase conflituosas – conflito de ideias e não de pessoas – algumas motivadas pelas fortes e diversas ressonâncias da inspeção do passado (a inspeção pedagógica versus a inspeção administrativo-financeira, a inspeção do primário e a que não era do primário, etc.), outras por novas ideias e projetos recentemente introduzidos na IGE” (IGE, 2005, p.40).

⁵⁰ Comunicação de Marieta Marques da Silva, Subinspetora-Geral da Inspeção (Inspeção-Geral da Educação, 2005, p.158).

Na verdade, o caminho determinado à Inspeção no Decreto 540/79, este sob o trilho de um serviço de *controle*, orientado por um acompanhamento do funcionamento do sistema de ensino e, por sua vez, a “consciência crítica do sistema”, em muito contribuiu para o desenho de um paradigma de inspeção que veio posteriormente a ser problematizado pela LBSE (art.º 53.º).

Como se pode ver no Quadro 2, o legislador, por intenção de norma política, deliberada ou involuntária, delega o seu primeiro sentido, concretamente, de Inspeção-Geral de Ensino, com missão e funções de *controle*, para Inspeção Escolar, com missão e funções de *avaliar e fiscalizar*.

É de notar que a palavra *controle*, expressão utilizada para designar o objeto funcional da Inspeção, no então Decreto-Lei n.º 540/79, não consta em termos substantivos e formais na LBSE. Se bem que, com alguma abertura interpretativa, diga-se, parece decorrer do sentido “*e de mais legislação complementar*” (LBSE, 1986, artigo 2.º, alínea c). Sendo certo, que aquele posicionamento discursivo prosseguiria, aquando da promulgação da terceira alteração orgânica da Inspeção, valendo-lhe referência por parte de Redinha (1998).⁵¹

Voltando à LBSE, esta Lei vem normalizar, no sentido de repor, alguns dos princípios plasmados na Constituição de 1976 que no período revolucionário foram sendo atropelados⁵².

⁵¹ "A Inspeção Escolar definida no artigo 53.º da Lei de Bases é ou não o mesmo órgão que a Inspeção-Geral da Educação? [...] Estes factos são tanto mais estranhos quanto é certo que, na revisão da Lei de Bases, a Assembleia da República manteve o artigo 53.º exatamente com a mesma redação e, além disso, a atual Lei Orgânica da IGE é da responsabilidade daquela Assembleia" (Redinha, 1998, p.74).

⁵² "Deve dizer-se que a partir de 1976 os discursos oficiais eram sobretudo dominados pela preocupação "normalizar" o funcionamento das instituições, de retomar em mão o processo social e de evitar as experiências e as iniciativas da base; a crítica dos "excessos" e de uma certa desorganização provocada pelas mudanças bruscas dos anos 74 e 75 serviu para defender a tal normalização que visava rentabilizar, modernizar, programar a democratização de acordo com os novos destinos económicos e políticos do País" (Benavente, 1990, p.270).

Quadro 2. A missão e funções da Inspeção (1979-1986)

<p>Inspeção-Geral de Ensino do Ministério da Educação</p> <p>Decreto-Lei n.º 540/79</p>	<p><i>Missão/ Funções</i></p>	<p><i>[...] é um serviço de controle pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar, no subsistema de ensino não superior.</i></p> <p><i>Acompanhar, Velar, Zelar, Informar, Colaborar, Participar, Assegurar, Verificar, Superintender na avaliação</i></p>
<p>Inspeção Escolar</p> <p>Lei n.º 46/86 (LBSE)</p>	<p><i>Missão/ Funções</i></p>	<p><i>Avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar, tendo em vista a prossecução dos fins estabelecidos na LBSE e demais legislação complementar</i></p>

Fonte: Diário da República n.º 300, I Série e Diário da República n.º 327, I Série.

Fundamentalmente, a LBSE elege princípios-base, no sentido de normalizar e regular a administração educacional e o sistema educativo como se pode ver, por exemplo, no excerto seguinte:

“[...] Descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas [...] participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes; [...] Contribuir para desenvolver o espírito e a prática democrática [...] adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias” (LBSE, artigo 3.º, alíneas b) e l).

Tendo por base o texto anterior, dele se poderá inferir que um dos princípios fundamentais da LBSE residia na manifesta intenção de inverter a

tradicional centralidade das estruturas educacionais, se atentas as expressões *descentralizar, desconcentrar*, bem como a vontade da administração central em *promover a participação* ativa de todos os atores da comunidade educativa *em especial os alunos, os docentes e as famílias*. Essencialmente, de acordo com Formosinho e Machado (2000b), a participação efetiva dos diferentes agentes educativos na definição de estratégias e na tomada de decisões das escolas.

Ainda que se acolha este pensamento, se atinente a análise da moldura legislativa que enforma a LBSE, firmada na Lei. n. °46/86 (natureza e objeto), admita-se que o citado diploma, em articulado subsequente ao (art.º 3.º), por exemplo os art.º 44.º e 45.º, parece transmitir um outro discurso, diga-se, de alguma *manigância político-legislativa*.

Para tanto, atente-se a explicitação de funções determinadas aos níveis central e regional (art.º 44.º e art.º 45.º): i) aquele, a *administração central*, com funções imbuídas de uma modalidade centralizadora (conceção, planeamento e definição normativa; coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa; de inspeção e tutela; garante da qualidade; e critérios gerais de implementação e definição da rede escolar); ii) este, a *administração regional*, a intencionalidade de criar em cada uma das regiões territoriais, departamentos regionais de educação no sentido de integrar ordenar e acompanhar a atividade educativa.

Porventura esta interpretação levanta um quesito, que, embora remetida no caso vertente e específico à LBSE, tende a distender-se à obra normativa elaborada no âmbito da educação, se se tiver em conta o quadro que a sustenta (os preâmbulos) e o objeto que a enforma (os articulados), pois se analisada em termos de discurso político-normativo infunde olhares de diferentes sentidos.

Relativamente ao art.º 45.º (LBSE) e no que se refere à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, os propósitos nele enunciados viriam a ser prescritos no Decreto-Lei. n. °43/89, de 3 de fevereiro.⁵³

⁵³ "A reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local. [...] Entre os fatores de mudança da administração educacional inclui-se, como fator preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Programa do Governo e das propostas e anseios dos

Importará reportar que, se, por um lado, a LBSE corporiza um eixo fundamental para a reforma administrativa, por outro, a integração de Portugal⁵⁴ na Comunidade Europeia não deixa de ser relevante naquele contexto, pois tal condição contribuiu para a produção de outros normativos que marcaram, significativamente, as reformas das políticas educativas de âmbito nacional, regional e local⁵⁵.

Acrescente-se que para o aparecimento daquelas reformas estruturais contribuiu em muito o trabalho realizado pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) que, nomeada pelo Governo, já tinha apresentado um Projeto Global de Atividades, mesmo antes da publicação da LBSE⁵⁶.

De igual forma, se considerar que a LBSE estabeleceu as grandes metas para a educação e para o sistema educativo, então, por essa via, estavam criadas as condições para o fechamento de um ciclo de produção de políticas educativas, a *normalização*, e a preparação e início de um outro, o *da reforma* (Barroso, 2000a).

3. A Inspeção na teia da territorialização das políticas educativas

Procedente das diretivas preconizadas na LBSE, os anos 90 do séc. XX correspondem a um período fértil de produção normativa, em termos de reformas, apelidado, segundo Barroso (2003a) por uma fase de “ascensão e mito da reforma”. Considere-se, para tanto, a ação governativa do XII Governo Constitucional que para o setor da educação referia em debate parlamentar que

próprios estabelecimentos de ensino. [...] O presente diploma define um quadro orientador da autonomia da escola genérico e flexível, evitando uma regulamentação limitativa” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro).

⁵⁴ Em relação a esta questão, veja-se Capítulo I deste estudo.

⁵⁵ A este propósito, veja-se o Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação, corporizando um eixo fundamental da reforma educativa - a reforma da administração. “[...] Preside a esta reforma o princípio de uma clara delimitação de atribuições no que respeita, designadamente, às funções de conceção, orientação e coordenação, gestão e controlo [...] criação de estruturas regionais”; o Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro, que consubstancia a estrutura orgânica das Direções Regionais da Educação e determina as suas funções; [...] a função de gestão integrada e acompanhamento de todo o subsistema escolar dos ensinos básico e secundário, enquanto as funções de conceção, orientação e coordenação se mantêm a nível central, designadamente no âmbito das direções-gerais do Ministério da Educação”; e o Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro, que atribui “[...] às escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclo do ensino básico e às do ensino secundário autonomia cultural, pedagógica e administrativo-financeira”.

⁵⁶ “Após a homologação ministerial do seu “Projeto Global de Atividades”, ocorrida em maio de 1986, a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) solicitou a diversas individualidades e constituiu diversos Grupos de trabalho, aos quais foi cometido o encargo de elaborar estudos e apresentar projetos atinentes às atividades referidas e caracterizadas naquele “Projeto.” (Documentos Preparatórios - I, Comissão de Reforma do Sistema Educativo, 1988, p. 9).

“o desenvolvimento, a expansão e a modernização do sistema educativo [...] orientar-se-ão por critérios de qualidade, inovação e eficácia; [...] a consolidação da reforma educativa terá em vista a experiência evolutiva resultante da sua aplicação, nos aspetos pedagógico, científico e administrativo” (Diário da Assembleia da República, 1991)⁵⁷.

De facto, o movimento reformista desencadeado por aquele Governo viria a ter implicações na administração educacional e no sistema educativo, seja ao nível da conceção, planeamento e estruturas internas dos diferentes serviços do ME, seja na ação dos seus diferentes intervenientes e atores.

Não admira pois que a Inspeção enquanto serviço central do ME tivesse de reequacionar o seu posicionamento institucional, particularmente em relação à missão e funções, bem como o redimensionamento de áreas de intervenção no terreno.

Na verdade, os anos 90 desencadearam um movimento *continuum* de reformas no âmbito de (re)estruturações orgânicas da administração educacional, com a Inspeção a ser confrontada com um *ping pong* de alterações, no que diz respeito ao quadro paradigmático das sua missão e funções estabelecido em diplomas anteriores.

3.1. A primeira alteração orgânica

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 139-A/90, de 28 de abril, aparecem as primeiras ameaças às já funções cometidas à Inspeção (pelo então Decreto-Lei n.º 540/79) no que respeita à avaliação do desempenho do pessoal docente, retirando-lhe, por aquela via, a superintendência na classificação do pessoal docente e no controlo disciplinar, ficando estas sob a alçada das

⁵⁷ A este propósito, e pela pertinência refletida no enquadramento das procedentes reformas, nos anos 90, adite-se o que o XII Governo Constitucional, em debate na Assembleia da República, argumentava: “A expansão do sistema educativo e a sua valorização social deverão contribuir decisivamente para o reforço e alargamento da escolaridade obrigatória e para a igualdade de oportunidades de acesso e de sucesso escolar. [...] A modernização do sistema educativo nacional, desenvolvendo-se fundamentalmente através da valorização, dignificação e responsabilização dos seus diversos agentes e pelo aperfeiçoamento, redimensionamento e racionalização dos recursos, deverá contribuir decisivamente para aproximar Portugal dos padrões comunitários de qualidade, eficácia e sucesso. [...] A autonomia e a descentralização serão igualmente utilizadas como instrumentos da política de modernização da administração e da gestão do sistema educativo, que se orientará por critérios de responsabilidade, qualidade e avaliação dos resultados obtidos e visará uma melhor integração da escola na sociedade” (Diário da Assembleia da República, 1991).

Direções Regionais, e “o acompanhamento global do processo de avaliação do desempenho do pessoal docente” cometido à Inspeção (Decreto-Lei n.º 139-A/90, art.º 39.º, ponto 5).

Meses mais tarde, a Inspeção é confrontada com a primeira alteração orgânica através da promulgação do Decreto-Lei. n.º 304/ 91, de 16 de agosto, que em preâmbulo fundamenta com “o sentido da evolução a que se tem assistido nos outros países europeus, a função de controlo da inspeção do sector educativo concebe-se cada vez mais como a verificação do cumprimento da legalidade [...], o apoio técnico e pedagógico às escolas”. Sendo que a sua primeira alteração orgânica reside em termos de nomenclatura, desde logo, denominada Inspeção-Geral de Educação (art.º 1.º), em vez da então Inspeção-Geral de Ensino (Decreto 540/ 79) e, em termos de missão, é-lhe firmada a componente de “avaliação global e qualitativa dos estabelecimentos de educação e ensino (aliás, competência anteriormente determinada através da LBSE, art.º 53.º).

No essencial, para além deste domínio, aquele diploma vem clarificar a missão e funções, especificamente nos âmbitos do controlo pedagógico, controlo administrativo-financeiro, acompanhamento e avaliação dos equipamentos educativos, explicitada nos seguintes termos:

Controlo técnico-pedagógico

“Promover o controlo da qualidade pedagógica, [...] verificar o cumprimento das disposições legais e das orientações normativas (art.º 2.º, alínea, a); [...] “Prestar apoio técnico, pedagógico e informativo aos docentes (art.º 3.º, alínea b); [...] “Prestar apoio técnico e informativo aos órgãos de administração e gestão, [...] promover a participação de toda a comunidade escolar, [...] contribuir para uma articulação harmónica entre os diversos níveis, graus e tipos de educação” (art.º 4.º, alínea c); [...] “Recolher informações e elaborar relatórios [...] em matéria pedagógica, (art.º 4.º, alínea d); [...] verificar, [...] promover [...] a melhoria da organização escolar e pedagógica” (art.º 4.º, alínea, e).

Controlo Administrativo-financeiro

“Proceder ao controlo da eficiência da gestão administrativa e financeira [...] verificar o cumprimento das disposições legais em vigor” (art.º 4.º, alínea a); [...] elaborar relatórios sobre a gestão administrativa e financeira [...] prestar o apoio técnico e informativo (art.º 4.º, alínea d).

Avaliação

“Recolher informações e elaborar relatórios sobre os resultados do processo de avaliação do desempenho do pessoal docente [...] (art.º 4.º, alínea, g); [...] avaliar os resultados da aplicação da legislação em vigor [...] Realizar estudos [...] apresentar propostas em matéria legislativa [...] que visem a melhoria da qualidade da educação e do ensino (art.º 4.º, alínea, h).

Ação disciplinar

“Proceder a averiguações, propor e instruir os processos disciplinares, inquéritos e sindicâncias de natureza pedagógica [...]” (art.º 2.º alínea h).

Controlo/accompanhamento dos equipamentos educativos

“[...] Promover o controlo da qualidade dos equipamentos educativos, [...] verificar o cumprimento das disposições legais em vigor [...] elaborar relatórios sobre o estado de conservação dos equipamentos educativos”. (art.º 5.º, alíneas a, b, e).

Perante este quadro e tendo em conta a abrangência e especificidade da missão e funções que foram cometidas à Inspeção por aquele normativo (Decreto-Lei n.º 304/91), o então Inspetor-Geral, René Rodrigues da Silva, promoveu um conjunto de ações a desenvolver a nível de serviços centrais e regionais para, nesse sentido, corresponder ao que havia sido determinado naquele diploma. Assim seria se tal plano de intenções não fosse revertido, pois “o Ministro da Educação retirou à IGE grande parte da verba destinada

às deslocações dos inspetores, deixando somente o essencial para assuntos de carácter prioritário” (Redinha, 1998, p.72).

3.2. A segunda alteração orgânica

Decorrido um período inferior a dois anos, a Inspeção, na sequência da publicação o Decreto-Lei n.º 140/93, de 26 de abril, é entrecruzada por uma segunda alteração orgânica, desde logo, a Inspeção passa a ser denominada de Inspeção-Geral da Educação, em vez de Inspeção-Geral de Educação. Se, por um lado, esta mudança de designação poderá ser interpretada, à primeira vista, como não significativa (apenas ao nível de nomenclatura), por outro, se lida à luz do que lhe é determinado, em termos de missão – “acompanhamento e fiscalização [... dos] ensinos pré-escolar, básico e secundário e superior e estabelecimentos de ensino portugueses situados no estrangeiro”⁵⁸ (Decreto-Lei n.º 140/93, art.º 1.º e art.º 2.º, pontos 1 e 2) – ganha sentido, face ao alargamento do seu campo de intervenção. Neste caso, a todos os níveis de ensino do sistema educativo nacional e “estabelecimentos de ensino portugueses situados no estrangeiro”, logo, *da educação e não de educação*.

Para a presente investigação, há que reter o inserto nos articulados abaixo destacados que traduzem, no essencial, a segunda alteração orgânica da Inspeção em termos de missão e funções: i) enfatiza o papel de fiscalização da Inspeção nas vertentes pedagógicas e técnica; e ii) não há qualquer referência à função de avaliação, conforme o anteriormente estabelecido na LBSE (art.º 2.º, alínea c); e iii) é um serviço central do Ministério da Educação, dotado de autonomia administrativa, com funções de *acompanhamento e fiscalização* (art.º 1.º):

Técnico-pedagógicas

“Proceder ao controlo da qualidade pedagógica e técnica ao nível do ensino pré-escolar, básico e secundário” (art.º 2.º, alínea a).

⁵⁸ Refira-se que esta reestruturação orgânica distende a Inspeção aos “estabelecimentos de ensino portugueses situados no estrangeiro” (Decreto-Lei n.º 140/93, art.º 1.º e art.º 2.º, pontos 1 e 2). Este alargamento deve-se ao facto de um novo contexto político, nomeadamente à já integração de Portugal na União Europeia, tornando-se membro de facto a 1 de janeiro de 1986, depois de ter assinado o acordo de pré-adesão 3 de dezembro de 1980. Em relação a este aspeto, adite-

Administrativo-financeiras

“Controlo da eficiência administrativa e financeira de todos os estabelecimentos e serviços integrados no sistema educativo” (art.º 2.º, alínea a).

3.3. A terceira alteração orgânica

Posteriormente, após a publicação do Decreto-Lei n.º 140/93, foi estabelecida uma nova lei orgânica para a Inspeção que viria a concretizar-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 271/95, de 23 de outubro⁵⁹, alterado por ratificação pela Lei n.º 18/96, de 20 de junho.

Já em finais do século XX, considerando a evolução das inspeções europeias, a autonomia das escolas (Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio), a transferência de competências para as autarquias (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro)⁶⁰ o Decreto-Lei n.º 70/99 vem reposicionar o papel da Inspeção, acentuando a importância deste quadro evolutivo na abertura de serviço, conforme se pode ler no preâmbulo do citado diploma⁶¹.

Retire-se, do conteúdo destes diplomas, a redefinição da missão e funções da Inspeção “[...] um serviço central do Ministério da Educação dotado de autonomia técnica e administrativa, com competências de *auditoria e de controlo do funcionamento do sistema educativo*, [...] *apoio técnico às escolas e da salvaguarda dos interesses dos utentes*” (Lei 18/96, art.º 1.º).

se “representar o Ministério nas estruturas de inspeção das escolas europeias” (Decreto-Lei n.º 70/99, de 12 de março, que altera por ratificação a Lei Orgânica da Inspeção, art.º 2.º, ponto 2).

⁵⁹ Relativamente ao determinado na terceira alteração orgânica da Inspeção, José Calçada (Inspetor da Educação), à época Deputado da Assembleia da República, demonstrou a sua discórdia afirmando em plenário: “[...] o caráter centralista e centralizador do presente decreto-lei [...] enfatiza as “atribuições” de “controlo”, [...] insiste de modo obsessivo na componente de “fiscalização” [...] o mais gravoso deste decreto-lei provém do facto de se assumir, brutal e objetivamente, como uma autêntica comissão liquidatária de uma inspeção ao serviço do sistema educativo e das escolas, para dar lugar a uma inspeção propriedade do governo sem qualquer sensibilidade para os problemas reais do sistema” (DAR, 1995).

⁶⁰ Esta lei é uma 1.ª versão de transferência de competências para as autarquias. A 2.ª versão é a Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro; A 3.ª versão corresponde à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Em relação a esta matéria e à data deste estudo, as autarquias têm em mãos o diploma publicado em 16 de agosto, a Lei n.º 50/2018.

⁶¹ “A criação de escolas portuguesas no estrangeiro, nomeadamente em Macau e nos países africanos lusófonos, obriga [...] a que se atribua à Inspeção-Geral da Educação a representação do Ministério da Educação nas estruturas de gestão e inspeção das escolas portuguesas no estrangeiro. A evolução que estão a ter as inspeções da educação nos países europeus, num momento em que a autonomia das escolas e a transferência de competências para as autarquias se desenvolvem e consolidam, conduz a uma revisão do papel da Inspeção-Geral da Educação, que passa, necessariamente, por uma definição mais precisa e exigente do seu âmbito de intervenção, aliada a uma abertura ao exterior, no sentido de manter a ligação com o debate e a evolução da ação e do pensamento educativo e de transferir para a Inspeção-Geral da Educação, as mais-valias que eles naturalmente comportam” (Preâmbulo, ponto único, Decreto 70/99, de 12 de março)

Técnico-pedagógicas

“Avaliar e fiscalizar, na vertente técnico-pedagógica, os estabelecimentos, serviços e atividades da educação pré-escolar, escolar e extra-escolar [...] apoio técnico às escolas e a salvaguarda dos interesses dos seus utentes [...] Propor ou colaborar na preparação de medidas que visem o aperfeiçoamento e a melhoria do funcionamento do sistema educativo” (Preâmbulo, e art.º 2.º, pontos 1 e 2, Decreto-Lei nº 271/95).

Administrativo-financeira

“Avaliar e fiscalizar a gestão administrativa, financeira e patrimonial dos estabelecimentos e serviços integrados no sistema educativo” (art.º 2.º, ponto 1).

Ação disciplinar

“[...] Instruir processos disciplinares instaurados por entidades competentes a agentes do sistema educativo, [...]” (art.º 2.º, ponto 2).

No mesmo enquadramento e decorrente da leitura e análise da precedente lógica normativa, produzida nos anos 90, apresenta-se a síntese abaixo (Quadro 3) de modo a melhor clarificar os sentidos da Inspeção em tempos de reformas operadas nos anos 90.

Quadro 3. A missão e funções da Inspeção nos anos 90

<p>1.ª Alteração orgânica Inspeção-Geral de Educação (Decreto-Lei n.º 304/91)</p>	<p>Missão</p> <p>Funções</p>	<p><i>Fiscalização, avaliação do desempenho do sistema educativo</i></p> <p><i>Controlo da qualidade pedagógica e técnica</i></p> <p><i>Acompanhamento e fiscalização</i></p>
<p>2.ª Alteração orgânica Inspeção-Geral da Educação (Decreto-Lei n.º 140/93)</p>	<p>Missão</p> <p>Funções</p>	<p><i>Auditoria e controlo do funcionamento do sistema educativo [...] apoio técnico às escolas [...] salvaguarda dos interesses dos utentes</i></p>
<p>3.ª Alteração orgânica Inspeção-Geral da Educação (Decreto-Lei n.º 271/95, alterado por ratificação pela Lei n.º 18/96)</p>	<p>Missão</p> <p>Funções</p>	<p><i>Avaliar, fiscalizar, controlar, na vertente técnico-pedagógica, [...] Avaliar fiscalizar, auditar a gestão administrativa, financeira e patrimonial [...] instaurar processos disciplinares</i></p>

Fonte: *Diário da República* n.º 187, I Série-A, *Diário da República* n.º 97, I Série-A e *Diário da República* n.º 245, I Série-A.

Reportando a síntese anterior, importará assinalar as expressões “auditoria” e “controlo” (Decreto-Lei n.º 271/95, alterado por ratificação pela Lei n.º 18/96). Isto porque, tal como aconteceu nas leis orgânicas anteriores (Decreto-Lei n.º 140/93; Decreto-Lei n.º 304/91), também aquele diploma alterou significativamente o plasmado na LBSE (art.º 53.º) que, sobre esta matéria, refere “avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar”.

Por sua vez, se coligidos elementos do conteúdo dos normativos antecedentes e relativos às respetivas alterações orgânicas da Inspeção, evidenciam-se diferenças substantivas no uso da linguagem, em termos de discurso político-normativo. Porquanto, na lógica da LBSE, a missão é definida por expressões precisas, “avaliar” e “fiscalizar”, enquanto, nas leis orgânicas, as expressões “controlo”, “auditoria”, “fiscalização” utilizam-se tanto para designar missão como funções. Aliás, esta imprecisão de conteúdo semântico vai prevalecer na linguagem inspetiva do séc. XXI. Isto porque, segundo Formosinho e Machado (1998, p.21), a Inspeção “que confrontada com a retórica de autonomia [...] toma muitas vezes a forma de ação insensata [...] que, dentro de uma perspetiva racional, procura adequar na ação os meios utilizados aos fins pretendidos”.

Na verdade, se analisadas as diferentes reestruturações orgânicas direcionadas à Inspeção, nos anos 90, poder-se-á dizer que se *quedaram no passeio das virtudes*, situação que chegou a ser questionada por Redinha (1998), aquando da segunda alteração orgânica (Decreto-Lei n.º 140/93) referindo que esta apenas se traduziu ao nível do pessoal dirigente, concretamente na criação de cinco núcleos nos serviços centrais, acentuando desta forma a tendência centralista da Inspeção.

Efetivamente, por efeito da disseminação de políticas públicas, entretanto implementadas aos níveis da estrutura da administração educacional e sistema educativo, entre outras (a descentralização, as competências atribuídas ao poder local, o reforço da autonomia), a Inspeção vê-se confrontada com novos desafios, que na sua natureza e objeto (missão e funções) vem seguindo as

(re)estruturações da administração educacional, estas, sujeitas às vozes de comando das diferentes feições políticas dos vários governos constitucionais.

4. Mudam-se os tempos mudam-se as vontades: a Inspeção no Século XXI

4.1. Dois ministérios: duas inspeções

Considerando que os sentidos da Inspeção foram acompanhando as metamorfoses ocorridas no âmbito das políticas educativas operadas desde a sua criação em 1979, na verdade, é a partir da viragem do século que a Inspeção se vê confrontada com os maiores desafios. Efetivamente, segundo Barroso (2003), os inícios do século XXI são marcados por um certo descontentamento em relação ao setor da educação, de tal modo que, segundo Caixeiro (2014, p.103), “o diagnóstico feito sobre o desempenho do sistema é pouco animador”. Sendo que tal desagrado veio facilitar a germinação de propostas de cariz neoliberal no mundo da educação, nomeadamente “a privatização do ensino”, “a subordinação da educação à lógica do mercado”, “a competição ente escolas através dos *rankings*”, “o reforço da autoridade através do de lideranças fortes”, “a prestação de contas”, portanto, a alocação ao setor da educação de novos sentidos, estes interrelacionados com o mundo económico-empresarial (Barroso, 2003, 2005; Costa, 2000, 2003, 2007; Costa *et al*, 2001; Costa & Ventura, 2002; Estevão, 2002; Lima, 2011; Lima & Afonso, 2002; Formosinho & Machado, 2000c).

Com efeito, em 2002, o XV Governo Constitucional, determinado em implementar uma das linhas do seu programa para o ensino superior, considera que a orgânica do Ministério da Educação, datada de 1993, é inadequada, perante os desafios que se colocam ao sistema educativo e à implementação das políticas educativas, a esse nível.

Decorrente dessa posição política, em matéria de educação, aquele governo, no intento de “reforçar as sinergias entre ensino e investigação,” promulga o Decreto-Lei n.º 205/2002, de 7 de outubro, através do qual é criado o Ministério da Ciência e do Ensino. Desde logo, o XV Governo, tendo em vista a definição, execução e avaliação da política nacional para o ensino superior,

ciências e tecnologia, enfatiza em preâmbulo do citado normativo, a intenção de “[...] assegurar a qualidade dos serviços prestados [...] uma organização administrativa adequada à autonomia dos estabelecimentos da ciência e do ensino superior, preparada para os desafios colocados ao País pela dimensão europeia e internacional da ciência e do ensino superior” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 205/2002)⁶². No mesmo contexto político-normativo é então criado um novo departamento na estrutura orgânica da administração educacional – a Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior (IGCES), com funções de auditoria e de controlo do funcionamento do sistema do ensino superior e do sistema científico e tecnológico.

Com esta reorganização ministerial passam a coexistir no sistema educativo português duas inspeções: a Inspeção-Geral da Educação para o ensino não superior e a Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior (IGCES) para o ensino superior: dois ministérios, duas inspeções. Com esta reestruturação, a Inspeção, de nome Inspeção-Geral da Educação prossegue o seu papel no sistema de ensino não superior, ancorada no que lhe fora estatuído pelo Decreto-Lei n.º 271/95, alterado por ratificação pela Lei n.º 18/96.

Ainda, na prossecução do seu programa, o XV Governo Constitucional, ao erigir “as políticas de qualificação dos recursos humanos do País e de promoção da qualidade da educação e da formação a desígnio estratégico nacional,” faz promulgar o Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro. Com efeito, veja-se, no respetivo preâmbulo, expressões como: i) “o reconhecimento do espaço cultural em que Portugal se situa”; ii) “os municípios parceiros insubstituíveis no desenvolvimento da educação”; iii) “a institucionalização de um sistema de avaliação continuada e global da educação e do ensino não superior”, iv) “o modelo de descentralização administrativa; v) “a modernização do Estado” como melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; vi) “a qualificação dos recursos humanos” face às “necessidades da competitividade da economia global”.

⁶² Trata-se do primeiro normativo produzido no Regime Democrático a determinar a criação de uma inspeção para o ensino superior, dando lugar a duas inspeções da educação: uma para o sistema de ensino não superior e outra para o sistema de ensino superior, com modelos de organização interna, específicos e independentes.

Por conseguinte, no novo quadro da reforma do ME, desencadeada pelo Decreto-Lei n.º 208/2002, a Inspeção é convocada a desempenhar um novo papel no sistema educativo e a assumir um novo perfil na relação com as escolas e com os serviços da administração educacional, colocando-a deste modo num novo patamar de exigências e desafios⁶³. Na presente moldura administrativo-educacional, a Inspeção (atendendo ao anterior universo que dispunha, alterado significativamente, depois da coexistência das duas estruturas inspetivas no sistema educativo) tende a estruturar os seus órgãos e serviços de forma a atuar em função de resultados e segundo uma filosofia de desenvolvimento da autonomia das escolas.

Mais tarde, o XVII Governo Constitucional, ao consagrar a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País, promulga os Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro⁶⁴ para determinar a reorganização do ME e posteriormente o Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007, de 31 de julho, por forma a uma nova estrutura orgânica da Inspeção.

Naquele enquadramento normativo, a Inspeção para o sistema de ensino não superior é apresentada, em pleno século XXI, como “um serviço central da administração direta do Estado” (Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007, art.º 1.º). Saliente-se que foi no contexto do citado diploma que foram alocadas, às suas tradicionais funções inspetivas, “a função de participação no desenvolvimento do processo de avaliação das escolas”, conforme preâmbulo, Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007.

⁶³“Passados quase 25 anos convém lembrar que as circunstâncias mudaram. Vivem-se tempos de diminuição da população escolar de excesso de oferta de professores de necessidade de repensar a educação, face às múltiplas mudanças sociais, económicas, culturais e organizativas que atravessam a sociedade portuguesa e o mundo [...]. A nova visão da estrutura orgânica do ME assente numa organização de órgãos e serviços estruturados de forma coerente para agir em função dos resultados e segundo uma filosofia de desenvolvimento da autonomia das escolas e do princípio da subsidiariedade entre os diferentes níveis da administração, conduziu a uma redistribuição funcional de papéis e de responsabilidades dos serviços nos diferentes níveis da administração educativa [...]”. Ministério da Educação, Inspeção-Geral da Educação (2003). Editorial, Ser Inspeção hoje...Desafios e exigências. IGE Informação, Boletim Informativo da Inspeção-Geral da Educação, Ano 4, n.º 9-10, setembro-outubro, 2003.

⁶⁴ “No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do Governo no tocante à modernização administrativa, à melhoria da qualidade dos serviços públicos com ganhos de eficiência, importa concretizar o esforço de racionalização estrutural, consagrado no Decreto-Lei n.º 213/2006, de 27 de outubro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Educação (ME), avançando na definição dos modelos organizacionais dos serviços que integram a respetiva estrutura [...]”.

Acresce que, na lógica da racionalização estrutural consagrada no quadro das leis orgânicas dos vários ministérios, o XVII Governo Constitucional aprova o Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que estabelece um regime jurídico comum para todos os serviços da administração direta e indireta do Estado que exercessem a atividade de Inspeção “que sem prejuízo da necessidade de acautelar regime específicos decorrentes das exigências próprias de cada setor [...] permita racionalizar e uniformizar um acervo de regras comuns a toda a atividade [...]” (Preâmbulo).

Em termos de discurso político-normativo, no quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do XVII Governo Constitucional, há a salientar o pormenor estatuído, das expressões utilizadas, seja a modernização e melhoria da qualidade e eficiência dos serviços públicos, seja a uniformização de linguagem “dos serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo” (art.º 1.º).

Neste sentido e segundo o Decreto-Lei n.º 276/2007, art.º 2.º, são referidas: i) a *atividade de inspeção*, utilizada para designar a atividade de inspeção, auditoria e fiscalização desenvolvida pelos serviços da administração direta e indireta do Estado; ii) o serviço *de inspeção*, para mencionar os serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo; e iii) o *peçoal de inspeção*, para referir o peçoal dos serviços que exerça funções de inspeção, auditoria e fiscalização.

Desta feita, importará reter que à Inspeção valeu-lhe a designação de serviço central da administração direta do Estado e a missão e funções de *controlo, auditoria e fiscalização* do sistema educativo (ver à frente o Quadro 4) e, mais tarde, um regulamento de procedimentos de inspeção da Inspeção, da Inspeção-Geral da Educação e Ciência, questão abordada adiante no Capítulo III deste estudo.

4.2. No chamado período da Troika: a união de facto

Em inícios da segunda década do século XXI (2011-2014), Portugal viu-se mergulhado numa profunda crise social, económica e financeira, registada na memória coletiva portuguesa por *período da Troika*, de cujos reflexos falam as vozes de todos os setores de atividade da sociedade portuguesa, aqui em específico no setor da educação, particularmente retratada por Santana (2014):

“As mudanças sociais e económicas que varrem a vida dos portugueses colocam à Educação problemas novos e emprestam uma dimensão maior aos problemas de sempre. [...] A Educação nacional está a ser confrontada com caminhos que desprezam a sua natureza axiológica e procuram impor-lhe o modelo de mercado. Trata-se de apresentar a Educação como um simples serviço, circunscrito a objetivos utilitários e instrumentais e regulado apenas por normas de eficiência e eficácia”.

O XIX Governo Constitucional determinou, em nome do “*Compromisso e Eficiência*”, para o setor da educação, as grandes linhas de atuação para o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)⁶⁵, consubstanciadas por um processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços.

Neste contexto e conforme o plasmado no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, o XIX Governo, no sentido de “tornar eficiente e racional a utilização dos recursos públicos” e de levar ao “cumprimento de redução de despesa pública a que o país está vinculado”, procede a uma nova

⁶⁵ A este propósito, Santana (2014), em Secção Editorial da Revista Seara Nova, expressava, à época, a sua crítica quanto às políticas para a Educação, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC): “Se compulsarmos proclamações e discursos de economistas, sociólogos e políticos, se percorrermos os documentos de avaliação e prospetiva das instituições transnacionais, impõe-se a qualquer observador um denominador comum: a Educação é fonte de riqueza e o melhor veículo de inclusão e promoção social. Este papel da Educação, universalmente reconhecido, deveria, em tempos de crise, suscitar o reforço do empenhamento do Estado. Porque há uma relação incontornável entre economia e Educação. Porque o relaxamento do esforço com a Educação torna a crise crónica. Porque pior que o empobrecimento da bolsa e das bolsas é o empobrecimento do conhecimento e do espírito. <http://www.searanova.publ.pt/pt/1728/dossier/510/3-anos-de-Troika--As-pol%C3%ADticas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-os-professores-e-a-escola-p%C3%BAblica.htm>

orgânica do ME⁶⁶ sendo vários “os serviços e organismos objeto de extinção, fusão ou reestruturação.” Decorrente deste processo, funde o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência e do Ensino Superior num só ministério, o Ministério da Educação e Ciência. Este ministério passa então a acumular, num mesmo departamento governamental, a definição e a promoção da execução das políticas educativas relativas à educação pré-escolar, à educação escolar, ensinos básico secundário e superior, que integram as modalidades especiais de educação, a educação extraescolar, a ciência e a tecnologia, “bem como os respetivos modos de organização, financiamento e avaliação, por forma a potenciar as sinergias dos diferentes subsistemas, beneficiando da respetiva complementaridade” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro)⁶⁷.

Como consequência daquela união ministerial dá-se o encontro das duas estruturas inspetivas (Inspeção-Geral da Educação e Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior), dando lugar à atual Inspeção, denominada Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC),

Ainda na dita lógica de racionalização, de aproveitamento das sinergias e recursos existentes, princípios que vem anunciando, o XIX Governo faz publicar um conjunto de normativos no sentido de reorganizar as estruturas orgânicas dos serviços reestruturados e ou criados por fusão.

Sendo a Inspeção, naquele contexto político-normativo, um dos serviços criados por fusão, é publicado o Decreto Regulamentar n.º 15/2012, o qual define a sua missão, atribuições e estrutura e organização interna.

Neste sentido, a Inspeção

⁶⁶ Ministério da Educação e Ciência, lido à luz do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, decreto que aprovou uma nova estrutura orgânica do ME.

⁶⁷“Neste contexto, procede-se à extinção, por fusão, das secretarias-gerais e das inspeções-gerais dos anteriores departamentos governamentais, do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do Gabinete de Gestão Financeira, do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, do Gabinete Coordenador do Sistema de Informação, da Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, do Gabinete Coordenador de Segurança Escolar, da Direção-Geral dos Recursos Humanos da Educação e das Direções Regionais de Educação do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, todos do Ministério da Educação” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro).

“[...] é um serviço central da administração direta do Estado [...] “tendo por missão assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços” do ME “[...] bem como o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo, nos âmbitos da educação pré -escolar, ensinos básico, secundário e superior” (art.º 1.º).

E, ainda do art.º 2.º, ponto 2, e alíneas de a) a j), as funções

“apreciar a conformidade legal”, “contribuir para a qualidade do sistema educativo”, “propor medidas que visem a melhoria do sistema educativo”, “participar no processo de avaliação das escolas [...] controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos nos termos da lei e de acordo com os objetivos definidos pelo Governo”, avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho”, “zelar pela equidade no sistema educativo, e assegurar a ação disciplinar”

À data da apresentação deste estudo (2019), a Inspeção é entendida como um serviço central da administração direta do estado, dotado de autonomia administrativa, dirigido por um Inspector-Geral que responde perante duas tutelas governamentais, a da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a da Educação (sendo que a Educação também compreende a Juventude e o Desporto)⁶⁸. Do seu percurso em termos de missão e funções, no século XXI, confira-se o quadro-síntese abaixo apresentado (Quadro 4).

⁶⁸ É de referir que o funcionamento do XXI Governo Constitucional assenta numa lógica sistematizada de serviços partilhados, sendo que a existência de novos Ministros não implicou a criação de novos serviços de apoio, nem sequer a criação de novos serviços e estruturas (preâmbulo, Decreto-Lei nº 251-A/2015, de 17 de dezembro).

Quadro 4. *A Inspeção no século XXI*

<p>Inspeção-Geral da Educação (Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007)</p>	<p>Missão</p> <p>Funções</p>	<p><i>Um serviço central de controlo, auditoria e fiscalização do funcionamento do sistema educativo no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extra -escolar, bem como dos serviços e organismos do Ministério da Educação</i></p> <p><i>“Assegurar a qualidade [...] zelar pela equidade do e no sistema educativo [...] apreciar a conformidade legal [...] controlar a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, [...] desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do ME [...] exercer o controlo técnico [...] participar no processo de avaliação das escolas [...].assegurar o serviço jurídico contencioso decorrente da prossecução sua missão (art.º 3.º, pontos 1 e 2 e alíneas)</i></p>
-----------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Inspeção-Geral da Educação e Ciência</p> <p>Decreto-Lei n.º 125/2011 (art.º.11.º)</p> <p>Decreto Regulamentar n.º 15/2012</p>	<p>Missão</p> <p>Funções</p>	<p><i>“Assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC ou sujeitos à tutela do membro do Governo [...]” o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo (art.º 2.º, ponto 1).</i></p> <p><i>“Assegurar a qualidade [...] zelar pela equidade do e no sistema educativo [...] apreciar a conformidade legal [...] controlar a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, [...] assegurar a ação disciplinar em serviços e organismos do ME [...] exercer o controlo técnico [...] participar no processo de avaliação das escolas”. (art.º 2.º, ponto 2 e alíneas)”</i></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Diário da República N.º146, 3.º Suplemento, Série I, Diário da República N.º 249, Série I e Diário da República N.º 20, Série I.

4.3. Do paradigma perdido

Se atentos os pontos precedentes, a Inspeção é criada em 1979, no âmbito Decreto 540/79, pleno Regime Democrático como serviço central do ME e denominada de Inspeção-Geral de Ensino, com funções de “*controlo e verificação*” do funcionamento do sistema de ensino não superior no âmbito do

Atualmente (2019), a Inspeção constitui-se como serviço central da administração direta do Estado, designada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência, com missão e funções “*assegurar a legalidade*”, “*o controlo*”, a auditoria e fiscalização do sistema educativo, nos termos do Decreto 125/2011 e Decreto Regulamentar n.º 15/2012.

Relembre-se que em 1986, através da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), passou a designar-se por Inspeção Escolar para “avaliar e fiscalizar a realização da educação escolar”, e, nos anos 90, foi denominada primeiramente por Inspeção-Geral de Educação e depois Inspeção-Geral da Educação. E nesta *roda de voltas* estruturais de reformas para a educação, a sua missão e funções no sistema de ensino não superior cruzaram-se entre “fiscalização e acompanhamento”, em 1993, e “auditoria” “controlo”, em 1995 e de “controlo”, “auditoria” e “fiscalização” em 2019.

Na verdade, a Inspeção, desde 1979 até à atualidade, em 2019, tem vindo a acompanhar os sentidos das políticas educativas operadas na administração educacional e no sistema educativo, (re)construindo-se tendo em conta as *voltas da roda* das sucessivas reestruturações orgânicas do ME.

5. A organização interna da Inspeção

A organização interna da Inspeção tem vindo a estruturar-se, de acordo com a missão e funções que lhe têm sido cometidas, através de diferentes normativos, particularmente os produzidos no século XXI⁶⁹ os quais têm marcado os seus processos organizativos, conferindo-lhe, por essa via, uma configuração específica com objetivos, também eles particulares, na administração educacional e no sistema de educativo português.

Na atualidade, a estrutura interna da Inspeção está subjacente aos termos determinados no Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro, consistindo num serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa. É dirigida por um Inspetor-Geral e três subinspetores-gerais, obedecendo a um modelo estrutural misto, sendo que, para as áreas de administração geral e do apoio jurídico, apresenta o modelo de estrutura

⁶⁹ Decreto-Lei n.º 2013/2006, de 27 de outubro; Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007; Portarias n.º 827-F/2007 e Portaria n.º 827-G/2007, ambas de 31 de julho; Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho; Decreto Regulamentar n.º 15/2012, de 27 de janeiro: enquadramento do regime de funcionamento das inspeções, missão, atribuições e a respetiva orgânica da Inspeção.

hierarquizada e para as áreas da atividade inspetiva, o modelo de estrutura matricial, a saber:

Duas unidades orgânicas nucleares dirigidas por diretores de serviços:

- Direção de Serviços Jurídicos (DSJ);
- Direção de Serviços de Administração Geral (DSAG).

Duas unidades orgânicas flexíveis dirigidas por chefes de divisão:

- Divisão de Aprovisionamento, Contabilidade e Património (DACP);
- Divisão de Comunicação e Sistemas de Informação (DCSI).

A estrutura matricial compreende equipas multidisciplinares dirigidas por chefes de equipa, equiparados a diretor de serviços ou a chefe de divisão:

- Equipa Multidisciplinar do Ensino Superior e Ciência (EMESC);
- Equipa Multidisciplinar da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário (EMEE);
- Multidisciplinar de Auditoria e Controlo Financeiro (EMAF);
- Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Norte (EMN);
- Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Centro (EMC);
- Equipa Multidisciplinar da Área Territorial Sul (EMS);
- Equipa Multidisciplinar de Provedoria (EMP).

A Inspeção, de entre os demais serviços centrais do ME⁷⁰, constitui um espaço privilegiado de análise organizacional, no que concerne à sua peculiar estrutura organizativa. Concebida para assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos e serviços do próprio ME e para o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo, nos âmbitos da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário, nela se pode reconhecer uma pluralidade de sentidos e de lógicas.

⁷⁰ "A Secretária-Geral (SG); a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC); a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE); a Direção-Geral da Educação (DGE); a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC); o Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) [...] a Secretaria-Geral da Educação e Ciência, a Inspeção-Geral da Educação e Ciência e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, no que diz respeito às suas áreas de competência" (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, ponto 4).

Nesta perspetiva, se uma estrutura organizacional é um conjunto de relações formais entre os grupos e os indivíduos que a enformam, admite-se que a Inspeção possa ser lida na perspetiva de imagens organizacionais “que aplicadas ao estudo de organizações escolares [...] poder-se-ão aplicar [...] a outras valências educativas, ou mesmo com as devidas adaptações, a certas organizações não estritamente escolares (como algumas organizações de serviços)” (Costa,1996, p.7)⁷¹.

Tendo por base o organograma (Anexo 1), poder-se-á dizer que as componentes “formalização” e “centralização” são elementos presentes na estrutura interna da Inspeção.

Se vista na perspetiva organizacional, a Inspeção (Costa,1996) caracteriza-se por um elevado número de níveis hierárquicos e uma forte estrutura de controlo. Esta possui uma estrutura organizacional complexa (Anexo 1), sendo que os seus níveis de diferenciação e de departamentalização são elevados, designadamente os departamentos centrais e as áreas territoriais. Por sua vez, cada um dos departamentos subdivide-se em unidades, constituídas por especialistas que desempenham funções e tarefas específicas.

Relativamente à hierarquização, estão presentes vários níveis hierárquicos, designadamente o Inspetor-Geral, os Subinspetores-Gerais, os Diretores de Serviços, os Chefes de Divisão, os Coordenadores, os inspetores entre outros (Capítulo III, Quadro 7).

Quanto à formalização, também esta se encontra presente, tanto mais pela definição estandardizada da norma no que diz respeito ao regulamento de procedimentos das atividades de inspeção da Inspeção (Capítulo III)

Uma organização com um elevado conjunto de normas, procedimentos e instruções que orientam o comportamento dos trabalhadores poder-se-á considerar uma organização com um elevado nível de formalização. De facto, a

⁷¹Este investigador, através da sua obra *Imagens Organizacionais da Escola*, apresenta uma proposta sobre os modos de olhar as organizações à luz de imagens organizacionais. Ao longo da obra *Imagens Organizacionais da Escola* o autor disserta, entre outras, sobre as seguintes imagens: *a escola como empresa, a escola como burocracia, a escola como arena política, a escola como anarquia e a escola como cultura*, “através das quais os estabelecimentos de ensino podem ser interpretados e/ou geridos” (Costa,1996, pp.7-8).

organização interna da atual Inspeção apresenta um nível de formalização elevado, uma vez que desenvolve a sua atividade no quadro de um amplo conjunto de normas, diretrizes e procedimentos (legislação, regulamentos, relatórios) que enformam a sua ação.

O elemento centralização está relacionado com a distribuição do poder na organização. Quando o poder e a autoridade se encontram concentrados nos níveis mais elevados da hierarquia, o nível de centralização da organização é maior. Quando se verifica a delegação de poder de decisão em níveis inferiores da hierarquia estamos perante uma organização de carácter descentralizado (Costa, 1996). Se observado o organograma (Anexo1), o poder de decisão não está exclusivamente centrado no topo hierárquico, encontrando-se também ao nível de outros dirigentes e coordenadores (serviços centrais e áreas territoriais); no entanto, a tomada de decisões sobre questões nucleares da organização continua a pertencer ao topo hierárquico.

Por conseguinte, a Inspeção aproxima-se de uma organização típica de modelo burocrático caracterizada,

“pela centralização das decisões nos órgãos de cúpula; [...] regulamentação pormenorizada de todas as atividades a partir de uma rigorosa e compartimentada divisão do trabalho; [...] atuação rotineira (comportamentos estandardizados) com base no cumprimento de normas escritas e estáveis” (Costa, 1996, p.39).

A Inspeção nas escolas

Desde a institucionalização do ensino em Portugal, com início na Reforma do Marquês de Pombal, que a escola, enquanto local de prestação de um bem público (a educação), tem vindo a assumir protagonismo nas diferentes modalidades do sistema de ensino português⁷². Para garantir esse bem público, o ME detém uma estrutura orgânica composta por um conjunto de serviços e órgãos centrais e regionais. Nessa disposição orgânica, a Inspeção é um dos serviços centrais do ME que tem por missão assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos daquele ministério, através de ações de controlo, de auditoria e de fiscalização do sistema educativo⁷³. Assim, tomando as escolas como elemento nuclear da prestação do serviço público de educação, a Inspeção faz destas o lugar privilegiado para a concretização das atividades que planeia anualmente. Analisada numa perspetiva organizacional, a escola comporta olhares multidimensionais e um conjunto diversificado de elementos que a caracterizam enquanto organização. Nessa panóplia de elementos caracterizadores, a Inspeção não pode dispensar i) a importância da sala de aula, enquanto núcleo basilar da essência da educação (a aprendizagem do aluno), constituindo-se como domínio “estratégico” e “prioritário” no planeamento das atividades e da ação da intervenção inspetiva no terreno

⁷² De entre outros estudos sobre a Inspeção no Sistema Educativo Português apontem-se os realizados por Carneiro (1998a, 1998b) e Carneiro e Serafim (2008).

⁷³ Veja-se, a este propósito, o Capítulo II do presente estudo.

(como ocorreu em 2017); e ii) o diretor de escola enquanto órgão máximo do governo destas organizações educativas e um dos interlocutores privilegiados da Inspeção para a implementação e execução das suas atividades.

Refletir-se-á, no decurso deste capítulo, numa primeira secção sobre a escola, lugar onde as políticas educativas se concretizam sob a responsabilidade dos seus agentes mais diretos – os diretores – e em cujo contexto a Inspeção, através dos seus inspetores, exerce preferencialmente a sua missão e funções. Na segunda secção depois de um apontamento sobre os Planos de Atividades da Inspeção, aportam-se as principais linhas estratégicas delineadas no Plano Anual de Atividades da Inspeção 2017, no que concerne aos objetivos, programas e atividades que o enformam, bem como às metodologias inspetivas. Importa referir que a ênfase dada neste Capítulo III ao Plano de Atividades da Inspeção da Educação 2017 (PA/2017), em termos da sua análise e interpretação, advém da pertinência do conhecimento dos respetivos programas e atividades desenvolvidas pela Inspeção nas escolas para a construção dos indicadores constantes na Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário (IQ) utilizado no estudo empírico deste estudo. Por conseguinte, a análise do PA (2017) constituiu um contributo fundamental para o alinhamento metodológico e desenvolvimento estratégico do estudo da presente investigação: *as perceções de diretores de escolas públicas do ensino não superior sobre a Inspeção da Educação, especificamente, quanto à sua missão e funções, nos âmbitos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.*

1. Modos de pensar a escola

1.1. Para uma análise de escola na contemporaneidade

Os desafios que se colocam à educação e ao ensino exigem da parte das escolas uma capacidade de mudança e inovação que requer um conhecimento rigoroso aos vários níveis do seu desempenho. Isto porque se assume, desde logo, que em pleno século XXI a escola constitui um meio de difusão da educação escolar nos sistemas educativos contemporâneos e, pela mesma via, pretende-se que seja um lugar de cultura da tolerância, da aceitação do outro, da inclusão e diversidade social e cultural (Morin, 2002).

Por via imperativa destas exigências, a escola tornou-se objeto de inúmeras convocações tanto na produção legislativa de políticas educativas, quanto nos discursos de entidades da administração central, regional e local, autarquias, pais, populações locais, empresas e sociedade em geral, assacando-lhes, cada qual, responsabilidades acrescidas, de acordo com os seus interesses e as suas finalidades específicas.

E se se pensa que uma abordagem desta natureza representa uma questão simples e puramente retórica, não o é certamente, pois ficará sempre muito aquém do pretendido, já que se pensa que esta representará sempre um trabalho de investigação, atuante e permanente. A escola atual encontra-se, assim, de alguma maneira, prisioneira entre as teias das ideias do passado e as necessidades do mundo de hoje, reestruturando-se constantemente em função destes dois planos” (Fonseca, 2010, p.31). Isto porque, no vetor tempo, a escola tornou-se cada vez mais um “espaço social em construção permanente, num processo instável de construção de compromissos locais que combinam lógicas e justiças não coincidentes ou até mesmo contraditórias” (Estevão, 2011, p.220).

De facto, a escola, em termos educacionais, “para além da sua faceta individual, possui uma dimensão social que se manifesta na interação, entre gerações, própria do ato educativo e na existência de diversos agentes sociais com funções educativas (família, escola, meios de comunicação social, grupos e associações diversificadas) [...]”; é também com base nesta dimensão social “que

se poderá falar de uma outra dimensão da educação - a organizacional [...] que consiste na concretização e materialização da educação organizada num espaço próprio, um estabelecimento, a que a cultura ocidental denominou por escola” (Costa,1996, p.9). Em relação à dimensão social da educação, Boavida (2013, pp. 26-27) refere que “a educação é a condição da própria dinâmica social e esta da sobrevivência da sociedade; [...] a educação resulta da vida em grupo e é a força de coesão e fator de desenvolvimento desse mesmo grupo”

Assim entendida, a escola tende cada vez mais a ser interpelada pelo seu lado mais vulnerável: a escola enquanto cenário de registos intemporais e de incertezas, marcados pelos mais díspares fatores como, por exemplo, os económicos (fluxos de mercado), a fragmentação social e cultural, o envelhecimento da população, a baixa natalidade, o aumento de índices de pobreza, a emergência de fenómenos xenófobos, os fluxos migratórios, a violência no seio escolar e nas famílias e, conseqüentemente, o reflexo de alterações significativas da estrutura familiar.

Efetivamente, a educação concebida em contexto escolar cruza-se com o quotidiano das pessoas, pela presença constante nas casas de todas e todos os cidadãos.

Para esta circunstância confluem alguns fatores como os meios de comunicação e informação, a televisão, os jornais e a internet, com a proliferação de redes móveis (Arruda, 2014), o aumento da participação formal de representantes parentais e da comunidade em órgãos colegiais de administração e gestão escolar, o associativismo (por exemplo associações de pais, associações sociais, culturais e desportivas), bem como o crescente interesse das famílias e da sociedade em geral quanto ao papel decisivo das escolas no processo de ensino e de aprendizagem e, conseqüentemente, no sucesso, insucesso e abandono escolares.

Efetivamente, as escolas na atualidade, para além de espaços de prestação de serviço público de educação, que se resolve a tensão entre as exigências do currículo nacional, (que garante a todos os alunos acesso universal ao conhecimento), e “os projetos educativos adequados às especificidades e necessidades dos contextos em que elas se inserem”, (Rodrigues, 2010, p.295),

são também, inegavelmente, uma janela para o mundo e vários mundos dentro dela, sendo que as escolas não podem fechar as portas e deixar o mundo exterior à sua entrada (Fullan, 1998).

A este propósito, veja-se que a conceção de uma escola para todos, como conquista social dos ideais democráticos modernos “[...] tornou-se uma realidade qualitativa distinta, com a qual os decisores políticos, os professores, os estudantes e as suas famílias, a opinião pública em geral têm uma manifesta dificuldade em compreender e «lidar»” (Teodoro, 2010, p.9).

Refira-se ainda que, no âmbito da administração educativa, após a Segunda Guerra Mundial, a mesma escola que foi assumida “como prioridade das políticas públicas que acolhesse todos, independentemente da sua condição social e económica, do grupo étnico ou diferença cultural, e a todos permitisse oportunidades de promoção social, profissional e cultural” (Teodoro, 2010, p.74), não teve lugar representativo na estrutura orgânica do Ministério da Educação até à primeira década do século XXI.

Este juízo é feito pela Ministra da Educação Maria de Lurdes Rodrigues do seguinte modo: “apesar dos progressos dos últimos anos, as escolas não tinham qualquer visibilidade continuando a existir apenas uma linha hierárquica de comando e de comunicação de decisões, indireta e descendente dos serviços para os estabelecimentos [...] concebidos como meras unidades de execução” (Rodrigues, 2010, p.296)

Neste sentido, assumindo como objetivo criar um espaço de comunicação direta entre todos os agentes envolvidos na preparação do ano letivo 2005-2006, devolvendo-lhes maior visibilidade, o XVII Governo Constitucional, liderado pelo Partido Socialista, promove em junho de 2005 reuniões de trabalho, dirigidas pelos membros do Governo entre os serviços do Ministério da Educação e os dirigentes de todas as escolas. Esta iniciativa, liderada pela referida Ministra da Educação pretendia, ao tempo, reafirmar a importância do lugar e do papel das escolas no quadro do sistema educativo português e o envolvimento dos

principais atores – os diretores de escolas – e, por esta via, melhorar os níveis de compreensão, apropriação, eficiência e concretização das políticas educativas⁷⁴.

Na verdade, a escola, que sempre foi pensada para preparar os jovens e as gerações para enfrentar desafios futuros, é a mesma escola que no precoce século XXI se defronta com o dilema de “antecipar quais serão esses desafios” (Cristo, 2013). Efetivamente e não obstante se promoverem estratégias para a melhoria e qualidade do seu desempenho através das mais diversas entidades centrais, locais e regionais, nomeadamente a Inspeção, a dificuldade em lidar com a escola torna-se cada vez mais visível.

Isto porque a escola, ao confrontar-se com a emergência de inegáveis fronteiras, seja pelos significativos avanços científicos e tecnológicos, seja pelo peso das exigências económicas, das expectativas sociais e culturais por parte da sociedade, enfrenta um dos maiores desafios e, por conseguinte, o papel que lhe é pedido passou a consumir-se no “curso das coisas” do tempo presente. “A Educação deixou de reduzir-se ao diálogo da escola e das famílias; e deixou de centrar a escola unicamente sobre as instituições de educação formal e sobre os tempos de infância e da juventude” (CNE, 1997, p.132). De facto, a escola deixou de ser apenas dos pais, dos professores, dos seus diretores, dos ministros de qualquer governo ou de qualquer crença religiosa. Uma visão de escola, na atualidade, apresenta-se como uma realidade complexa e implica, desde logo, um pensamento global, reflexivo e crítico. Leia-se, a este propósito, o pressuposto apresentado pela Inspeção em finais do século XX que, em termos de intervenção, via as organizações escolares como “um todo e, portanto, a sua avaliação deverá orientar-se por uma perspetiva integrada, onde os recursos e o uso que deles é feito se justificam pelos efeitos que têm nos processos” (IGE, PA, 1999, p.31).

Por força do entrecruzar destas questões com as normas e regras que fazem parte do núcleo formal da educação escolar, entende-se ser pertinente a análise da escola como organização enquanto “estrutura e racionalização, *típico da modernidade organizada*”, centrada em vários elementos, como por exemplo a produção de educação escolar e de ensino em larga escala, a fragmentação do

⁷⁴ Neste quadro, foi criado o Conselho das Escolas, um órgão consultivo do Ministério da Educação, através do Decreto

currículo, o controlo do tempo e do espaço escolares, “a introdução de hierarquias de tipo organizacional e de atividades de suporte administrativo”, tendo em vista a construção de um determinado projeto de educação” (Lima, 2011, p.156). Isto porque se pensa também que tal discussão poderá contribuir para melhor compreender e analisar as perceções dos diretores de escola sobre a intervenção inspetiva em contexto escolar, especificamente nas escolas públicas do ensino não superior.

1.2. Os sentidos da escola enquanto organização

Se o termo organização deriva do grego *organon*, que significa instrumento, utensílio, assume-se, desde logo, entre outras, que esta definição é condição e determinante para a conceção e existência de uma organização.

Então, se as organizações surgem pela necessidade de cumprir determinados fins, sejam gerais ou específicos, e mesmo globais dos cidadãos, estas tendem a ganhar identidades muito próprias, por influência dos que nela trabalham e interagem.

A ideia de que a existência das organizações está presente em todos os domínios da vida humana faz com que sejam definidas como unidades sociais dominantes complexas, quer sejam industriais ou de informação (departamentos públicos, no caso das escolas, bancos, hospitais, restaurantes, instituições sem fins lucrativos, igreja, empresas funerárias), estando-lhes, deste modo, conferidos determinados fins (Bilhim, 2005).

Nesta perspetiva e perseguindo o mesmo autor, as organizações podem caracterizar-se pela existência de fronteiras, geradas pela relação formal de cooperação e coordenação de pessoas e ações, pela prossecução de metas e pela diferenciação de funções, em cujas características se inclui a escola e por inerência as organizações escolares. Se atinente àquele quadro e aos elementos que constituem as organizações, estas poder-se-ão encarar de forma específica porque humanizadas e plurais, tanto pela racionalidade dos indivíduos e dos grupos que as enformam, como pela fluidez das suas fronteiras e

imprevisibilidade das suas relações com o ambiente externo (Barroso, 2005). Na senda deste investigador, convocam-se Croizier e Friedberg (1977) que, sobre a mesma questão, refere: “a organização é ao mesmo tempo um estado e uma dinâmica [...] em que a noção de estado remete para o estado social e a noção de dinâmica para os processos através dos quais os indivíduos ajustam os seus comportamentos e coordenam as suas condutas, na senda de uma ação coletiva”, sendo que as organizações são feitas de pessoas, com pessoas e pelas pessoas cuja tríade não foge, por certo, à realidade da escola enquanto organização.

Assim sendo, a discussão sobre a escola enquanto organização tende a ganhar sentido, tanto na base da reflexão crítica do conhecimento existente nas áreas das teorias organizacionais e de gestão empresarial, como na perspectiva de transferibilidade desse mesmo conhecimento para o quadro do campo educativo e, portanto, para a área da administração educacional (Costa, 1996).

Neste quadro, têm emergido diferentes abordagens que permitem dizer que aquele conceito não tem sido consensual, isto porque, embora se reconheça a aceitação dos modelos teóricos organizacionais para o estudo da escola, a sua escolha tem-se mostrado controversa, tendo em conta a especificidade da organização escolar. Como tal, situar a escola na ótica organizacional implica uma visão abrangente, desenvolvida na base de um “conjunto de variáveis, de influências, de marcas políticas que caracterizam a vida organizacional, em geral, e a vida das escolas, em particular [...]” (Ventura, 2006) e, por conseguinte, o seu estudo não se compagina apenas à sua dimensão política ou ideológica ou mesmo técnica ou administrativa, mas também às questões científica e pedagógica (Nóvoa, 1992).

Considerando, então, que não há modelos perfeitos para a definição de organização, quando se pretende analisar uma organização em concreto – a escola – somos levados a mobilizar diferentes conhecimentos de diversas áreas do saber sem que esse recurso desvirtue a sua conceção. Pensa-se, isso sim, que essa abrangência potencia a intercomunicabilidade em termos de conhecimento, uma vez que, “dada a impossibilidade de alcançar uma perspectiva única e abrangente, se torna necessário multiplicar os ângulos de observação [...]

de forma a suscitar tentativas de explicação diversas a partir de pontos de vista distintos” (Cunha et al., 2003, p.12).

Assim e porque se entende que a concepção de escola como organização não se circunscreve apenas a “uma mera análise técnica, divorciada de valores”, antes porém, a uma “perspetiva descritiva e, simultaneamente explicativa” (Lima, 1997, p.11), a multiplicidade de ângulos de abordagem de escola enquanto organização justifica-se pela pluralidade de fatores que no seu plano interno e externo condicionam os seus diferentes atores, num gradeamento *continuum* de relações e articulações de lógicas distintas que vão para além do plasmado nos textos jurídico-normativos.

Neste âmbito e como refere Lima (1998, p. 47), “faz sentido compreendê-la na perspetiva dos modelos organizacionais normativistas/programáticos e modelos organizacionais analíticos/interpretativos”. Se no primeiro modelo se podem incluir estratégias conducentes às orientações para a ação e ao plano da ação, ambos alinham para a ação concreta dos seus atores a que correspondem “estruturas e regras”, produzidas em espaço real e temporal pela ação e para a ação. De certa forma, o autor observa a escola organização escolar numa perspetiva tridimensional, especificamente quanto à sua natureza e objeto: i) a normativa (a estrutura e as regras formais); ii) a interpretativa (as regras formais e informais ou ocultas); e iii) a descritiva (as estruturas manifestas e as regras atualizadas).

Assume ainda especial relevância o contributo de Morgan (1996) que no seu estudo sobre as organizações propõe oito imagens ou metáforas para a compreensão da realidade organizacional: organizações como máquinas; organizações como organismos; organizações como cérebros; organizações como culturas; organizações como sistemas políticos; organizações como prisões psíquicas; organizações como fluxo e transformação e organizações como instrumentos de dominação. Neste sentido, pretende dizer que “as organizações são muitas coisas ao mesmo tempo”. Assinale-se, tanto a inovação das propostas teóricas do autor para melhor compreender a vida das organizações, como a ênfase na utilização de metáforas, assumidas como um novo modo de pensar e observar o mundo que nos rodeia.

Com efeito, as imagens propostas por este autor, segundo Costa (1996) “não constituem mecanismos de embelezamento do discurso”, mas de acordo com Boaventura Sousa Santos (na leitura daquele investigador), enquadram-se numa nova postura de linguagem das ciências sociais, vistas como a “segunda rutura epistemológica desta área científica”, estando “votada ao fracasso a tentativa de purificar o conhecimento científico dos modelos analógicos e metafóricos. Pelo contrário, é promissora a linha de investigação que procura identificar numa perspetiva histórica, os tipos de analogia e metáforas que as diferentes ciências têm privilegiado” (Costa, 1996, p.16).

Por sua vez, este investigador alerta para o facto de que o recurso a metáforas para interpretar a realidade escolar não significa uma tendência para o uso de uma linguagem simplista, ou mesmo para um caminho de facilitismos, mas antes, para o despertar de um conceito inovador que revela o atributo de permitir por essa via debater a mesma realidade através de uma pluralidade de sentidos.

Ainda na senda do mesmo autor, refira-se que o uso de diferentes imagens no estudo da organização escolar proporciona a captação das suas características multifacetadas e complexas e, por isso, nem sempre são compatíveis a uma visão singular. Poder-se-á dizer, então, que a faculdade de se dispor de uma pluralidade de abordagens para compreender uma organização como a escola contribuirá para a sua análise numa perspetiva transdisciplinar e multidimensional.

Contudo, mesmo conjugados os elementos anteriormente enunciados para perspetivar as organizações escolares, segundo Costa (1996, p. 12), estas poderão assumir diferentes formas em “função das perspetivas organizacionais que lhe dão corpo” [...] apresentando um conjunto polifacetado de definições “[...] vinculadas aos pressupostos teóricos dos seus proponentes”.

Igualmente, considere-se que uma das feições organizacionais condizentes à organização escolar, de acordo com Caixeiro (2014), recorrendo a Torres (1997), reside na “hetero-organização”, atribuindo às suas abordagens um carácter mais complexo e polifacetado e, por vezes controverso pela parcialidade analítica em que alguns estudos parecem incorrer “ao privilegiar, exclusivamente, níveis de análise mais gestionários ou empresariais, esquecendo o duplo

enquadramento da organização escolar: por um lado, o Ministério da Educação como produtor normativo/cultural e, por outro lado, os atores periféricamente localizados, como seus (in)fiéis decalques” (Caixeiro, 2014, p.20).

Logo, perante os pressupostos atrás enunciados, parece ser passível que a análise da escola enquanto organização se insere num quadro de pluralidade de saberes, sejam modelos, paradigmas, metáforas ou imagens, pois que cada um *per si* e todos no seu conjunto se revestem de uma peculiar hermenêutica sobre o mundo da escola contemporânea e também para a compreensão das perceções de diretores de escola sobre a Inspeção da Educação em Portugal.

1.3. O específico da organização escolar

Refere Ventura que “quando nos debruçamos sobre as teorias, modelos, paradigmas, perspetivas de análise da escola como organização apercebemo-nos da grande quantidade de abordagens que estão disponíveis. Muitas das vezes, as diferenças resumem-se às designações e pouco mais” (Ventura, 2006, p. 201). Na perspetiva deste investigador, interpreta-se a afirmação no que diz respeito à convergência de elementos comuns nos vários modelos de análise, sendo que “cada metáfora é apenas uma forma de ver a realidade organizacional e, portanto, constitui-se inexoravelmente como uma lente redutora” (Ventura, 2006, p.83). Tomando por referência este argumento, a análise de escola que aqui se propõe não se inibe de conjugar diferentes perspetivas para a sua interpretação e explicação e, nesse sentido, “a escola é uma organização com várias imagens, [...] através das quais os estabelecimentos de ensino podem ser interpretados ou geridos” (Costa, 1996, pp. 7-8).

Neste quadro, segundo Lima (2011), existe nas escolas um conjunto de elementos, como por exemplo, os currículos escolares, o ensino por anos de escolaridade, a organização e controlo dos espaços escolares, materiais de apoio ao desenvolvimento do ensino e aprendizagem (materiais pedagógicos utilizados), hierarquias organizacionais e funcionais (órgãos de gestão e administração organizacional, pedagógica e patrimonial).

Perante esta complexidade de indicadores, toma sentido a teorização de Friedberg (1993) de que as escolas configuram “sistemas concretos de ação” onde as políticas educativas se reproduzem, integram e se adequam e por vezes são ignoradas ou esquecidas, por força do jogo e da ação estratégica dos seus atores. Parece consensual em contextos educacionais, neste caso nas escolas, e de acordo com Silva (2004), verificar a coabitação e a convivência de vários elementos como os pertencentes a uma imagem de escola burocrática e aqueles que se aproximam da imagem de escola como arena política. A primeira como racionalizadora e a segunda como desestruturante na dinâmica escolar, “onde os atores sociais desenvolvem uma atividade política marcada por processos de regateio e negociação visando produzir decisões que satisfaçam os seus interesses individuais ou de grupo” (Silva, 2004, p.84).

De todo o modo, para uma análise da organização escolar contribuem múltiplas reflexões que, por mais paradoxais, constituem só por si um manancial de tributos para a sua compreensão enquanto tal. A este propósito, Costa (1996), na senda de Ellström (1984), discute esta questão, submetendo-a a um pano de fundo onde podem conviver elementos que caracterizam o modelo político, como a permeabilidade, bem como a ambiguidade e subjetividade, características manifestas no modelo anárquico. Acrescenta ainda este investigador (1996, p.13) que o modelo político “utiliza como critérios de distinção, por um lado, o grau de consenso e de clareza relativamente aos objetivos e, por outro, o grau de ambiguidade das tecnologias e dos processos organizacionais”. Sobre esta questão, Lima (1998), partindo também da proposta de Ellström (1984), apresenta um estudo da escola baseado em dois modelos teóricos: o racional e o anárquico, considerando nestes modelos a presença de características do social e do político, argumentando que “o modelo racional e o modelo anárquico são, do ponto de vista meramente teórico, modelos organizacionais mais congruentes, situando-se [...] em dois polos bem distintos, se não mesmo extremos [...]” (Lima, 1998, p.69). Esta proposta é concetualizada por este autor como “modo de funcionamento díptico”. Simplificando, isto quer dizer que é a partir de “um eixo constituído por referência ao plano de orientações para a ação” que “ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo, a face burocrática-racional, ou de sistema

social) ou a outra face (a metaforicamente representada dois, como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais e subjetivos) ou ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ ausência face ao observador” (Lima, 2003, p. 47). Esta proposta interpretativa admite que ambos os modelos podem funcionar ao mesmo tempo, e de forma articulada, consoante as necessidades do quotidiano das organizações escolares. A face burocrática racional ou modelo burocrático tende a compreender as inter-relações desenvolvidas pelos atores na organização escolar no que diz respeito ao plano das orientações da ação, isto é, “acentua a importância das normas abstratas e das estruturas formais, os processos de planeamento e de tomada de decisão, a consciência dos objetivos e das tecnologias, a estabilidade, o consenso e o caráter preditivo das ações organizacionais” (Lima, 2003, p.73).

A interpretação da organização escolar, vista à luz dos autores anteriormente citados, parece ajustar-se ao objeto de estudo da presente investigação. Isto porque a Inspeção, através da sua intervenção nas escolas, tende a firmar as normas (instrumentos normativos que orientam a sua ação e o cumprimento de orientações para a ação dos diretores), quer procedentes de serviços centrais, quer dos serviços regionais e locais (as escolas, as autarquias), tendo em conta as exigências do sistema educativo, a qualidade da educação, a prestação de contas e os resultados escolares. A este propósito, assinale-se as expressões “plano de orientações para a ação” e “plano de ação” que retomadas para a ação da Inspeção nas escolas poderão ser interpeladas no que determina a Lei, para este serviço central do ME.

Porém, as questões subjacentes à realidade das organizações escolares, segundo Lima (1998), vão muito para além do domínio da racionalidade burocrática, pelo facto de esta tender para a desvalorização dos conflitos organizacionais provocados muitas vezes pela definição pouco clara dos objetivos e por dificuldades tecnológicas e ambíguas.

Efetivamente, “são claras as características políticas dos estabelecimentos de ensino, no sentido de estes consistirem em locais onde se digladiam lógicas e interesses através do uso de margens do poder exercidas através de processos

de regateio e de defesa de interesses, nem sempre confessáveis” (Ventura, 2006, p. 93). O mesmo se poderá inferir que os atores no interior das organizações tentam controlar as zonas de incerteza que por força do jogo se evadem ao controlo da normatividade, “substituindo assim um processo, aparentemente homogéneo, de racionalização *a priori* por uma diversidade de processos e racionalidades *a posteriori*”, conforme refere Barroso (2001, p. 41).

Na realidade, a escola tende a ser cada vez mais uma organização complexa, “um espaço onde se atualizam relações de poder, de conflitos e de negociação, um lugar onde se expressam interesses e perspetivas divergentes e objetivos não consensuais” (Afonso, 2001, p. 5). A escola é portanto um palco onde confluem poderes e contrapoderes gizados interna e externamente que que mesmo que se intensifique o controlo exterior sobre as escolas (administração central, comunidade local) estas “não deixarão de fazer repercutir nas suas dinâmicas de funcionamento os *modos de ser e de fazer* coletivamente construídos, que ultrapassam e estão *para além* das orientações normativas e estruturais” (Torres, 1997, p.147). Na verdade, a escola, em tempos de contemporaneidade, isto é, “em pleno século XXI está cada vez mais obrigada a tornar-se sensível a variáveis não equacionadas até ao presente. [...] Ela não pode ser o que era e dificilmente poderá ser o que é” (Gonçalves, 2013, p. 107). Por conseguinte, “tornou-se fundamental o progressivo entendimento das escolas como organizações dotadas de significativas margens de autonomia, como espaços onde educadores e educandos devem assumir uma postura criativa e interventora, traduzida na definição e implementação de atividades que lhes interessem e sejam localmente significativas” (Costa, J., A., 2003, p. 1320).

1.3.1. A importância da sala de aula

Depois de se apresentar, em linhas gerais, os elementos que caracterizam a escola enquanto organização, importa repensar a importância da sala de aula e o que esta representa enquanto local onde professores e alunos permanecem mais tempo e onde mais se reflete o processo de ensino e aprendizagem, apelidado por alguns autores como “o coração da escola” (Barroso, 2000;

Ventura, 2006). Em concordância com o pensamento destes investigadores, o conceito de sala de aula que aqui se expõe não é por certo a imagem que se detém, remetida a um espaço físico de forma retangular “com janelas à esquerda, uma porta de entrada à direita, seis filas de cerca de sete carteiras com crianças sentadas e que, durante certo tempo, se voltam com atenção para um homem ou mulher diante de um quadro de giz” (Gonçalves, 2013, p. 76), mas essencialmente reportada à imagem enquanto lugar e ponto-chave de uma matriz técnico-pedagógica de ensino e aprendizagem, construída por professores, por alunos e demais agentes educativos.

Aliás, Gonçalves (2013) segundo Simons (1999) descreve-a como um espaço catalisador para a mudança em educação, onde se concretizam projetos e ações. Definindo-o por um processo interativo entre ideias de autoridades centrais e locais, professores, investigadores e outros atores sociais, mas são as escolas que interpretam (e, eventualmente, criam) a experiência real. “Faríamos bem em reforçar as nossas escolas como unidade principal de mudança, dando-lhes o apoio necessário para se tornarem melhores comunidades avaliativas [...]”(Gonçalves, 2013, p. 72) No mesmo sentido, assinala-se a importância conferida a esta matéria pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), num dos seus relatórios, referindo que, por força das políticas educativas de descentralização (autonomia das escolas) e do seu contributo enquanto componente de eleição para a eficiência e eficácia das escolas e promoção da qualidade do ensino, o papel da sala de aula é cada vez mais fulcral no quotidiano dos jovens e no futuro das novas gerações (CNE, 2007). Não se pense, no entanto, que este alerta subjaz à ideia de que a escola, através da sala de aula, constitui só por si uma ação regeneradora da sociedade. Pelo contrário, a escola é mais uma das instituições que promovem a educação, o espaço público da educação, de entre a responsabilização do conjunto das entidades públicas e privadas (Nóvoa, 2009). As ideias anteriormente expostas parecem convergir com os princípios subjacentes às lógicas de intervenção inspetiva em contexto escolar que nos últimos anos, tem reforçado no âmbito dos Programas de Acompanhamento e de Avaliação “o número de atividades a identificar, como áreas de melhoria, nas escolas, o desenvolvimento de estratégias formativas,

consistentes, participadas e transparentes, de observação de prática letiva entre pares [...] promovendo uma maior partilha de metodologias no desenvolvimento curricular, aprofundando a diversidade pedagógica [...]” (IGEC, PA, 2017, p. 6).

De facto, a observação da sala de aula constitui uma atividade importante para ser refletida pelos professores, enquanto responsáveis diretos pelos processos de ensino, e um elemento que pode contribuir para o sucesso dos alunos, para a promoção de ensino aprendizagem de qualidade e, por essência, para a construção de uma escola de todos e para todos. Neste sentido, “para que a mudança seja positiva tem de emanar do professor. [...] Daí que seja tão importante desenvolver formas de «dar espelho» aos professores para que eles tenham oportunidade de mais fácil e rapidamente poderem ter uma imagem da qualidade do seu trabalho” (Ventura, 2006, p. 247).

Nesta perspetiva não se estranhe se ao professor lhe são cometidas responsabilidades na mudança de paradigma de educação. Assim, é de primordial importância que se tenha em conta a observação da prática pedagógica em contexto de sala de aula, pois, a não atenção a este fenómeno pode constituir um viés a uma avaliação para a melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem e por conseguinte da educação. Este fator é tanto mais importante quanto as metodologias pré-definidas ou mesmo consensualizadas por quem observa e quem é observado. Isto porque os indicadores, tidos em conta na observação da prática pedagógica dos docentes em contexto de sala de aula, parecem ter de se articular não só com o conhecimento e execução do currículo, mas também com o contexto do todo da organização escolar (domínios pedagógico, administrativo, financeiro e patrimonial).

A sala de aula assume, portanto, um apoderamento de intervenção inspetiva complexo e transversal pois integra, simultaneamente, conhecimentos de carácter organizacional que só por si perpassam as próprias culturas das comunidades onde se inserem. Isto tudo porque a sala de aula tem como principal finalidade o ato educativo: ajudar os alunos a tornarem-se independentes e autorregulados. Se observada nesta perspetiva, a sala de aula vai para além do exímio cumprimento dos programas e respetivas metas curriculares. Sublinhe-se

a este propósito que “os cidadãos que compõem uma sociedade diversificada e complexa como a nossa esperam que as suas escolas alcancem objetivos diferentes” que para além de competências escolares promovam “a compreensão global, preparar os alunos para o mundo do trabalho [...]” (Arendes, 2008, p. 17).

A sala de aula configura assim um espaço permanente de renovados sentidos, emergentes tanto interna como externamente à escola/território multicultural onde esta se localiza.

De facto, no século XXI a sala de aula não é assunto exclusivo de professores e alunos, mas um espaço de debate público, através do qual a escola dialoga com a sociedade.

Se tomada esta realidade, a observação da prática pedagógica tende a passar, necessariamente, por responsabilidades partilhadas entre os órgãos de gestão das escolas, os professores, as famílias, as comunidades locais e a sociedade, na perspetiva de comunidades aprendentes. Neste âmbito, toma sentido o plasmado no documento já citado: a “IGEC continuará a intervir na melhoria da eficácia do nosso sistema educativo, particularmente na sala de aula, defendendo, intransigentemente, o dever democrático que impende sobre todos nós de fazer corresponder a conquista do acesso universal à Educação e ao Ensino, de qualidade, das nossas crianças, alunos ou estudantes” (IGEC, PA, 2017, p. 7).

1.3.2. Os diretores de escola

Na continuidade do que se tem vindo a discutir sobre a escola como organização reafirma-se, segundo Nóvoa (1992), o lugar onde tudo acontece e se manifesta, fruto de um compromisso entre a sua estrutura formal e a dinâmica de todos os agentes educativos, dos quais se salientam, entre outros, os diretores de escola. Este destaque justifica-se quer pela importância que estes atores ocupam na organização escolar, quer por serem os elementos constituintes da amostra do presente estudo, conforme se refere no Capítulo IV (relativo à metodologia da presente investigação). Como tal, não se poderá ignorar a dimensão de relações que convergem e interagem na organização escolar, seja por via da

administração central – a Inspeção – seja por via do governo das escolas – os diretores. Quanto a estes, Bolivar (2012) acrescenta que, de entre os fatores internos da escola depois do trabalho dos professores nas salas de aula, a liderança (o diretor) é o fator que mais contribui para o sucesso da aprendizagem dos alunos.

Isto porque, embora o diretor não trabalhe na sala de aula, o efeito indireto deste “faz-se sentir enquanto agente catalisador da mudança, visto que é ele quem cria condições para que se trabalhe melhor num ambiente favorável à aprendizagem, aproveitando as competências dos professores em prol de uma missão comum” (Caixeiro et al., 2014, pp. 12-13). Tendo em conta o proferido antes e de acordo com Gonçalves (2018), há um conjunto de significados que parece, à partida, ir ao encontro da linguagem utilizada nos discursos político-normativos, que desde finais da década de oitenta do século XX têm vindo a acentuar a ideia de que os problemas da escola se podem resolver através de boas práticas de gestão, isto, em termos de autonomia. Assim, e relativamente à importância dos diretores de escola na organização escolar, muito têm contribuído em termos da sua ascensão os discursos político-normativos que, ao assumirem a questão de uma boa gestão e administração das escolas como fator de mudança educacional, se tem repercutido no reforço e aumento da sua autonomia, essencialmente por via legislativa⁷⁵.

Na verdade, poder-se-á dizer que o discurso político gerou a ideia “de que os problemas da escola se podiam resolver por via de um novo modelo de gestão escolar. Ensaaiadas várias mudanças em substituição dos Conselhos Diretivos, órgão de pendor colegial instituído desde o 25 de abril de 1974”, assiste-se ao regresso da “figura do diretor”, Caixeiro *et al*, (2014, p.1), através da publicação do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, firmado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

No que a este estudo diz respeito, é de particular interesse o plasmado no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, promulgado pelo XVII Governo Constitucional que, procedendo à revisão do regime jurídico de autonomia

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de maio; Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio com as alterações introduzidas pela Lei n.º 24/99, de 22 de abril; Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, confirmado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho.

administração e gestão das escolas, alude a uma nova morfologia organizacional e conceção de autonomia⁷⁶. Com efeito, destaque-se do seu léxico normativo as expressões *a figura de diretor* e *a autonomia* (art.º 18.º, ponto 1 e respetivo preâmbulo). Desde logo, i) *a figura de diretor* é definida como “o órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (art.º 18.º, ponto 1) “[...] a quem poderão ser assacadas responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição” (preâmbulo); e ii) *a autonomia* entendida como “a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos” (Decreto-lei, 75/2008, art.º 8.º, ponto 1.).

Relativamente às duas definições antes referidas, atente-se que, para a consecução do que determina o presente diploma, essa autonomia passa a exprimir-se, em primeiro lugar, na faculdade de auto-organização da escola sob a responsabilidade de um órgão unipessoal dotado de autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo⁷⁷ e, em segundo lugar, a instituição de um órgão com responsabilidades de executar localmente as medidas de políticas educativas. Por conseguinte, “o novo regime de direção das escolas, agora em vigor, além de muitas outras críticas aponta para uma concentração de poderes num órgão unipessoal, contrariando uma cultura de colegialidade e participação democrática de todos os que se envolvem no quotidiano escolar, asfixiados que ficam perante o enorme poder que o Governo quer atribuir àqueles que considera a liderança forte das escolas” (Almeida, 2015, p. 2).

Pese embora aquele diploma ter sido alvo das mais diferentes reflexões e críticas, algumas contraditórias, não tem impedido a transferência de responsabilidades para os diretores de escola, cometidas anteriormente a

⁷⁶ Relembre-se que o Regime jurídico de administração e gestão das escolas foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98.

estruturas do poder central (leia-se Estado). Como tal, sob a ótica formal, isto é legislativa, a autonomia da organização escolar desenhada no citado diploma vem conferir significativas competências de decisão aos órgãos do governo das escolas que através da figura de diretor permitem assumir dinâmicas muito específicas ao nível da gestão e administração das organizações escolares, nomeadamente quanto à organização pedagógica, avaliação, organização curricular, gestão dos recursos humanos, ação social escolar, patrimonial, administrativa, financeira e ação disciplinar.

Não obstante aquele diploma enfatizar, desde logo, no seu preâmbulo, a necessidade de as escolas serem dotadas de lideranças fortes, Lima (2011) sublinha que “o diploma insiste numa conceção instrumental e subordinante de autonomia, numa autonomia de gestão fortemente sobredeterminada e governamentalizada, cujo pivot, em termos internos é o novo diretor” (Lima, 2011, pp. 77-78), argumentando desta forma que o grau de autonomia que subjaz àquele diploma depende de um controlo apertado e imposto pelo poder central.

A reforçar esta questão, “pode-se inferir que este diploma enferma de um conjunto de princípios no mínimo centralista na melhor tradição burocrática-napoleónica, obnubilado por uma retórica descentralizadora e proposta por um qualquer ingénuo adepto do neoliberalismo tão do agrado nos tempos que correm dos governos e governantes da Europa dos dias de hoje” (Almeida, 2015, p.3).

Não se pense, porém, que a autonomia surge de um ponto mágico ou mesmo de um articulado concebido à feição do legislador, ou até de uma política educativa, urdida de um qualquer governo.

De facto, a autonomia é “um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) sendo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações [...] é, por isso, uma maneira de gerir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos ou grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (Barroso, 2005b, p. 108).

⁷⁷O projeto educativo, o regulamento interno, os planos anuais e plurianual de atividades e o orçamento constituem instrumentos do exercício da autonomia de todos os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas (Decreto-lei, 75/2008, de 22 de abril).

Na senda do mesmo autor, a autonomia da escola decorre da convergência de várias lógicas e interesses (políticos, profissionais e pedagógicos) que é “preciso saber gerir, integrar e negociar”. Por conseguinte a autonomia da escola não é pertença dos professores, dos pais, ou dos gestores escolares. Sendo certo que “[...] o debate sobre a autonomia das escolas tem estado centrado em torno da administração central por um lado, esta organizada, planificada e hierarquizada, por outro o mercado descentralizado, concorrencial e autónomo, situando-se deste modo entre [...]” “o centralismo estatal” e “a livre concorrência do mercado”; entre “a fatal burocracia do setor público” e o “mito da gestão empresarial”; entre o “súbdito” e o “cliente” (Barroso, 2005b, p. 108). A autonomia é, portanto, um campo de forças, onde se debatem e simultaneamente equilibram os diversos “donos” de influência (externa e interna) nomeadamente “o governo, a administração, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local” (Barroso, 2005b, p. 109).

Por conseguinte, a autonomia da organização escolar continua relativa, se se considerar as dependências e junções de outros serviços autónomos, como por exemplo serviços do Ministério da Educação quer centrais, quer regionais.

Nesta conjuntura, e se atentos os princípios que enformam o quadro legislativo referente ao processo de autonomia das escolas públicas, destaque-se, de entre os serviços da administração central, a Inspeção a quem o diretor terá que prestar contas, tanto porque a estes atores lhe são cometidas responsabilidades pela prestação do serviço público de educação, como pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição.

Neste contexto, e face à missão e funções tão específicas quão nucleares da Inspeção enquanto serviço central do ME no sistema de ensino, por um lado, e dos diretores, vistos como órgão máximo das escolas (e, portanto, as vozes primeiras na persecução das políticas educativas e consequentemente responsáveis pela qualidade da educação prestada aos cidadãos), por outro, entende-se ser pertinente conhecer as perceções desses atores sobre a Inspeção da Educação em Portugal nas escolas. Igualmente, considera-se que o avanço dos sistemas educativos “depende cada vez mais do trabalho realizado na escola,

da melhoria da sua eficácia”. Porquanto “a sua avaliação torna-se particularmente importante sendo esta, um instrumento de regulação para as escolas e um instrumento de controlo para o poder central a quem compete garantir a unidade do sistema educativo” (Figueiredo et al., 1998, p. 159).

2. O Planeamento das atividades da Inspeção nas escolas

2.1. Um apontamento sobre os PA

Depois de se assumir que a Inspeção é um serviço central do ME com missão e funções específicas no sistema educativo, particularmente no subsistema do ensino não superior, importa conhecer como esta planeia a sua ação em contexto das organizações escolares, isto é, nas escolas públicas do ensino não superior. Para o efeito, a Inspeção elabora em cada ano um PA designado, segundo o *site* da Inspeção da Educação⁷⁸, como um documento de planeamento que define a estratégia e a hierarquização de opções de programas e atividades a desenvolver anualmente, com a explicitação de afetação dos recursos humanos e materiais, necessários para a sua concretização no terreno.

Antes de mais, importa referir que os PA eram elaborados numa primeira fase por anos letivos e a partir do ano de 1999 passaram a corresponder a anos civis. No entanto, esta periodicidade nem sempre foi cumprida, como, por exemplo, o Plano de Atividades de 2006 “[...] faz parte de um plano trienal (2006-2008) que perspetiva uma estratégia de ação inspetiva ao serviço da qualidade das aprendizagens, da docência, da gestão pedagógica, administração e financeira das escolas” (IGE, 2006, PA, p. 5). Saliente-se que “este facto poderá propiciar várias disfunções no sistema: debilidade de articulação, incoerência das políticas, falta de empenhamento para manter políticas decididas por outrem, inexistência de aprendizagem organizacional sustentada, entre outras” (Ventura, 2006, p. 298).

⁷⁸ Ver: http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/00&newsID=247

Tal alteração tem-se repercutido nos modos de fazer Inspeção nas escolas, materializada na própria reconfiguração do planeamento dos programas, das atividades inspetivas, metodologias adotadas, ou seja, nas dinâmicas e nos diálogos estabelecidos com as escolas. Neste âmbito, refira-se que desde inícios da década de oitenta do século passado que a Inspeção tem vindo a capitalizar recursos no envolvimento permanente de reajustamentos dos seus planos de atividades e consequentemente nos modos de atuação e intervenção. De facto, um dos desafios que se tem colocado à Inspeção é, por objeto e natureza, a elaboração desses documentos anuais, como se poderá constatar nas páginas seguintes.

Considere-se, entretanto, que qualquer processo tem a sua fase de iniciação e o registo do seu percurso, logo tudo tem um histórico, sendo que os PA não fogem à regra.

Saliente-se que, mesmo não se pretendendo aprofundar a temática dos PA, porque não é dela que se sustenta a presente investigação, justifica-se a apresentação de um simples registo histórico, por forma a contextualizar o PA 2017. Isto porque este constitui o documento que norteia a base de construção de indicadores do IQ e como tal uma das estratégias metodológicas utilizadas para dar resposta ao estudo empírico da presente investigação: as perceções de diretores de escolas públicas do ensino não superior sobre a Inspeção da Educação em Portugal (Capítulos IV e V).

2.2. O primeiro documento orientador da ação inspetiva

Considere-se, então, o primeiro registo em termos de orientação e planeamento das atividades da Inspeção nas escolas, documento concebido na sequência do diploma da criação da Inspeção da Educação em Portugal após a implementação do Regime Democrático (Decreto n.º 540/79). O documento⁷⁹, original e sem data, rubricado pelo Presidente da Comissão Instaladora da Inspeção-Geral de Ensino e seu primeiro Inspetor-Geral, António Almeida Costa,

⁷⁹ Documento para reflexão sobre a Inspeção-Geral da Educação, do seu primeiro Inspetor-Geral, António de Almeida Costa.

divide-se em três grandes capítulos: *âmbito de atuação, metodologias de atuação e modelo institucional*.

Desde logo, enfatiza no seu primeiro capítulo, ponto 1, que “a entrega da função de *controle* a um serviço independente dos que exercem a gestão dos diversos componentes do sistema, representa uma rutura na lógica institucional que tem presidido à sua organização estrutural”⁸⁰. Segundo o mesmo documento, houve necessidade de definir o próprio conceito de *controle* “[...] uma intenção de acompanhamento crítico das atividades desenvolvidas abrangendo a possibilidade de intervenção, no sentido de melhorar atitudes técnicas ou corrigir distorções identificadas, tanto no plano da legalidade como no das vias de persecução dos objetivos definidos [...]” (Capítulo I, ponto 2).

Nesse sentido, e no caso específico da área do setor de educação escolar, a função de *controle* correspondia a uma atuação técnica pautada por um conjunto de princípios consentâneos com uma intenção de “democratização da educação e da cultura” (art.º 73.º da Constituição da República Portuguesa), sendo de referir “o respeito pelos princípios orientadores da ação educativa, a legalidade de procedimentos, a dimensão técnica da prática concreta, a razoabilidade na utilização dos recursos e a eficácia global e parcial do sistema” [Capítulo I, ponto 2, alíneas, a) c) d) e) e f)].

Segundo aquele documento orientador, a missão e funções da Inspeção nas escolas concretizavam-se, globalmente “[...] através de um plano anual de atividades de *controle* pedagógico e administrativo-financeiro, no âmbito do ensino não superior consubstanciadas por [...] i) apreciação sistemática ii) estudos de caso; iii) estudo de aspetos isolados do funcionamento; iv) a ação disciplinar” (Capítulo II, pontos 5.1, 5.2 e 5.3).

Estas atividades eram então desenvolvidas por inspetores, através de ações regulares e sistemáticas, com base num plano anual estabelecido pelos serviços centrais em colaboração com os serviços regionais da Inspeção, no universo de escolas atribuído pelo coordenador de cada Delegação Regional, a

⁸⁰ Diz respeito à Lei orgânica do Ministério da Educação Nacional expressa no Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de setembro. Ver a este respeito Capítulo II do presente estudo.

que os próprios inspetores se encontravam adstritos (IGE, 2005, p. 319). Posteriormente, os modos de intervenção inspetiva foram firmados em Despacho específico e designados por Apoio Técnico Sistemático (ATS), definido no citado despacho por “apoio técnico sistemático, quer geral, quer específico compreende o conjunto de atividades de controlo pedagógico e administrativo-financeiro, no âmbito do sistema do ensino não superior, com o objetivo de garantir a qualidade do ensino” (IGE, 2005, p. 327).

O ATS, apelidado “como o mais forte pilar do prestígio que a Inspeção adquiriu na década 80” (Fonseca, 2005, p. 103), assumiu um lugar de referência na materialização da Inspeção da Educação, tanto a nível da sua missão e funções como nos modos de atuação e intervenção nas escolas.

Por conseguinte, e de acordo com o pensamento de Ferreira (2003), a intervenção da Inspeção nas escolas fundamentava-se, durante a década de oitenta, essencialmente na superintendência da avaliação dos aspetos ligados às questões pedagógicas, gestão administrativa e financeira, bem como aos aspetos ligados à constituição de turmas, organização de horários letivos, atividades complementares e ainda à realização de ações de informação e formação.

2.3. Os PA: desde a década de 90 do séc. XX até 2017

A partir da década de noventa do século XX, a Inspeção decide alterar a sua intervenção e atuação, eliminando as pequenas áreas geográficas adstritas a cada inspetor, reformulando, para tanto, algumas das suas práticas inspetivas no terreno. Os Inspetores, até então a atuar de acordo com a sua área de formação e especialização académica e profissional, passaram a desenvolver atividades de âmbito alargado e abrangente, materializadas no desempenho de funções em todas as valências do sistema educativo, independentemente do grau de ensino. A intervenção inspetiva nas escolas, desenvolvida, ao tempo, por um inspetor (ao nível de apoio a professores, em contexto de salas de aula, e a grupo de professores, Conselhos Escolares, 1.º Ciclo do Ensino Básico), passou a

desenvolver-se por equipas de inspetores⁸¹, secundarizando deste modo a sua intervenção naquele âmbito.

Decorrente dos novos modos de atuação, o planeamento da Inspeção toma então a forma de programas e atividades, sem contudo deixar de acentuar a sua função de controlo “[...] exercida no plano técnico na perspetiva da defesa dos direitos e legítimos interesses dos utentes do sistema educativo, isto é dos alunos e das respetivas famílias [...] não se confundindo nem se substituindo ao controlo exercido por outras instâncias [...] nomeadamente o controlo hierárquico proporcionado pela estrutura funcional das organizações escolares e o controlo político que compete ao parlamento, [...] no âmbito das suas competências de controlo da administração pública [...]” (IGE, PA, 1996/97, pp. 2-3).

No âmbito do planeamento das atividades a desenvolver pela Inspeção em contexto escolar, especificamente nas escolas do ensino público não superior, o PA (1999) foi aquele que mais marcou a postura da Inspeção nas escolas, quer em termos de princípios, quer pela estrutura e designação das atividades inspetivas. Quanto aos princípios e “sem renegar o seu papel tradicional de verificação de conformidade normativa e de fiscal do sistema, que sabe continuar a ser necessário, procura evoluir para um papel de agência de avaliação externa e de incentivo à autoavaliação das organizações sob a sua jurisdição” (Ventura, 2006, p. 301). Ainda, e no que diz respeito ao referido PA (1999), este, depois de enfatizar, em nota introdutória, a integração da Inspeção da Educação portuguesa no percurso internacional de outras inspeções congéneres, nomeadamente europeias⁸² e a influência destas nas suas próprias mudanças, polariza o discurso entre o passado recente e o futuro. Porquanto, leia-se a este propósito, que “durante os últimos três anos foram definidas novas linhas de rumo para a Inspeção-Geral da Educação e preparadas formas para lhe dar cumprimento prático, [...] adequar a atuação da Inspeção-Geral da Educação às novas necessidades do Sistema Educativo, procurando que ela passe, o mais rapidamente possível, a constituir um fator essencial de melhoria qualitativa do seu funcionamento” (IGE, PA, 1999, p. 5).

⁸¹ As questões relativas às funções da Inspeção da Educação, no que se refere a este espaço temporal (década de 80), já

Considere-se, ainda sobre a mesma questão, que “a Inspeção-Geral da Educação, não deixando de ter o papel essencial, numa administração centralizada, o organismo que assegura o cumprimento das normas e orientações passa a ser, à medida que aumenta a desconcentração da administração educativa e autonomia das escolas, a entidade nacional que assegura o controlo da qualidade do desempenho das escolas e dos serviços educativos, já não numa perspetiva exclusiva de fiscalização, mas numa perspetiva de avaliação do desempenho de organizações e de promoção de práticas de autoavaliação por essas mesmas organizações [...]” (IGE, PA, 1999, pp. 4-5).

Atendendo ao plasmado no mesmo documento, note-se que, embora o discurso coloque o acento tónico na dualidade de passado e futuro, a Inspeção tende a transportar consigo as marcas do seu histórico mais profundo, que a conduz muitas vezes a posições contraditórias. Leia-se, por exemplo: “a Inspeção-Geral da Educação continuará a desempenhar a sua função de verificação do cumprimento da legalidade e de procedimento disciplinar, mas deve assumir, cada vez mais, mais fortemente, o papel avaliador da qualidade de desempenho do sistema educativo, através de avaliação externa e de promoção da autoavaliação das escolas e dos serviços educativos [...]”. Sublinhe-se, também e em termos de ação inspetiva, a afirmação: “o reforço da intervenção para avaliação da qualidade assenta muito mais numa ação preventiva e formativa do que na utilização de processos corretivos e punitivos [...]”. Um outro aspeto, este ligado à necessidade de formação de inspetores, “deve desenvolver conhecimentos e competências que lhe permitam produzir materiais de trabalho e adotar metodologias de intervenção capazes de suportarem uma atuação cada vez mais especializada, exigente e rigorosa junto das escolas [...]”. Na verdade, a Inspeção tenta, em finais da década de noventa do século XX, reverter a sua postura institucional nas escolas como se pode constatar naquele documento: “de forma regular e sistemática no interior das escolas e na prestação de serviços educativos [...] promover uma reflexão que leve à produção das orientações e dos

foram abordadas no Capítulo II do presente estudo.

⁸² Veja-se a propósito desta questão o Capítulo I deste estudo.

instrumentos de ação cada vez mais adequado ao apoio da vida das escolas e o suporte das decisões políticas” (IGE, PA, 1999, pp. 4-5).

No quadro a seguir apresentado (Quadro 5), destaque-se da estrutura do PA (1999) as expressões “*inspeção à abertura do ano letivo*”; “*avaliação integrada*”; “*inspeção administrativo-financeira*” e “*ações em continuidade*”. Isto porque o seu sentido semântico foi, cumulativamente, utilizado quer em termos de designação de atividades, quer em termos de estrutura, mesmo que esta postura institucional não tivesse sido muito clara no que diz respeito à lógica de discurso da ação da Inspeção e desta para a ação nas escolas.

Quadro 5. Designação das atividades inspetivas

Designação / Atividades Inspetivas
Inspeção à Abertura do Ano Letivo e ao Serviço de Exames
Avaliação Integrada dos Jardins de Infância
Avaliação Integrada das Escolas do Ensino Básico
Avaliação Integrada das Escolas do Ensino Secundário
Ações em Continuidade de Avaliação Pedagógica
Ações em Continuidade de Auditoria Pedagógica
Ações em Continuidade de Inspeção Administrativo- Financeira

Fonte: Portugal, Ministério da Educação, Inspeção-Geral da Educação, Plano de Atividades de 1999.

Considere-se, no entanto, que, no âmbito do planeamento da ação estratégica de intervenção inspetiva no terreno, foi assumida pela primeira vez pelos seus representantes mais diretos (Inspetor-Geral e Subinspetores Gerais)⁸³ a necessidade e tentativa de afirmação deste serviço central do ME face aos poderes de outros departamentos da administração educativa. Por outro lado, pretendeu-se também romper com uma certa tibiez em termos da assunção do papel da Inspeção no sistema educativo português. Esta intenção foi traduzida por Ventura (2006) “como um afastamento” de séculos, atinente à “pesada herança”, nomeadamente, “de uma visão holística da intervenção inspetiva [...]”

⁸³ Referimo-nos a Maria José Rau, Inspetora-Geral (1998-2002), e Maria do Carmo Clímaco, Subinspetora-Geral, sendo que esta dirigente também ocupou o lugar de Inspetora-Geral em dois períodos distintos: o primeiro entre 19 de setembro

tendo em conta “toda uma tradição” no que se refere “a procedimentos e representações, tanto da Administração como dos agentes inspetivos e de outros atores do sistema educativo” (Ventura, 2006, p. 302).

Destaque-se ainda das atividades do PA (1999), o Programa de Avaliação Integrada das Escolas, cujo modelo presidia aos pressupostos de que “o desenvolvimento do Sistema Educativo e a qualidade da prestação do serviço de educação são garantidos pela convergência das práticas de avaliação externa e autoavaliação, que de uma forma conjugada, procurarão fazer um diagnóstico do desempenho em cada instituição, identificar prioridades e definir estratégias de aperfeiçoamento” (IGE, PA, 1999, p. 31).

Efetivamente, a filosofia da Inspeção expressa no documento anterior persegue o princípio de que as organizações escolares tendem a ser vistas, em termos de intervenção inspetiva, como “um todo e portanto a sua avaliação deverá orientar-se por uma perspetiva integrada, onde os recursos e o uso que deles é feito se justificam pelos efeitos que têm nos processos” (IGE, PA, 1999, p. 31).

Saliente-se, neste âmbito e segundo o mesmo documento, os dois pontos fulcrais em que se pautava a atividade e modos de atuação da Inspeção nas escolas: “[...] uma estratégia de articulação dos esforços para a promoção da qualidade educativa, envolvendo os agentes internos das escolas e os agentes externos da Administração, e uma política maximizadora dos recursos disponíveis, orientada para os efeitos educativos a observar nos alunos” (IGE, PA, 1999, p. 31).

Na viragem do milénio, a Inspeção, através do PA (2000), tende a assegurar uma estratégia diferente quanto à definição de uma reconceptualização institucional e de uma renovada política de organização. Para tanto, considere-se o afirmado naquele documento de “sempre sensível à corrente de orientações, enquadrada nos momentos do pensamento da educação e da administração e pelas orientações políticas que lhe são transmitidas, a IGE, para sua orientação

de 2000 a 2 de julho de 2001, durante a permanência de Maria José Rau à frente da Secretaria de Estado da Administração Educativa e, mais tarde, entre 25 de agosto de 2002 a 30 de setembro de 2002.

interna e para sua afirmação e reconhecimento externo não pode deixar de clarificar o seu entendimento das suas áreas de intervenção e o dos procedimentos instrumentos a utilizar para a sua atividade” (IGE, PA, 2000, p. 5). Nesta perspetiva, desenvolve novas abordagens, novos instrumentos e uma nova racionalidade na sua relação com as escolas e com os serviços da administração educativa, “interiorizando a ideia de que essa mudança só será possível, através de novos modos de atuação e de diferentes abordagens e metodologias de intervenção”, com referência à “gradual alteração dos métodos” por via das atribuições que lhe foram cometidas: as de “auditoria, avaliação e apoio técnico” (IGE, PA, 2000, p. 5). Perante esta postura e em termos de posicionamento institucional, a Inspeção reforça um sentido de sobrevivência, enquanto serviço central do ME, face à emergência de uma nova visão de políticas públicas e consequentemente de políticas educativas.

Na prossecução deste posicionamento, a intervenção inspetiva passa a concretizar-se nas escolas através de programas/atividades de controlo, auditoria, avaliação, ação disciplinar, provedoria e apoio técnico.

De facto, desde 1979 que a Inspeção, no sentido de assegurar o cumprimento da sua missão e funções, tenta adaptar, reformular e inovar programas e atividades. Considere-se para tanto a execução dos PA “dos quais resulta a produção de informação, devidamente trabalhada em relatórios, que contêm recomendações e propostas que pretendem contribuir para a (re)formulação das políticas de educação e de formação e revisão ou a adoção de ações de melhoria do funcionamento do sistema educativo” (Lucas, 2008, p. 17).

Efetivamente, a partir do século XXI, os serviços de Administração confrontam-se com a necessidade de desenvolver uma nova atitude perante as exigências dos cidadãos. Por sequência da mudança política e governativa, através da reestruturação orgânica do ME em 2002, a Inspeção da Educação, até então a abranger o todo do sistema educativo (sistemas de ensino não superior e superior), é convocada a desempenhar um novo papel no sistema educativo português.

Neste âmbito, registre-se o PA (2004), através do qual a Inspeção abandona, organizadamente o passado. “Fá-lo de forma consciente para que a mudança aconteça pela procura, que se deseja sistemática e continuada, de uma nova postura inspetiva [...]. Introduce fraturas com o objetivo de inverter a pesada tendência da intervenção inspetiva de caráter disciplinar. Ousa orientar-se para a oportunidade de prestar um serviço público atual, percebendo os problemas e os desafios com que a Educação se confronta [...]” (IGE, 2004, p. 5).

Neste quadro, o PA (2004) operacionaliza-se por programas/atividades de *Controlo, Auditoria, Provedoria, Ação Disciplinar, Acompanhamento e Aferição*.

Sublinhe-se o aparecimento do atual programa/atividade *Acompanhamento* que, ao tempo, consistia fundamentalmente na observação regular da ação educativa, ou seja na identificação de áreas críticas do funcionamento educativo, nomeadamente no que diz respeito a questões relacionadas com a realização pedagógica, com a ação ou a atitude profissional dos docentes e ainda problemas ligados à integração na comunidade (IGE, PA, 2004).

Na segunda década do século XXI, a partir do ano de 2012, pela fusão das inspeções existentes no sistema educativo, os Planos de Atividades da Inspeção-Geral da Educação e da Inspeção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior passam a constituir um único documento, sendo o PA 2013 o primeiro da atual Inspeção da Educação.

Conforme referido nos documentos de planeamento subsequentes, os PA não sofreram alterações significativas desde 2014 na denominação dos programas/atividades das anteriores Inspeções, quanto à sua tipologia organizativa, com exceção da introdução de uma nova atividade ao nível do *Programa Acompanhamento*. Com efeito, “[...] aprofunda-se esta opção, integrando uma nova atividade no *Programa Acompanhamento*, focada na área nobre da gestão do currículo, cujo objeto de intervenção é o ensino experimental das ciências, desde a educação pré-escolar ao 6.º ano de escolaridade” (IGEC, PA, 2014, p.17). Prosseguindo este formato de planeamento, o PA (2016) “assume-se como um documento de continuidade, tanto na sua estruturação interna como na tipologia de programa/atividade a realizar. Mantêm-se, assim, as

atividades operacionais programadas, organizadas nos programas *Acompanhamento, Controlo, Auditoria e Avaliação* e, ainda, as não programadas, designadamente, no âmbito da provedoria e atendimento de queixas, bem como a instrução de processos de natureza disciplinar” (IGEC, PA, 2016, p. 5).

2.4. Os princípios e as orientações da atividade da Inspeção

Aludiu-se, anteriormente, ao facto de que os PA seguem uma moldura institucional específica quer em termos de estrutura, quer em termos de programas, particularmente desde o Ano de 2014. De acordo com os documentos citados anteriormente: não sofreram alterações significativas desde 2014 na denominação dos programas/atividades das anteriores Inspeções, quanto à tipologia organizativa dos seus programas/atividades. O PA 2017 configura a moldura do PA 2016, isto porque patenteia os mesmos programas: o *Programa I – Acompanhamento*, o *Programa II – Controlo*, o *Programa III – Auditoria*, o *Programa IV – Avaliação* e o *Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso*.

Se, por um lado, a continuidade de tal formato não surpreende, dada a observância do consignado no Regulamento do Procedimento da Inspeção-Geral de Educação e Ciência (Regulamento n.º 189/2013), designadamente os art.º 11.º e 19.º, e, mais especificamente para este estudo, os artigos 12.º a 15.º, onde são traçadas as linhas-mestras que definem a atividade inspetiva; por outro, entenebrece, se se considerar a mutabilidade dos mais variados fenómenos que a todos os níveis da sociedade afluem às escolas. Acresce a este ditame que o mesmo Regulamento estabelece o número de inspetores por cada atividade, bem como a uniformidade de metodologias em termos de instrumentos de apoio à atividade de inspeção que, segundo o art.º 23.º do mesmo normativo, se baseia em manuais, roteiros ou guiões que contêm o enquadramento da atividade, os objetivos, a metodologia, o âmbito e a duração, a estrutura do relatório da intervenção, as referências legais e bibliográficas de apoio à atividade e os instrumentos de avaliação após a concretização da atividade, independentemente do contexto em que esta se realize.

Os princípios e comandos plasmados naquele diploma revestem-se de capital importância organizacional, pois, por força da lei, “constituem a adaptação necessária e obrigatória” (prevista no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho) que estabelece o quadro que enforma a atividade das inspeções da Administração Pública⁸⁴, aprovado pelo XVIII Governo Constitucional.

Acresce que no cumprimento do que determina aquele Decreto, “os regulamentos do procedimento de inspeção são aprovados por despacho do membro do Governo responsável pelo serviço de inspeção, mediante proposta do Inspetor-Geral ou do dirigente máximo deste serviço” (Decreto-Lei n.º 276, art.º 9.º), princípio que reforça o aparecimento do instituído, o Regulamento do Procedimento da Inspeção-Geral de Educação e Ciência (Regulamento n.º 189/2013, de 4 de maio).

As atividades da Inspeção, neste campo e desde então, através de tal regulamento, vestiram um modelo de *fato único*, em termos de atuação no terreno, o mesmo será dizer nas escolas, independentemente da diversidade de contextos onde as mesmas estão inseridas.

Retomando aquele Regulamento, “o procedimento de inspeção da IGEC obedece aos princípios previstos na lei, designadamente os de *proporcionalidade*, da *autonomia técnica*, da *celeridade*, do *contraditório*, da *colaboração e cooperação*” (Regulamento n.º 189/2013, art.º 5.º, ponto 2). Conforme vertido no documento, i) o *princípio de proporcionalidade* refere que “no exercício das suas funções os dirigentes e o pessoal da carreira especial de inspeção devem pautar a sua conduta pela adequação dos seus procedimentos aos objetivos da ação, não impondo medidas desnecessárias aos destinatários das ações” (art.º 6.º); ii) o *princípio da autonomia técnica* traduz-se “no reconhecimento da capacidade de optarem, de entre os meios legais e os recursos disponibilizados, pelos que se

⁸⁴ “No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objetivos do Programa do Governo [...] importa concretizar o esforço de racionalização estrutural consagrado nas novas leis orgânicas dos ministérios em relação aos diversos serviços da administração direta e indireta do Estado com competências em matéria inspetiva. Uma das vertentes do PRACE consistiu no reforço das funções de apoio à governação e das correspondentes soluções orgânicas. De entre essas funções ressaltam as de inspeção, [...] identificou-se a necessidade de aprovar um regime jurídico comum a toda a atividade de inspeção que, sem prejuízo da necessidade de acautelar regimes específicos, decorrentes das exigências próprias de cada sector de atividade objeto de ações de inspeção, permita racionalizar e uniformizar um acervo de regras comuns a toda a atividade, designadamente em matérias relacionadas com os deveres de cooperação e colaboração com outras entidades, os procedimentos de inspeção, as

afigurem mais adequados à realização dos objetivos visados” (art.º 7.º); iii) o *princípio da celeridade* refere “a troca de informação e de correspondência com as entidades objeto do procedimento de inspeção, bem como entre os inspetores e os serviços da IGEC, deve efetuar-se, preferencialmente, por via informática e com recurso ao correio eletrónico” (art.º 8.º), sendo que iv) “as intervenções da IGEC regem-se pelo *princípio do contraditório* nos termos do presente Regulamento, sem prejuízo do disposto em lei especial” (art.º 9) e v) o princípio *da colaboração e cooperação* “a IGEC deve colaborar com os outros serviços de inspeção, designadamente no âmbito do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, bem como com as inspeções regionais de educação das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores” (art.º 10.º).

O mesmo normativo, para além de estabelecer as principais linhas orientadoras que devem reger a inspeção da Inspeção “no exercício da sua atividade [...] no âmbito dos programas de auditoria, controlo, acompanhamento e avaliação, bem como de provedoria, ação disciplinar e de contraordenação [...]” (Regulamento nº 189/2013, art.º 2.º, ponto 3), determina, ainda, relativamente àquelas atividades, especificamente, *o quê, o onde e o como*.

Assinale-se, ainda, que a relevância dada àquele normativo não se prende com a nomenclatura das atividades que contempla, pois já faziam parte do léxico inspetivo, mas tão só no sentido de melhor compreender as perceções dos diretores de escola sobre a Inspeção da Educação em Portugal. Contudo, não se deixa de acentuar a sua regulação prescritiva em termos de ação inspetiva no terreno, bem ao jeito do chamado “novo poder de vigilância” (Lima, 2011, p. 121), este considerado como redutor para uma Inspeção na educação do século XXI.

Se até então, os PA apresentavam uma estrutura de acordo com as linhas estratégicas definidas para o ano a que lhe dizia respeito, como por exemplo os PA de 1999 e 2004, a partir do Ano de 2013 os PA tomaram formalmente a letra de Lei, seguindo desta forma os princípios consignados naquele Regulamento, na observância “das normas de procedimentos internos, manuais, roteiros e guiões

garantias da atividade de inspeção, o regime de incompatibilidades e impedimentos do pessoal que exerce funções de

das atividades inspetivas aprovados e em vigor na IGEC, bem como os instrumentos nacionais e internacionais de carácter vinculativo” (Regulamento n.º 189/2013, art.º 2, ponto 4) que, assim configurados, ficam dependentes de uma “imposição normativa” (Costa, J., A, 2003), como mais adiante se pode ler.

Neste enquadramento e tomando por referência o definido no Regulamento n.º 189/2013, art.º 11.º a art.º 19.º, apresenta-se seguidamente o que este legisla relativamente às atividades da Inspeção e aos seus programas.

O *Programa Auditoria* integra as atividades inspetivas de carácter preventivo e pedagógico, com o objetivo de emitir “uma opinião fundamentada sobre as condições de funcionamento e de prestação do serviço bem como a produção de recomendações às entidades auditadas que lhes permitam melhorar o seu desempenho e os resultados da gestão, e apresentar à tutela propostas de iniciativas legislativas e de medidas adequadas de regulação” (art.º 12.º). No âmbito do programa de auditoria, estas abrangem i) as auditorias administrativas e financeiras, destinadas, nomeadamente à verificação de legalidade e regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, incluindo as realizadas no quadro de funcionamento do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado; e ii) as auditorias ao desempenho organizacional e da gestão visando a verificação do cumprimento de normativos e de princípios de economia, eficiência e eficácia, na perspetiva dos resultados obtidos face aos objetivos fixados, nomeadamente avaliando a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho (art.º 12.º, ponto, 2).

O *Programa Controlo* – as atividades inspetivas realizadas no âmbito deste programa têm como “finalidade verificar a conformidade legal do funcionamento de unidades organizacionais ou de segmentos do sistema educativo” e identificar fatores condicionantes da sua eficiência e eficácia, considerando os meios disponíveis e os serviços prestados (art.º 13.º).

O *Programa Acompanhamento* – as atividades que integram este programa objetivam observar e acompanhar a ação educativa desenvolvida pelas

inspeção e com a organização interna dos serviços de inspeção” (Preâmbulo, Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho).

escolas, no sentido de obter um melhor conhecimento dos processos de implementação das medidas de política educativa e “induzir à adoção de melhores práticas de organização e funcionamento orientadas para a melhoria das aprendizagens e para os resultados escolares dos alunos” (art.º 14).

O *Programa Avaliação* – “centra-se nas dimensões dos resultados, da prestação do serviço educativo e da liderança e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino, com a finalidade de contribuir de forma relevante para a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos e para o desenvolvimento do sistema educativo [...] visa promover a articulação e a complementaridade entre autoavaliação e avaliação externa, fomentando a adoção pelas escolas de dispositivos e práticas de autoavaliação adequadas e consequentes que contribuam para a sua autorregulação e para a regulação do sistema educativo” (art.º 15, pontos 1 e 2.).

O *Programa Provedoria* consiste no desenvolvimento de atividades consentâneas com “o atendimento, análise e resposta às queixas e aos pedidos de informação apresentados pelos utentes e agentes do sistema educativo, no sentido de contribuir para a prevenção e resolução dos problemas e conflitos surgidos no meio escolar” (art.º 16.º). No âmbito deste Programa, a atividade ação *disciplinar* diz respeito ao conjunto de procedimentos de natureza disciplinar, desencadeados com vista ao esclarecimento de factos que perturbem o “normal funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensino e dos serviços e organismos do MEC, à reposição da sua normalidade e ao apuramento de eventuais responsabilidades” (art.º 17º).

Pese embora esta imposição legal, os PA têm configurado, ao longo dos tempos, um instrumento de primordial importância na prossecução da missão e das funções deste serviço central do ME, no âmbito do sistema educativo português, especificamente no sistema de ensino não superior público.

3. O Plano Anual de Atividades da Inspeção para o Ano de 2017

3.1. Objetivos e estratégias do PA

Em contextos educacionais contemporâneos, a Inspeção tem vindo a pretender assumir o papel de “agência de qualidade”, no sentido de, nas escolas, conhecer os processos de implementação das políticas educativas, de melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados escolares dos alunos e de promoção de boas práticas de gestão e administração (Clímaco, 2002).

O PA de 2017 define-se como um “documento por excelência onde se conciliam as opções estratégicas com os recursos disponíveis, se exigem propostas de intervenção sólidas e relevantes” (IGEC, PA, 2017, p. 5). Segundo este documento, a elaboração do PA (2017) baseou-se nos diplomas gerais⁸⁵ e estrutura-se por programas, sendo que cada um deles integra as atividades inspetivas planeadas e a desenvolver nas escolas públicas do ensino não superior no ano de 2017.

No cumprimento do que lhe é determinado por Lei, a Inspeção definiu como objetivos estratégicos para o ano 2017 i) assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do ME; ii) desenvolver a eficiência e as boas práticas na gestão de recursos; e iii) garantir os padrões de qualidade do serviço prestado.

3.2. Programas e Atividades

Concretamente e no que concerne aos programas e atividades planeadas pela Inspeção para o Ano de 2017 (PA, 2017), estes caracterizam-se pela observação e focalização em pontos fulcrais e estratégicos das organizações educativas: “nestes últimos anos, no âmbito nas atividades dos Programa de Acompanhamento e de Avaliação, identificar como áreas de melhoria nas escolas o desenvolvimento de estratégia formativas, consistentes, participadas e transparentes, de observação de prática letiva entre pares [...] e reafirmando a

⁸⁵ Regulamento n.º 189/2013, de 4 de maio.

centralidade crítica da sala de aula na realização do currículo, a IGEC tem reforçado o número de atividades no âmbito do programa de acompanhamento que preveem a observação das práticas docentes na sala de aula” (IGEC, PA, 2017, p. 6).

Para esse fim, “prevê uma nova atividade com trabalho na sala de aula, que visa acompanhar o ensino do Inglês no 1.º e 2.º ciclo do ensino básico, [...] correspondendo a uma prioridade assumida por vários governos, seja do ponto de vista curricular ou extracurricular, a aprendizagem com sucesso da língua inglesa é hoje um fator determinante para o exercício de uma cidadania plena no contexto Internacional de um conhecimento construído de uma forma partilhar em diversas latitudes” (IGE, PA, 2017, p. 6).

Os principais eixos de intervenção inspetiva nas escolas do ensino não superior, segundo o PA (2017), consubstanciam-se nos seguintes programas: o *Programa I – Acompanhamento*, que agrupa as atividades de Acompanhamento da Ação Educativa, Educação Especial - Respostas Educativas, Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências, Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º ciclo do Ensino Básico; o *Programa II – Controlo*, que engloba as atividades a realizar nos âmbitos Organização do Ano Letivo, as Provas de Avaliação Externa do Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário, e a atividade de Avaliação das Aprendizagens dos Alunos no Ensino Secundário; o *Programa III – Auditoria*, que abrange as atividades a realizar no âmbito do sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado; e o *Programa IV – Avaliação*, o qual integra a atividade Avaliação Externa das Escolas. Relativamente ao planeamento das atividades do *Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo*, estas não são passíveis de prever, já que são dirigidas a contextos específicos do sistema educativo. Saliente-se que neste âmbito a Inspeção presta apoio técnico às escolas que “com a desconcentração do exercício da ação disciplinar, instauram e procedem à instrução dos respetivos procedimentos” (IGE, 2017, p. 65), bem como em processos em que a Inspeção tenha tido intervenção em instância administrativa.

Em termos de planeamento, veja-se o Quadro 6 que resume a ação inspetiva planeada para o Ano de 2017.

Quadro 6. A ação inspetiva planeada no Ano de 2017

Programas	Atividades	Norte	Centro	Sul	Sede	Totais
Acompanha mento	Acompanhamento da Ação Educativa	5	1	10		16
	Educação Especial – Respostas Educativa	25	15	20		60
	Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências	12	10	6		28
	Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1º e 2º Ciclos do Ensino Básico	4	2	3		9
Controlo	Organização do Ano Letivo	70	50	70		190
	Provas de Avaliação Externa do Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário	70	45	70		185
	Avaliação das Aprendizagem dos Alunos no Ensino Secundário	10				10
Auditoria	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado				3*	3
Avaliação	Avaliação Externa das Escolas	5	2	47		54

*As intervenções inspetivas de auditoria e controlo financeiro, são coordenadas e/ou executadas centralmente através das respetivas equipas multidisciplinares (PA, 2017, p. 23).

Fonte: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Plano de Atividades (2017).

Assim, e se observados os dados constantes no Quadro 5, evidencia-se que, de entre as prioridades em termos de planeamento da ação inspetiva nas escolas no ano de 2017, sobressai o Programa *II. Controlo*, estruturado pelas atividades de *Organização do Ano Letivo*, as *Provas de Avaliação Externa do Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário* com a previsão de 190 e 185 ações, respetivamente. Em segundo plano encontra-se o Programa *I – Acompanhamento*, atividade *Educação Especial – Respostas Educativa*, com 60 ações previstas, e, por último, o Programa *IV – Avaliação*, com a atividade *Avaliação Externa das Escolas*, com 54 ações previstas. Importa referir que esta atividade, em termos de planeamento, deixou de conter um maior número de ações no Ano de 2017. Esta evidência poder-se-á dever ao facto de a atividade *Avaliação Externa das Escolas* se encontrar no fechamento de um segundo ciclo de avaliação e início de um terceiro ciclo (já que o primeiro ciclo de avaliação externa das escolas teve início no ano de 2006). Considere-se, portanto, que “o segundo ciclo de Avaliação Externa das Escolas, que abrange agrupamentos de escolas e escolas da rede pública do território continental, teve início em 2011

estando prevista a sua conclusão em 2017. Para dar continuidade a esta atividade, no próximo ciclo de avaliação, foi criado um Grupo de Trabalho de Avaliação Externa das Escolas – Despacho n. 13342/2016, de 9 de novembro” (IGEC, PA, 2017, p. 58).

Ainda, e quanto às atividades do PA (2017), refira-se que, para além das atividades internacionais, o mesmo destaca, no âmbito dos serviços centrais da Inspeção, o *Programa VII – Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais* referente às atividades relacionadas com a gestão e a administração dos recursos humanos, financeiros, materiais e logísticos da Inspeção. Tais serviços destinam-se a apoiar o desenvolvimento das atividades da Inspeção no que concerne ao garante da aplicação dos recursos que são colocados à sua disposição, quanto às atividades de Formação e Qualificação dos Recursos Humanos, Recursos Financeiros e Patrimoniais e Recursos Humanos. O *Programa VIII – Comunicação e Sistemas de Informação* que asseguram o suporte instrumental da atividade inspetiva, apoiam o controlo interno, a gestão e a prestação de contas, e constituem um repositório eletrónico da informação decorrente das atividades específicas de *Comunicação e Documentação*, Gestão de Sistemas de Informação e Gestão de Infraestrutura de Tecnologias de informação e Comunicação. As atividades desenvolvidas neste âmbito constituem, simultaneamente, instrumentos essenciais de apoio ao suporte operacional e da ação inspetiva e igualmente meios de informação, de interação, de prestação pública de contas, de apoio à investigação e de preservação e conservação da memória institucional da Inspeção da Educação (PA, 2017).

3.3. Os recursos

Segundo o PA 2017, para a concretização das atividades, a Inspeção contou com 249 trabalhadores, “dos quais 179 são Inspetores (incluindo os chefes das equipas multidisciplinares de inspeção), estando os restantes distribuídos pelos grupos de pessoal dirigente, técnico superior, técnico e assistente operacional (dados a 31 de outubro de 2016)” (IGEC, PA, 2017, p. 24).

Sobre esta questão, observe-se a informação constante no quadro abaixo (Quadro 7):

Quadro 7. Trabalhadores efetivos na Inspeção

	31-12-2016	31-12-2017
Direção superior	3	3
Direção intermédia e chefes de equipa	13	12
Inspetores	175	179*
Técnicos superiores, especialista de informática	18	20**
Coordenador técnico	1	1
Assistentes técnicos, técnicos de informática	31	30
Assistentes operacionais	4	4
Total	245	249

* Inclui seis docentes em comissão de serviço; ** Inclui dois docentes requisitados.
 Fonte: Inspeção-Geral da Educação, Relatório de Atividades e Autoavaliação (2017)

Para a consecução dos objetivos propostos e concretização dos programas/ atividades constantes no PA (2017), a Inspeção dispôs do seguinte orçamento (Quadro 8).

Quadro 8. Recursos Financeiros

Orçamento de Funcionamento	
Despesas com pessoal	13200080,00€
Aquisição de Bens e Serviços	1653515,00€
Outras Despesas Correntes	43105,00€
Despesas de Capital	107500,00€
Total	15004200,00€

Fonte: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Plano Anual de Atividades (2017, p. 24).

CAPÍTULO IV

Orientações metodológicas

Este capítulo apresenta os fundamentos teórico-metodológicos que presidiram à concepção e desenvolvimento deste estudo. Para tal, clarifica-se, numa primeira abordagem, os aspetos que consubstanciam o posicionamento relativo à metodologia adotada e as técnicas utilizadas para a recolha de informação e, num segundo momento, expõem-se os princípios que subjazem ao objeto do presente estudo empírico, bem como as questões ético-deontológicas tidas em consideração. Por último, apresenta-se o processo que norteou o tratamento de dados e análise de resultados.

1. Metodologia de investigação

1.1. Opção metodológica

Ao longo dos tempos a problemática de investigação científica tem suscitado inúmeros debates, nomeadamente ao nível das ciências da educação. Desses debates têm emergido múltiplas abordagens, sendo emblemáticas as que se dedicam ao confronto entre a investigação positivista, por um lado, e a investigação humanista, por outro (Tuckman, 2012). Porém, esta discussão prende-se “no fundo com as várias maneiras de estudar a realidade procurando aumentar o conhecimento sobre a mesma” (Ventura, 2006, pp. 363-365).

Associado a este dilema, subsistem no seio da investigação académica diferentes conceções sobre o processo de investigação científica, o que envolve a dimensão ontológica, epistemológica e metodológica, conduzindo a distintos paradigmas: positivista/quantitativo e o interpretativo/qualitativo (Amado, 2014; Coutinho, 2015). Segundo esta autora, invocando Crotty (1998), Guba (1990) e Shaw (1999), a visão positivista traduz-se pela clara distinção entre o investigador “subjetivo” e o mundo “objetivo”, isto é, entre valores e factos. O processo de investigação visto nesta perspetiva assume que o subjetivo (valores e preconceitos) não devem interferir na descoberta do mundo “objetivo” (Coutinho, 2015, p. 13). Por sua vez, a perspetiva qualitativa tem como objetivo a compreensão dos significados atribuídos pelos sujeitos às suas ações, sendo que “se a ação humana é intencional, pensam, há que interpretar e compreender os seus significados num dado contexto” (Coutinho, 2015, p. 18). Logo, os sujeitos, enquanto “atores, agem de forma diferenciada, têm acessos diferenciados aos recursos, possuem diferentes competências para interpretar e intervir no contexto em que se inserem” (Guerra, 2006, p.10). A este pensamento encontram-se subjacentes questões de índole ontológica e epistemológica, relativas à natureza da pessoa humana, e esta na sua relação intrínseca com o mundo. Isto, porque é o investigador, enquanto ser humano, o sujeito a ver o mundo e o sujeito a explicar, a interpretar e compreender esse mesmo mundo, ou seja, a realidade

em estudo. Está-se, portanto, perante uma problemática inesgotável e passível de múltiplas e continuadas dúvidas.

Atente-se, neste âmbito, que “o específico humano é um ser livre, não programado, autónomo, cooperante e responsável pelo seu destino enquanto indivíduo e enquanto espécie, enquanto pessoa e membro de uma comunidade, enquanto ser vivo e participante de um contexto biofísico e cósmico” (Amado, 2014, p. 20). Assim, investigar não é um ato neutro, isento de quaisquer valores ou motivações, pelo contrário, é um processo que envolve dimensões políticas, culturais e sociais. Neste sentido, refere Mills (1965) que o investigador é portador de princípios e de valores, de representações de perceções e de expectativas que se refletem na sua ação, não podendo desnudar-se da sua condição de sujeito social, cultural e profissional.

Admite-se, portanto, que, em investigação científica (Amado, 2014), independentemente da opção, em termos de abordagem empírica, seja a perspetiva quantitativa ou qualitativa, podem ser diversas as estratégias metodológicas a serem utilizadas e algumas podem ser mesmo subsidiárias, ou seja complementares, no que diz respeito às estratégias metodológicas para desenvolver a realidade que se pretende estudar. Por conseguinte, esta é uma questão de prementes desafios para a investigação científica em qualquer área de saber, nomeadamente para as ciências da educação, quer em termos paradigmáticos como programáticos.

Para Giddens (2000), a questão metodológica, em termos de investigação científica, não se define por modelos perfeitos, mas antes pela construção de instrumentos apropriados para melhor definir o processo investigativo. Mesmo não sendo possível definir processos ideais de investigação científica, no dizer de Tuckman (2012, pp. 63-64), a investigação “é sempre um processo estruturado (ou seja, há regras, a que o investigador deve obedecer para a realizar)”. Porquanto “a investigação obedece a um sistema que assenta na lógica, sob vários aspetos [...] a lógica inerente a um processo de investigação faz com que este constitua um instrumento válido para a tomada de decisões [...] tendo como referente a própria realidade”.

Com efeito, procurámos, neste trabalho, desenvolver um processo de investigação que pudesse responder à problemática em estudo e às questões que lhe subjazem: descrever, analisar e interpretar as perceções de diretores de escolas públicas do sistema de ensino não superior sobre a Inspeção da Educação em Portugal.

Tomando por referência o pensamento de Biklen e Bogdan (1994, p. 10), optou-se por ter em conta “[...] uma metodologia de investigação que enfatiza a descrição (...), a teoria fundamentada e o estudo de perceções pessoais”. Decorrente desta perspetiva e em termos de paradigma, este estudo não pode esquecer a vertente qualitativa ou interpretativa porque “existe uma preocupação pelo indivíduo [...] e se centra no entendimento das suas interpretações do mundo em seu redor” (Cohen & Manion, 1990, p. 68). Aliás, esta perspetiva é defendida por Amado (2014), Coutinho (2015), Freixo, (2012), Guerra, (2006), Pardal & Correia (1995), Tuckman (2012), quando se referem a estudos qualitativos.

Na perspetiva qualitativa, este estudo permite fornecer informações sobre as perceções dos diretores de escola acerca da Inspeção da Educação em Portugal (caraterizar situações, grupos, acontecimentos e opiniões – Fortin, 1999); sendo também transversal por possibilitar obter uma “imagem”, uma conceção, um ponto de situação relativamente ao objeto de estudo (Gordis, 2011), ou seja recolher um conjunto de dados num único momento do tempo, por forma a dar resposta aos objetivos de estudo (Bryman, 2012; Coutinho, 2015).

Com efeito, a investigação em educação “não é um processo linear e deve ser encarada numa perspetiva multifacetada; [...] é construir conhecimento que se inscreva numa trajetória pessoal. [...] É dizer que o conhecimento escolar tem de estar mais próximo do conhecimento científico e da complexidade que ele tem vindo a adquirir nas últimas décadas [...] e, portanto que ambos estejam à altura dos desafios da contemporaneidade” (Nóvoa, 1999, p. 18).

Nesta perspetiva e no que diz respeito à construção do conhecimento nesta área de saber, a investigação aqui desenvolvida, enquanto provocação, foi sendo confrontada com elementos coligidos de revisão de literatura e com o registo biográfico da própria autora, se tomada em conta “a inadequação cada vez mais ampla e profunda entre, por um lado, os saberes de cada um (os nossos

saberes desunidos, divididos, compartimentados) e, por outro, realidades ou problemas cada vez mais transversais, multidisciplinares, transnacionais, globais, planetários” (Morin, 2002, pp. 40-41).

Cientes deste processo de maturação e de um trabalho de investigação que se requer credível, o questionamento foi a bússola sempre presente ao longo desta caminhada, desde logo na construção de um conhecimento científico em que as abordagens teóricas e a pesquisa se desenvolveram sob uma lógica de reciprocidade (Amado, 2014; Tuckman, 2012).

No caso vertente e em termos de opções metodológicas retomem-se os objetivos a que este estudo se propôs, definindo-se, para tanto, uma estratégia que responda à sua cabal efetivação: i) conhecer as perceções de diretores de escolas sobre o papel da Inspeção no sistema de ensino não superior público, no que se refere à sua missão e funções; ii) compreender como os diretores de escola percecionam as atividades desenvolvidas pela Inspeção nas escolas, bem como as práticas e a intervenção inspetivas; iii) identificar e problematizar as mudanças do papel da Inspeção nos últimos cinco anos; e iv) perceber quais as expetativas dos diretores de escola quanto ao papel da missão e funções da Inspeção no sistema de ensino não superior.

1.2. Técnicas de investigação

1.2.1. A análise documental

Numa primeira abordagem, designada por etapa preparatória, procedeu-se a uma revisão de literatura sobre a temática de investigação, recolha e análise documental de textos jurídico-normativos (legislação), considerados fontes primárias e, portanto, “mais próximas dos acontecimentos que se pretendem estudar” (Erasmie & Lima, 1989, p. 40). Tendo em conta que “a análise documental, espécie de análise de conteúdo que incide sobre documentos relativos a um local ou uma instituição, corresponde, do ponto de vista técnico, a uma observação de artefactos escritos” (Lessard-Hébert *et al.*, 2013, p. 143), definiram-se dimensões para analisar os normativos e, destas, coligiram-se

elementos que se tornaram pertinentes na construção teórica do presente estudo. Neste âmbito e para o vertente estudo, considere-se que a análise de produção normativa tornou-se de primordial importância, uma vez que permitiu sinalizar as principais reformas operadas na administração educacional e conseqüentemente na Inspeção – o que foi “indispensável não apenas à compreensão histórica, política e sociológica do processo de construção das instituições e das mudanças socioeducativas, mas também a contextualização e à elucidação de muitas questões do tempo presente” (Lima, 2011, pp. 168-169).

Ciente desta condição, saliente-se que desde o início deste estudo houve a preocupação em minimizar a condição dicotômica (sujeito/investigador)⁸⁶, sendo que “o intérprete objetiva (isto é, supervisiona e contesta) o que deve ser interpretado [...]; o intérprete continua não sendo afetado pelo processo interpretativo e mantendo uma postura externa a este” (Schwandt, 2006, p. 159). Neste campo, “torna-se necessário adotar um princípio fundamental, o da não consciência, ou seja, o pressuposto de que o conhecimento das ações e relações sociais não pode ser apreendido a partir das motivações e experiências do próprio investigador” (Gonçalves, 2012, p. 310).

A análise documental – no que concerne a Decretos-Lei, Boletins Informativos, Planos de Atividades, Relatórios de Atividades da Inspeção, Relatórios Globais de Autoavaliação das Atividades da Inspeção⁸⁷ – acabou por configurar um duplo sentido: isto porque, através da consulta e análise desses documentos, construiu-se conhecimento seja para o enquadramento teórico do estudo, seja para a sustentabilidade da definição de indicadores, especificamente a construção de uma Grelha de Apoio (Anexo 2) à elaboração do instrumento, o inquérito por questionário (IQ) (Anexo 3). Acresce que, de entre esses documentos, considera-se como específicos para a construção do inquérito por

⁸⁶ A condição dicotômica sujeito/investigadora alude ao facto de a autora deste estudo ter exercido funções como Inspetora da Educação entre 1983 e 2008. A este propósito, segundo Costa (1986, p. 136), “a familiarização com o objeto de estudo é um contraponto indispensável ao igualmente necessário distanciamento”. Contudo, é entendimento que em nenhum momento estes dois fatores (familiarização e distanciamento) constituíram impedimento ao desenvolvimento desta investigação. Pensa-se, isso sim, ter conseguido o distanciamento necessário que lhe permitiu abordar o contexto de investigação com a imparcialidade que um trabalho desta natureza requer. Quanto à familiarização com objeto de estudo, assumiu uma importância fundamental uma vez que facilitou o acesso a outros documentos de arquivo, não disponibilizados na Web, e importantes a esta investigação, e a informantes privilegiados colaboradores nesta investigação (os diretores de escola).

⁸⁷ O acesso a esta documentação foi feita através da Web, designadamente no *sítio* da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (referenciados no final deste trabalho, em Legislação/ Documentos).

questionário (IQ), o Decreto Regulamentar n.º 15/2012 e o Plano de Atividades da Inspeção para 2017 (o primeiro, analisado no Capítulo II, e o segundo documento, no Capítulo III, do presente estudo).

1.2.2. O inquérito por questionário

Com base na grelha anteriormente referida (Anexo 2) elaborou-se um questionário de raiz. Neste campo, importa referir que a construção do questionário “foi central para o processo desta investigação [...] pois conceber instrumentos originais requer um trabalho considerável. [...] Se a variável é complexa e multidimensional é preciso muito tempo, trabalho e recursos” (Coutinho, 2015, p. 111).

Considerando que uma elaboração criteriosa e planeada dos instrumentos da recolha de informação constitui uma mais-valia para o objeto de estudo e credibilidade junto dos inquiridos na obtenção de respostas (Biklen & Bogdan, 1994; Coutinho, 2015; Guerra, 2010). Os elementos procedentes da análise documental, conforme referido anteriormente, foram fundamentais para a elaboração do inquérito.

Assim, a sequência das questões vertentes no instrumento, secundando Hill e Hill (2008) e Tuckman (2012), pressupôs ter em atenção as técnicas de elaboração de um questionário: i) iniciá-lo com as questões mais simples e que exigissem um menor esforço por parte do inquirido; ii) agrupar questões sobre um mesmo assunto; e iii) colocar as mesmas questões, formuladas de forma e âmbitos diferentes, no sentido de proceder à comparação.

O inquérito por questionário (Anexo 3) apresenta uma estrutura global de seis secções. A primeira diz respeito à caracterização sociodemográfica dos inquiridos (idade, género, habilitações académicas) bem como à situação profissional e ao contexto organizacional, dos mesmos. As cinco restantes dizem respeito às seguintes dimensões: i) missão e funções da Inspeção ii) atividades inspetivas; iv) práticas de atuação e intervenção inspetivas; e v) mudanças e expectativas – todas elas atinentes aos objetivos formulados inicialmente para a

presente investigação: o estudo das perceções dos diretores de escolas públicas sobre a Inspeção em Portugal no sistema de ensino não superior.

Este estudo, com uma natureza que cruza as vertentes qualitativa e quantitativa, foi operacionalizado através da aplicação de um inquérito por questionário (IQ) aos diretores de escola do território continental de Portugal. A opção por esta técnica de investigação prende-se com a faculdade de ser aplicada a um conjunto alargado de indivíduos, permitindo efetuar o levantamento de um grande número de informações, ao mesmo tempo que torna inteligível a complexidade da realidade em estudo (Coutinho, 2015; Gonçalves, 2012; Tuckman, 2012).

A versão final do questionário (Anexo 3) comporta 31 questões, das quais duas são abertas (questão 29 e 31). A opção por estas duas questões abertas teve como razão permitir aos diretores de escolas fundamentarem ou expressarem, se assim o entendessem, a sua opinião relativamente a outras questões que não tivessem sido abordadas no questionário.

Do processo de construção do questionário resultou a seguinte estrutura:

- I. *Caracterização académica e sociodemográfica*: 4 questões que comportam 9 itens correspondentes às principais variáveis independentes, entre as quais a idade, o género e as habilitações académicas.
- II. *Situação profissional*: 7 questões com 18 itens relativos a vínculo, número de anos de serviço, níveis/ciclos de ensino a que está afeto, cargos de direção/gestão escolar desempenhados.
- III. *Contexto organizacional*: 9 questões, correspondendo-lhes 18 itens, referentes à localização geográfica onde se situa o agrupamento de escolas/escola não agrupada e, portanto, onde o respondente exerce a função de diretor, número de estabelecimentos de ensino, número de alunos, ciclos e níveis de ensino.
- IV. *Inspeção da Educação*: 10 questões que abrangem 4 dimensões, a saber:
 - i) Dimensão **A**. *Missão/Funções*; ii) Dimensão **B**. *Atividades Inspetivas*;
 - iii) Dimensão **C**. *Práticas de Atuação e Intervenção Inspetiva*; e iv) Dimensão **D**. *Mudanças e Expetativas*.

A Dimensão **A. Missão/Funções**, composta por 16 itens, tem como objetivo conhecer as perceções dos diretores de escolas sobre o papel da Inspeção no sistema educativo não superior, no âmbito da educação pré-escolar e da educação escolar (ensinos básico e secundário).

A Dimensão **B. Atividades Inspetivas**, no total com 41 itens, pretende identificar e analisar as perceções dos diretores de escolas sobre o modo como a Inspeção assume os objetivos estratégicos, decorrentes da sua missão e funções, e os operacionaliza no terreno. Esta dimensão divide-se em 5 eixos estratégicos de ação inspetiva nas escolas, correspondendo aos *Programas I - Acompanhamento; Programa II - Controlo; Programa III - Auditoria; Programa IV - Avaliação; e Programa V - Provedoria, Contencioso Administrativo e Ação disciplinar.*

B1 - O Programa I - Acompanhamento engloba: i) a atividade de acompanhamento da ação educativa, com 5 itens; ii) a atividade de Educação Especial / Respostas Educativas, que contempla 3 itens; iii) a atividade Acompanhamento/Gestão do *Currículo: Ensino Experimental das Ciências*, com 2 itens; e iv) Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico, com 2 itens).

B2 - O Programa II - Controlo abrange as seguintes atividades inspetivas: i) a atividade Organização do Ano Letivo, com 6 itens; ii) a atividade Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário, que contempla 2 itens; e iii) a atividade Avaliação das Aprendizagens dos Alunos no Ensino Secundário, constituída por 3 itens;

B3 - O Programa III - Auditoria diz respeito às atividades desenvolvidas nos âmbitos pedagógico, administrativo-financeiro e patrimonial, que se agrupam em 4 itens.

B4 - O Programa IV - Avaliação corresponde à atividade Avaliação Externa das Escolas, que agrupa 11 itens.

B5 - O Programa V - Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo corporiza as atividades que lhe dão o nome e referem-se a atividade Provedoria, a Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo, constituída por 3 itens.

A dimensão **C. Práticas de Atuação e Intervenção Inspetiva**, composta por 38 itens, pretende abordar como os diretores de escolas percebem a Inspeção, quanto aos modos de atuação nas escolas, especificamente no que concerne ao número de visitas, ao ajustamento dessas visitas quanto à periodicidade e deliberação das mesmas, às características e procedimentos da ação inspetiva.

A dimensão **D. Mudanças e Expetativas**, composta por 32 itens, objetiva conhecer e compreender as percepções dos diretores de escolas sobre as mudanças operadas na Inspeção nos últimos cinco anos, nos âmbitos da missão, das funções, dos programas/atividades que desenvolve e das práticas de intervenção inspetiva, com 4 itens; e quais as suas expetativas relativamente à missão e funções da Inspeção, tendo em conta a descentralização das políticas educativas, com 28 itens, sendo que, destes, 7 itens dizem respeito à sua missão.

O questionário, constituído no modelo de perguntas, na sua maioria fechadas, utiliza como formato de resposta, para as Dimensões *A. Missão/Funções*, *C. Práticas de Atuação e Intervenção Inspetiva* e *D. Mudanças e Expetativas*, a escala de Lickert, pontuação de 1 a 5, em que 1 é “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”; para a Dimensão *B. Atividades Inspetivas*, de 1 a 5, em que 1 é “nada importante” e 5 “muito importante”, considerando que esta é recomendada em instrumentos que pretendam medir opiniões, crenças ou atitudes (De Vellis, 2003).

A opção por um número ímpar deveu-se, por um lado, à facilidade em agrupá-las em termos de análise dos dados “discordo totalmente” e “discordo”, tomados mais como tendência de discordância, e “concordo” e “concordo totalmente”, no sentido de concordância, sendo que o caso de “não discordo nem

concordo” pudesse ser assinalado quando os inquiridos tivessem dúvidas quanto à posição a tomar.

2. Aplicação do inquérito por questionário

Por forma a avaliar a validade de conteúdo, isto é, com que extensão cada dimensão de interesse é espelhada pelos itens que compõem o questionário (Terwee et al., 2007), procedeu-se à análise prévia do questionário através de um painel de peritos (3 diretores de escolas aposentados) sendo-lhes apresentado um esboço do questionário com recurso à técnica *think aloud* (Charters, 2003). Este grupo, depois de proceder à leitura e análise do questionário, apresentou alterações a alguns itens e uma proposta para a eliminação de uma das questões relativa aos Centros de Formação da Associação de Escolas, por estes se situarem apenas em algumas escolas. Depois de se considerarem as propostas de alteração sugeridas, o IQ passou por um pré-teste, este aplicado aos mesmos elementos do painel de peritos, objetivando avaliar a inteligibilidade e compreensão do instrumento (Coutinho, 2015), bem como determinar o tempo necessário ao seu preenchimento.

Após o pré-teste procedeu-se à formalização final do inquérito por questionário através do preenchimento digital, com recurso à ferramenta “docs.google.com” (Coutinho, 2015; Tuckman, 2012).

Por último, identificou-se um *link* que foi enviado por carta/convite (Anexo 4) a todos os diretores de escolas do território continental português, a 19 de dezembro de 2017, ficando disponível *online* até 30 de janeiro de 2018.

No que concerne aos procedimentos de envio por correio eletrónico, ou seja, utilização dos meios de computação para convite aos diretores de escola, foi solicitada a colaboração da Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP), por forma a respeitar princípios éticos de investigação: o anonimato e a confidencialidade (Tuckman, 2012).

3. Tratamento e análise de dados

Para dar resposta às questões de investigação e sequentes objetivos, utilizou-se uma estatística descritiva, recolhendo, organizando, sintetizando e descrevendo os dados (Marôco, 2007), neste caso, as perceções de diretores de escola. Assim, para variáveis quantitativas, foram calculadas medidas de tendência central (média amostral) e medidas de dispersão (desvios-padrão) para as questões 19.1 a 19.10, 20.1 a 20.10, 28, 30.1 e 30.2. Para variáveis qualitativas, foram calculadas frequências absolutas (n) e relativas (%).

O tratamento e análise de dados foi efetuado com recurso ao *software IBM SPSS Statistics* versão 25 e, para as questões abertas, procedeu-se à análise de conteúdo.

Importa referir que apenas 15 dos respondentes (n=111) responderam à questão 29, portanto um total de 15 respostas (R), sendo estas transcritas posteriormente e listadas por números.

Tendo como objetivo descrever o processo de obtenção dos resultados e posterior análise de conteúdo, optou-se por um formato quadro, dividido por três colunas, fazendo-lhe corresponder categorias (Bardin, 2014), lidas neste estudo por dimensões, subdimensões e unidade de registo, sendo que para cada unidade de registo foi-lhe cometido um número, antecedido por (R). Posteriormente, procedeu-se à sistematização dos dados por forma a tornar compreensível os procedimentos adotados e ajuizar da sua qualidade, de acordo com os elementos constituintes e descritos no formato quadro (Anexo 8). Este procedimento sustentou-se nos princípios delineados aquando da elaboração da grelha, no que diz respeito aos eixos que a constituem, em termos de conceitos sobre a temática em estudo.

De facto, facilitar a leitura e interpretação dos dados e posterior confrontação das respostas obtidas à questão (aberta) n.º 29 com os dados recolhidos nas restantes questões foi uma linha de orientação que tivemos em conta.

Assim, a análise de conteúdo enquanto técnica de organização e análise de dados possui diferentes características, nomeadamente analisar as vivências

do sujeito e as suas percepções sobre determinado objeto e seus fenómenos (Bardin, 2014), o que, no presente estudo, contribuiu para melhor descrever, analisar e compreender as percepções de diretores de escolas públicas sobre a Inspeção da Educação em Portugal.

4. Considerações éticas

No decorrer deste estudo, teve-se em consideração os princípios éticos aplicáveis à investigação em seres humanos, isto é, foram respeitados os direitos fundamentais das pessoas: o direito à autodeterminação (qualquer pessoa é capaz de decidir por si e tomar a sua própria decisão); o direito à intimidade (a investigação terá que ser o menos invasiva possível para que a intimidade dos indivíduos seja protegida); o direito ao anonimato e à confidencialidade (não associando a identidade do sujeito às suas respostas, quer pelo investigador, quer por terceiros); o direito à proteção contra o desconforto e prejuízo (regras de proteção da pessoa contra inconvenientes suscetíveis de lhes prejudicarem); e o direito a um tratamento justo e equitativo (direito de receber um tratamento condigno ao longo da sua participação no estudo) (SPCE, 2014; Fortin, 1999).

Na sequência dos fundamentos enunciados (um consentimento informado, livre e esclarecido), procedeu-se à formalização através de uma carta convite (colaboração), enviada aos diretores (as) de escolas (Anexo 4), onde foi solicitada a participação voluntária dos indivíduos, explicando os objetivos, os direitos dos participantes (o direito a participarem voluntariamente no estudo com o seu consentimento informado, o direito a serem respeitadas e de desistir da sua participação a qualquer momento) (Artal & Rubinfeld, 2017; Ferguson, Myrick & Yonge, 2006; World Health Organization, 2001).

5. A população e a amostra

Para dar resposta ao objetivo geral da investigação, foi definida como população de estudo os diretores de escolas do território continental português, isto é, um conjunto de indivíduos que possuem características semelhantes entre si (Fortin, 1999), sendo constituída por 811 diretores de escolas (agrupamento de escolas e escolas não agrupadas) de Portugal Continental⁸⁸.

A amostra a que chegámos corresponde aos diretores que se disponibilizaram em responder ao questionário, ou seja, os diretores de escola da

⁸⁸<http://www.dgae.mec.pt> - Direção-Geral da Administração Escolar.

amostra foram-no por voluntariado no preenchimento do instrumento de colheita de dados (Fortin, 1999; Hill & Hill, 2008; Marôco, 2007). Por conseguinte, os diretores de escola foram sendo incluídos na amostra à medida que se recebia cada questionário, tomando-se por este procedimento o respetivo consentimento para participar no estudo.

A utilização deste método fundamentou-se no princípio de que os participantes escolhidos correspondessem a indivíduos mais acessíveis (os que estão dispostos a responder ao instrumento de colheita de dados), tendo sido preponderante para esta escolha a rapidez da sua aplicação e a gestão de recursos financeiros (Hill & Hill, 2008).

Assim, num universo de N=811 inquiridos (diretores de escolas), foi obtida uma amostra de n=111, apresentada na Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição de diretores agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas por unidades territoriais

NUT I	NUT II	n	%
Continente	Norte	25	22,5
	Centro	34	30,6
	Área Metropolitana de Lisboa	32	28,9
	Alentejo	14	12,6
	Algarve	6	5,4
Total		111	100

Atente-se que a Tabela 1 foi construída com base nas cinco zonas territoriais, correspondentes aos agrupamentos NUTS⁸⁹ de Portugal Continental, ou seja, os agrupamentos NUTS III: Norte, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo e Algarve.

⁸⁹ "NUTS é o acrónimo de "Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos", sistema hierárquico de divisão do território em regiões. Esta nomenclatura foi criada pelo Eurostat no início dos anos 1970, visando a harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. A nomenclatura subdivide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. https://www.pordata.pt/Site_Static/PORDATA_NUTS2013_PT.pdf

Todos as respostas aos questionários foram consideradas elegíveis, correspondendo a uma taxa de resposta de 13,7%; os respondentes distribuem-se, em termos geográficos, por todos os distritos do território de Portugal continental; sendo composta por 59% do género masculino (Gráfico 1).

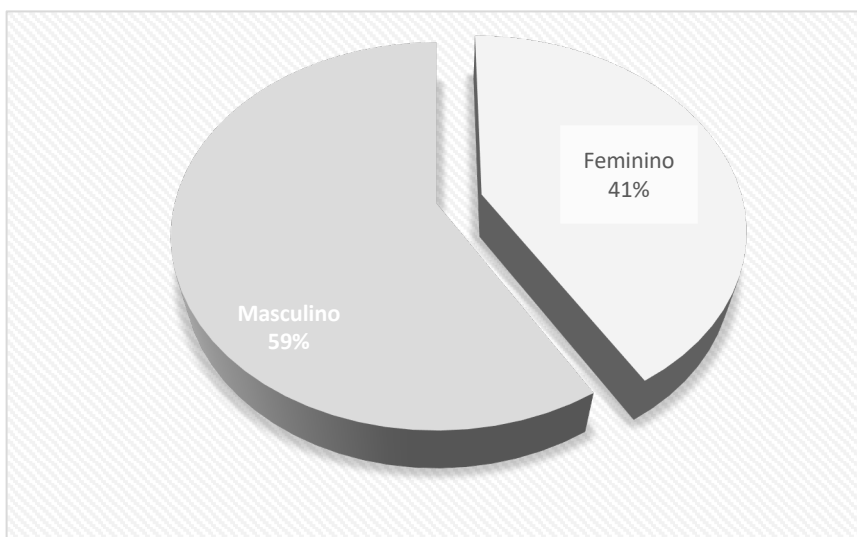


Gráfico 1. Os diretores segundo o género

Relativamente às idades, e observando a tabela seguinte (Tabela 2), é de notar que os respondentes apresentam uma média de 54,5 anos. Verifica-se também que as habilitações académicas dos respondentes situam-se em 56,8% para o grau de Licenciatura, 38,7% de Mestrado e 4,5%, para o grau de Doutoramento.

Tabela 2. Descrição da amostra

Variável		Média (DP)
Idade [média]		54 (5,8)
		n (%)
Habilitações académicas	Licenciatura	63 (56,8)
	Mestrado	43 (38,7)
	Doutoramento	5 (4,5)
Formação especializada em administração e gestão escolar	Não	13 (11,7)
	Sim	98 (88,3)
Situação profissional	Professor do Quadro de Nomeação Definitiva	110 (99,1)
	Professor do Quadro de Zona Pedagógica	1 (0,9)
Anos de serviço na carreira docente, que completa aquando do preenchimento do questionário		30,6 (6,3)
Ter desempenhado outros cargos antes de exercer o cargo de Diretor de Agrupamento de Escolas/ Escola não agrupada	Não	20 (18,0)
	Sim	91 (82,0)

Para além das habilitações académicas assinaladas, constata-se que 88,3% dos respondentes têm formação especializada em gestão escolar, aspeto que não deixa de ser relevante, por esta ser um dos requisitos a ser considerado no concurso de diretor de escola (Decreto-lei n.º 75/2008, ponto 4, alínea a): “Sejam detentores de habilitação específica para o efeito, nos termos das alíneas b) e c), do n.º 1 do art.º 56.º, do Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário”.

Conforme os dados constantes na Tabela 2 e representados graficamente (Gráfico 2), os respondentes apresentam uma situação profissional estável, sendo de considerar que apenas 1% é professor do Quadro de Zona Pedagógica.

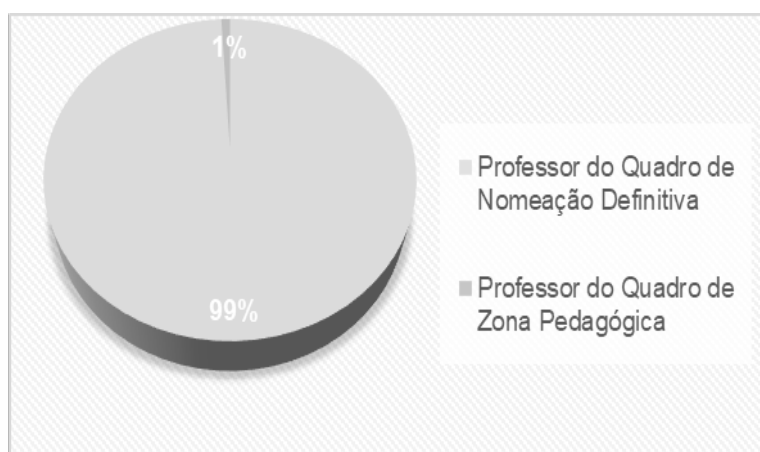


Gráfico 2. Os diretores segundo a situação profissional

Relativamente ao contexto organizacional, isto é, o território educativo onde os respondentes exercem funções de diretor, 90,1% exercem em agrupamentos de escolas e 9,9% em escolas não agrupadas (Gráfico 3).

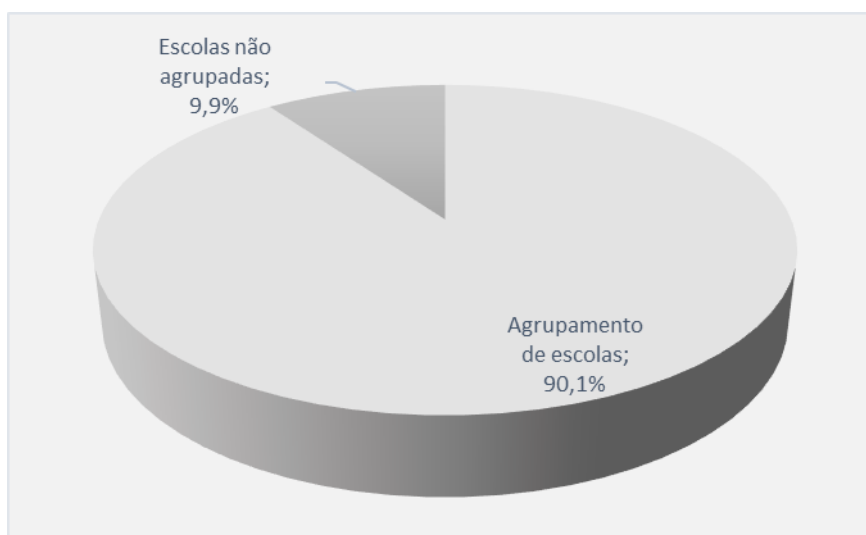


Gráfico 3. Designação onde exercem funções de diretor

Em termos de número de estabelecimentos de ensino por agrupamento de escolas, observe-se os dados constantes no Gráfico 4, em que 76 agrupamentos

têm entre 0 a 10 estabelecimentos de ensino, sendo que 22 situam-se no intervalo de 11 a 20 estabelecimentos de ensino, e 2 agrupamentos com mais de 20 estabelecimentos de ensino.

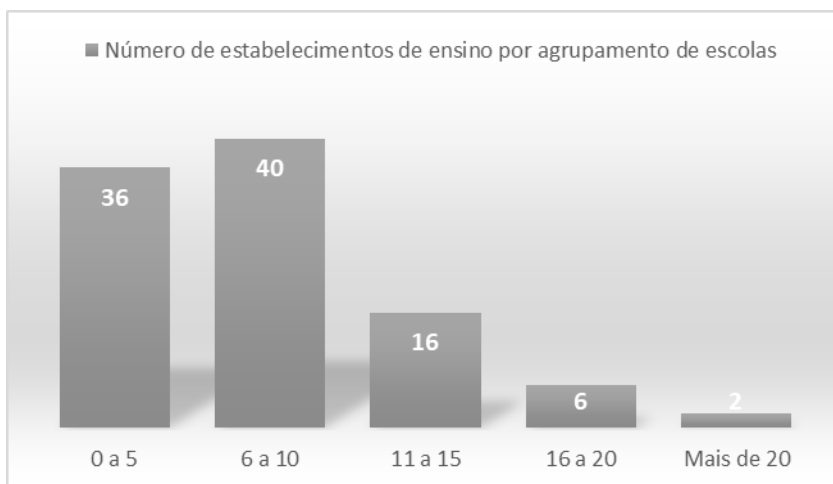


Gráfico 4. Estabelecimentos de ensino por agrupamento de escolas

Tendo em conta a dimensão dos agrupamentos de escolas saliente-se a população escolar expressa em número de alunos (Gráfico 5) em que 26 agrupamentos de escola se situam no intervalo de 2001 a 3000 e acima destes valores em termos de número de alunos existem 3 agrupamentos.

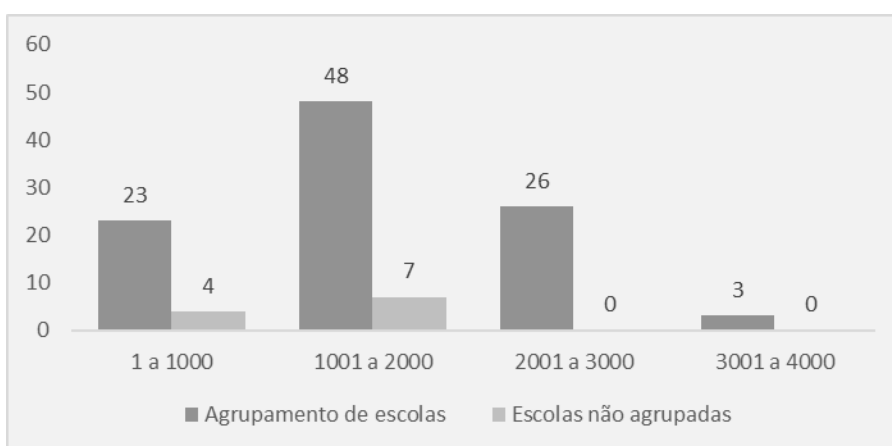


Gráfico 5. Alunos por agrupamento de escolas e escolas não agrupadas

No que se refere aos níveis de ensino por agrupamento de escolas e registados no Gráfico 6, observe-se que 72 deles absorvem uma população escolar distribuída por três níveis de ensino.

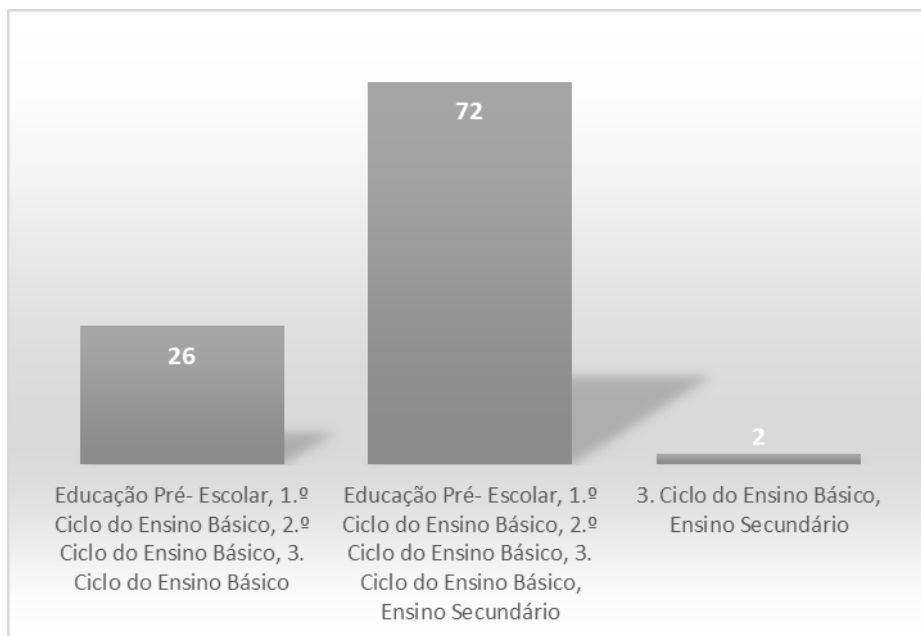


Gráfico 6. Níveis / ciclos de ensino por agrupamento de escolas

Parece de interesse deter esta imagem gráfica, porquanto ela retrata o paradigma organizacional, originado pelo Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio, com o objetivo de concretizar a autonomia das escolas dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Resultante desse processo, acrescenta-se que os agrupamentos de escolas integram atualmente, em alguns casos, todos os estabelecimentos de ensino de um dado território (por exemplo de um concelho). Esta questão tem provocado por parte dos agentes educativos (autarquias, diretores de escola e docentes) diferentes olhares e portanto reflexões sobre e se esta situação é a mais sustentável e coerente, numa lógica de dinâmicas locais de desenvolvimento e promoção da qualidade da educação e conseqüentemente de territorialização das políticas educativas⁹⁰.

⁹⁰ Sobre este tema, veja-se trabalhos de Caixeiro (2008), Carvalho (2013), Fernandes (2004), Ferreira (2004) Neto-Mendes et al. (2018), Pinhal (2004).

Por último, a amostra caracteriza-se por um conjunto de respondentes constituído por um grupo de diretores de escola estável e experiente, se tido em conta que 99,1% pertence aos professores do quadro de nomeação definitiva, e 84% completam, no presente ano letivo, mais de 4 anos no cargo de diretor.

Assinale-se que 14% dos participantes perfazem, no presente ano letivo, 10 anos no cargo, e 82% dos respondentes desempenharam outros cargos de direção e gestão antes de exercer a função de diretor.

CAPÍTULO V

Apresentação e discussão dos resultados: as perceções dos diretores

Este capítulo apresenta os resultados obtidos através do inquérito por questionário relativamente às perceções dos diretores de escola sobre a Inspeção da Educação em Portugal. O capítulo encontra-se dividido em cinco secções, a que correspondem as seguintes dimensões: *práticas de intervenção inspetiva; missão e funções da Inspeção; atividades inspetivas; mudanças da Inspeção nos últimos cinco anos quanto à sua missão e funções; expectativas em relação à missão e funções.*

1. Práticas de intervenção inspetiva

As práticas de intervenção inspetiva são definidas neste estudo por um conjunto de normas, procedimentos, metodologias e modos de atuação da Inspeção, seguidas por este serviço do ME nas escolas, no cumprimento da sua missão e funções, previamente prescritas e definidas anualmente no seu PA. Acresce que, no âmbito das *práticas de intervenção inspetiva*, os resultados que se apresentam referem-se às visitas da Inspeção, especificamente ao número de diretores de escola que no exercício do cargo tivessem sido visitados pela Inspeção, ao número de vezes que foram visitados e quais as suas perceções em relação a essas visitas.

Neste sentido, considere-se os resultados constantes nos Gráficos 7, 8, 9 e 10, relativos à prática de intervenção da Inspeção nas escolas.⁹¹

Partindo da leitura dos resultados constantes no Gráfico 7, dos 111 diretores respondentes, 93% destes foram visitados pela Inspeção, enquanto diretores de escola.

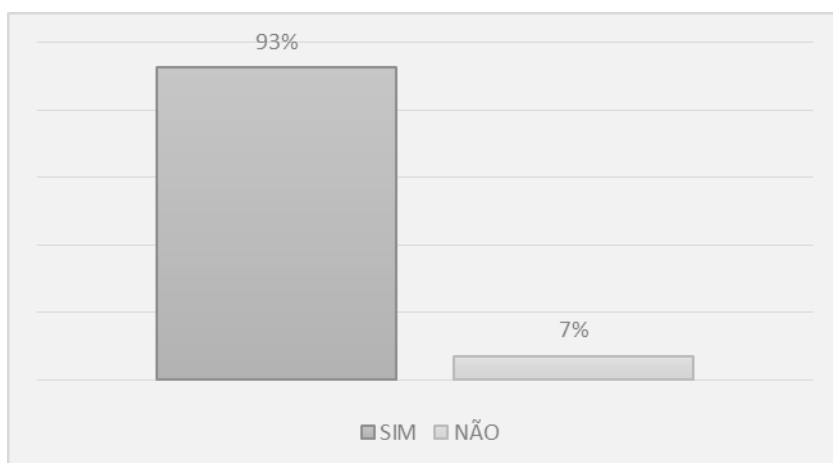


Gráfico 7. Visitas da Inspeção

De igual modo, detenham-se os resultados identificados no Gráfico 8, estes relativos ao *número de vezes* que os diretores respondentes, no exercício deste cargo, foram visitados pela Inspeção.

⁹¹ Relembre-se que neste estudo a expressão “escolas” designa agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, abrangendo a educação pré-escolar e ensino básico e secundário públicos.

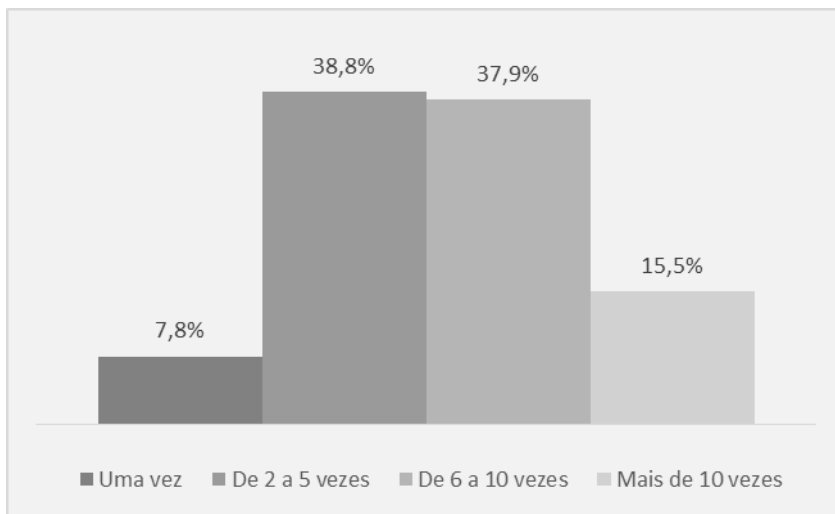


Gráfico 8. Número de vezes que foi visitado

Veja-se, então o Gráfico 8 onde se pode observar que dos 93% dos diretores visitados, 15,5% foram visitados mais de 10 vezes, 37,9% 6 as 10 vezes, 38,8% de 2 a 5 vezes e apenas 7,8% uma vez.

Esta leitura traduz sobremaneira que estes diretores têm uma assinalável experiência no que diz respeito ao contacto com a Inspeção no terreno, tendo em conta que apenas 7,8% dos diretores visitados no estudo foram-no uma única vez.

De igual modo, observem-se as perceções dos diretores quanto à periodicidade dessas visitas (Gráfico 9) e quem deve determinar essas mesmas visitas (Gráfico 10).

Com efeito, no que diz respeito à periodicidade das visitas da Inspeção às escolas (Gráfico 9), da sua leitura ressalta que 3,6% dos diretores expressam que as visitas da Inspeção às escolas deveriam efetuar-se *trimestralmente*; 23,4%, *anualmente*; 28,8% de forma aleatória e 44,2%, *apenas quando se justificar*, excluindo visitas da Inspeção *mensalmente*.

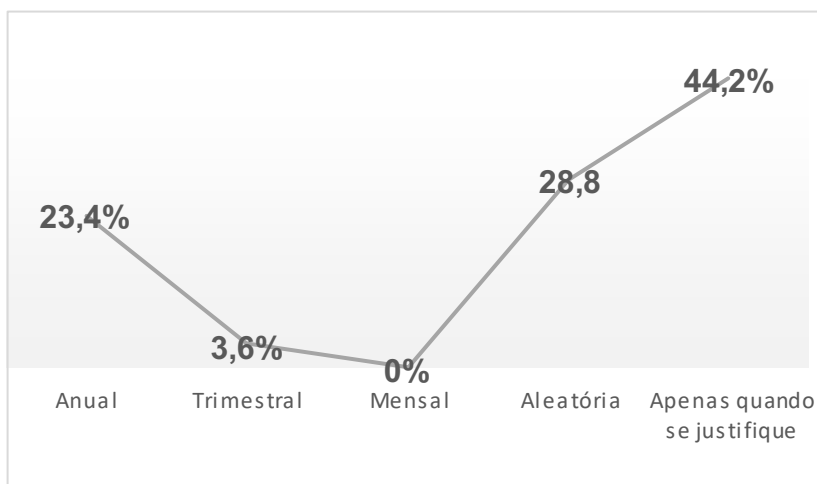


Gráfico 9. A periodicidade das visitas da Inspeção às escolas

Já quanto à deliberação das visitas da Inspeção às escolas (Gráfico 10), ou seja, quem deve determinar essas visitas, leia-se que 37,8% destes diretores apontam que sejam *por indicação do ME*, 32,4% *por solicitação do Diretor* e 27% *por iniciativa da Inspeção*.

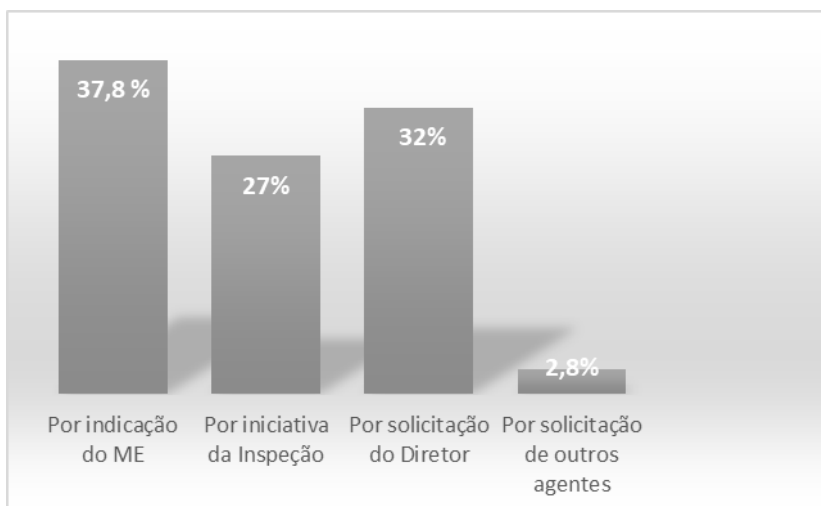


Gráfico 10. Determinação das visitas da Inspeção às escolas

Perante estes resultados é de salientar que os diretores assinalam que as visitas da Inspeção devem ser efetuadas *por indicação do ME*, com 37,8%, ou seja, por determinação da tutela (leia-se Governo) que, no caso de Portugal, é o Ministro da Educação, entidade responsável de quem depende diretamente a

Inspeção no âmbito do sistema de ensino não superior (Decreto Regulamentar n.º 15/2012). Logo de seguida, *por solicitação do Diretor*, com 32,4%, órgão de gestão e administração responsável pela implementação das políticas educativas nas escolas, a quem a administração educativa confere funções de tomar decisões “nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular da gestão dos recursos humanos, da ação social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira” (Decreto-Lei n.º 75/2008). Portanto, depois de consideradas estas atribuições, as mesmas poderão ser convocadas para o entendimento de que os diretores sentem que também têm uma palavra a dizer em relação à iniciativa de quem deve depender a deliberação das visitas da Inspeção às escolas.

Todavia, esta visão não invalida uma outra (se conjugadas as percentagens anteriormente referidas: *por indicação do ME*, com 37,8%, e *por iniciativa da Inspeção*, com 27%, num total de 64,8%), onde as perceções dos diretores refletem, maioritariamente, a opinião de que as visitas da Inspeção às escolas devem ser efetuadas *por indicação de organismos externos, pese embora não excluam o direito de eles próprios as solicitarem* (32,4%).

Regressando à leitura do Gráfico 10, evidencia-se que 2,8% dos diretores também admite que as visitas de Inspeção às escolas devem efetuar-se *por solicitação de outros agentes*, embora não indiquem quais. Estes dados parecem de interesse, uma vez que não se conhece, no âmbito dos serviços de inspeção (SI) portuguesa, que outros agentes possam exercer o direito de solicitar visitas de inspeção da Inspeção às escolas. Se esta posição, por parte dos diretores em relação à versada matéria, pode ser lida como inovadora para as escolas portuguesas, refira-se que esta situação é frequente em países europeus, como por exemplo, na Irlanda do Norte, onde os SI conferem o direito de que cada escola possa ser inspecionada, a seu pedido, por especialistas independentes como estímulo para a melhoria e desenvolvimento (Bruggen, 2010).

Por conseguinte, as perceções dos diretores permitem inferir que as visitas da Inspeção não se devem confinar à *iniciativa da Inspeção*, mas também serem efetuadas *por indicação do ME*. Esta última posição, por parte dos diretores, não constituirá surpresa, se interpretada à luz da hierarquização de poder, já que os

diretores dependem de um outro serviço central do ME, a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), e não do serviço central do ME, a Inspeção.

A ideia de que as visitas da Inspeção às escolas poderão ser percebidas pelos diretores como condicionantes da própria autonomia das mesmas parece colher em alguns casos. Ademais, esta interpretação parece ser sustentada por um dos diretores respondentes ao referir que “A IGE deixou de ter um papel de apoio, aconselhamento para passar a ter um papel de Controle [...] tornando-se num parceiro que estorva mais do que ajuda” (Anexo 8, R.15).

Assim sendo, a frequência da Inspeção nas escolas poderá ser entendida como constrangimento do trabalho destas, por se considerar que a Inspeção, não conhecendo as dinâmicas internas do quotidiano escolar, poder constituir-se *um estorvo*, uma vez que é um serviço do ME exterior às escolas. A este propósito, refira-se a exemplo a atividade *Organização do Ano Letivo* que, no ano de 2017, conforme plasmado no Relatório de Atividades e Autoavaliação 2017, a Inspeção realizou 222 ações inspetivas, número que ultrapassou as ações previstas no planeamento anual que eram apenas de 190 e contabilizou 4094,5 dias de trabalho inspetivo (IGEC, 2017, p.41-61).

Importará referir que o intervalo das visitas realizadas no âmbito da atividade *Organização do Ano Letivo* de 2017/2018 desenvolveu-se em três fases, tendo estas decorrido, respetivamente: entre fevereiro e abril de 2017; julho de 2017; e outubro a dezembro de 2017. Esta incidência da Inspeção nas escolas no âmbito desta atividade poderá contribuir para compreender as perceções dos diretores sobre a periodicidade das visitas da Inspeção.

Na perspetiva do atrás descrito, e no que se relaciona com esta atividade, o pensamento expresso por um dos diretores parece fazer sentido, porquanto refere que nas ações “de controlo ao lançamento do ano letivo criam um conjunto de bloqueios que não defendem [...] em ações de avaliação externa da escola. Neste papel censuram as escolas porque deviam fazer. No outro papel censuram as escolas porque fizeram” (Anexo 8, R.15).

Com base nos resultados apresentados e referentes à atividade *Organização do Ano Letivo*, reconhece-se que esta parece configurar *um peso elevado* de entre as atividades da Inspeção nas escolas.

Acresce ainda que a questão dos tempos de permanência dos SI nas escolas para a realização de algumas atividades, neste caso as da *Organização do Ano Letivo*, poderá sustentar as perceções menos favoráveis dos diretores, tendo em conta os resultados apresentados sobre a missão e funções da Inspeção no âmbito do *Controlo* do sistema de ensino, uma vez que, nesse campo, conferem à Inspeção uma menor relevância, como se verá no ponto seguinte (Tabela 3).

Nesse sentido, os resultados parecem evidenciar a necessidade de as visitas de Inspeção serem harmonizadas com o diretor da escola a inspecionar, particularmente as realizadas em momentos específicos do calendário escolar (início do Ano Escolar, período de Avaliações dos alunos, entre outros).

Efetivamente, a questão das visitas da Inspeção às escolas não têm sido um tema consensual no seio dos serviços da inspeção portuguesa e mesmo nos de inspeções europeias. Em relação a este aspeto, Bruggen (2010) revela que o intervalo para a realização das visitas dos SI é variável no seio dos diversos países, sendo que dos 18 perfis dos SI analisados, os intervalos variam entre 3 anos, 4 a 5 anos, e 6 SI têm um intervalo com mais de cinco anos. Adianta, no entanto, o mesmo autor que o intervalo de mais de 4 anos não é suficiente para garantir a função dos serviços e o controlo dos padrões de qualidade, defendendo mesmo que as inspeções às escolas poderiam combinar inspeções periódicas com inspeções temáticas, situação para que, aliás, propende a praxis inspetiva portuguesa, conforme referido no seu PA para o ano 2017.

Como corolário da dimensão em análise, os resultados permitem evidenciar que, em relação à periodicidade das visitas da Inspeção às escolas, as perceções dos diretores evidenciam que se devem realizar *apenas quando se justificar* (44,2%), rejeitando liminarmente a ideia de que as visitas da Inspeção se efetuem *mensalmente* (0%).

Quanto à vertente sobre quem deve determinar as vistas da Inspeção, as perceções dos diretores demonstram, como vimos, que não devem ser apenas

por iniciativa da Inspeção (27%), situando nesse âmbito e em primeiro plano por indicação do ME (37,8%) seguido por solicitação do Diretor (32,4%).

Essencialmente, estes resultados, na vertente em análise, para além de permitirem a leitura de que estes diretores se posicionam no direito de eles próprios solicitarem as visitas da Inspeção, evidenciam que estas não sejam maioritariamente efetuadas apenas por iniciativa deste serviço central do ME – a Inspeção.

2. Missão e funções

Os resultados constantes da Tabela 3 decorrem das perceções dos diretores sobre a missão e funções da Inspeção no funcionamento do sistema de ensino não superior.

Assim e neste contexto, os diretores consideram que o papel da Inspeção nos âmbitos de *fiscalização* e de *auditoria*, nas vertentes pedagógica e administrativo-financeira, é relevante, tendo em conta que as médias se situam entre 3,87 (DP= 0,97) (item 3.2) e 3,95 (DP=0,90) (item 2.1) (Tabela 3).

Por outro lado, leia-se que os diretores consideram que o papel da Inspeção não é tão relevante no âmbito do *Controlo*, nas vertentes pedagógica e administrativo-financeira, se tidos em conta os resultados nos itens 1.1 (média=3,50; DP=1,10) e item 1.2 (média=3,54; DP=1,16) e ainda de menor relevância na vertente patrimonial, de acordo com a média=2,99 (DP=1,19), obtidos no item 1.3.

Igualmente, os diretores conferem à Inspeção um papel de menor relevância e até reduzido nos âmbitos da *fiscalização* e da *auditoria*, na vertente patrimonial, se se considerar os valores expressos nos itens 3.3 (média=3,17; DP=1,17) e 2.3 (média=3,23; DP=1,16) (Tabela 3).

Fica assim patente que os diretores reconhecem o papel da Inspeção no funcionamento do sistema de ensino não superior, nos âmbitos da *auditoria*, vertente pedagógica (item 2.1), com média=3,95 (DP=0,95), e vertente administrativo-financeira (item 2.2), com média=3,95 (DP=0,90); e no da *fiscalização*, vertentes pedagógica (item 3.2), com média=3,87 (DP=0,97), e administrativo-financeira (item 3.1), com média=3,90 (DP=1,01).

Tabela 3. A missão da Inspeção no sistema de ensino não superior (n=111)

Itens: A Inspeção	Média	DP
1. Controla o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
1.1. Pedagógica	3,50	1,10
1.2. Administrativo-financeira	3,54	1,16
1.3. Patrimonial	2,99	1,19
2. Audita o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
2.1. Pedagógica	3,95	0,92
2.2. Administrativo-financeira	3,95	0,90
2.3. Patrimonial	3,23	1,16
3. Fiscaliza o funcionamento do sistema de ensino não superior público nas vertentes:		
3.1. Pedagógico	3,90	1,01
3.2. Administrativo-financeira	3,87	0,97
3.3. Patrimonial	3,17	1,17

No que concerne aos resultados obtidos, particularmente no âmbito da *auditoria*, vertente patrimonial (considerada com menor relevância, como vimos atrás), assinala-se que estes poderão dever-se à atividade da Inspeção que, no âmbito do *Programa III – Auditoria, Atividade III. 2-Auditorias Temáticas*, parece ter sido residual no ano de 2017. Isto porque, conforme o plasmado no Relatório de Atividades e Autoavaliação⁹² da Inspeção 2017, de toda a atividade realizada nessa vertente, o *Programa III-Auditoria* tem um cômputo geral de 12,4% do universo de atividades inspetivas realizadas e, deste, a *Atividade III. 2.Auditorias Temáticas* representou apenas 1,1%, sendo que as atividades realizadas no ensino não superior público não ultrapassaram 0,1% (IGEC, 2017, p. 61).

Ainda que se admita que os diretores conferem à Inspeção um papel reduzido no âmbito do sistema de ensino não superior público na vertente patrimonial, importará saber que não deixou de ter competências nessa matéria. Porquanto, as perceções de diretores, neste âmbito, poderão ser interpretadas à luz da assunção de responsabilidades por parte dos municípios, os quais têm vindo a assumir competências, a esse nível, no setor da educação.

⁹² “O Relatório de Atividades descreve e avalia anualmente o grau de realização e de execução dos programas e atividades e integra, desde 2008, nos termos do art.º 15.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, um relatório de autoavaliação”, segundo excerto retirado de: http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/00&newsID=247.

Note-se que a ação dos municípios na Educação é uma realidade no território continental desde os anos 80 do século passado, destacando-se nesse âmbito os Programas de delegação de competências/Contratos de execução, em 2008, e o Aproximar Educação/Contratos de Educação e Formação Municipal, em 2015 (Neto-Mendes, 2018, p. 68).

Em relação a este aspeto, e em termos legislativos, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, indica que “é da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública [...] nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção” (art.º 11.º, ponto 1.).

Não obstante se reconhecer, por um lado, que os municípios têm vindo a (re)definir posições na assunção de atribuições em matéria de educação, por outro, admita-se que aquela Lei, em termos de transferência de competências para as autarquias, indicia ainda um longo caminho a percorrer, porventura imbuído de pegadas centralizadoras e burocráticas, estas visíveis no texto normativo, bem ao jeito da tão peculiar característica das reformas públicas portuguesas: “É criada uma comissão de acompanhamento da descentralização integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, que avalia a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências” (Lei n.º 50/2018, art.º 6.º, ponto 3).

O facto de se convocar aqui a presente a Lei vai no sentido de se ter presente que, enquanto outros serviços, neste caso os municípios, têm vindo a ocupar ao longo do tempo a centralidade dos discursos de diferentes governos constitucionais, quer no âmbito das linhas orientadoras dos seus programas, quer na legislação produzida no que se refere à descentralização das políticas educativas, à Inspeção é aduzido um distanciamento da tão apregoada territorialização das políticas educativas, tendo em conta o discurso político-normativo plasmado por exemplo no Decreto Regulamentar n.º 81-B/2007, no Decreto-Lei n.º 125/2011 e no Decreto Regulamentar n.º 15/2012.

Voltando à questão de os diretores facultarem menor importância ao papel da Inspeção nos âmbitos do *controle, auditoria e fiscalização*, na vertente patrimonial, esse posicionamento poderá ser enquadrado no entendimento que essas atribuições, embora cometidas à missão e funções da Inspeção, também serem da sua competência, designadamente “gerir as instalações, espaços e equipamentos, bem como os outros recursos educativos” (Decreto-Lei n.º 75/2008, art.º 20.º, ponto 4, alínea h).

Por outro lado, essas atribuições foram, entretanto, incluídas nos consecutivos normativos gizados no âmbito do quadro do (re)posicionamento do poder central face ao poder local (Costa et al., 2004) e, nesse sentido, os municípios têm assumido significativas competências nessa vertente.

Observe-se agora a Tabela 4, esta referente às funções específicas da Inspeção, no que concerne ao cumprimento da sua missão.

Tabela 4. As funções da Inspeção no âmbito do sistema de ensino não superior (n=111)

Ítems: A Inspeção	Média	DP
1. Aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas	4,34	0,67
2. Avalia a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho	3,61	1,02
3. Audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, de acordo com os normativos em vigor	4,04	0,81
4. Participa no processo de avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário	4,23	0,82
5. Zela pela equidade no sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos dos utentes	3,34	0,90
6. Controla a aplicação eficaz, eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor, de acordo com os objetivos definidos pelo governo	3,62	0,93
7. Assegura a ação disciplinar e os procedimentos de contraordenação, previstos na lei	3,66	1,00
8. Contribui para a qualidade do sistema educativo	3,50	0,96

Nessa perspetiva, e tendo em conta os valores expressos no item 1, com média=4,34 (DP=0,67), os diretores remetem, nitidamente, a função da Inspeção à “apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos serviços e órgãos de gestão e administração das escolas”; à “participação no processo de avaliação”, item 4, com média=4,23 (DP=0,82), e à “auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno”, item 3, com média=4,04 (DP=0,81) (Tabela 4).

Retomando a leitura dos resultados (Tabela 4), estes evidenciam que os diretores desvalorizam as funções da Inspeção para a “garantia da equidade e salvaguarda dos interesses dos utentes do sistema educativo”, tendo em conta os resultados observados no item 5 (média= 3,34; DP= 0,90) e para a “qualidade do sistema educativo”, item 8 (média=3,50; DP=0,96), comparativamente com o seu papel no que se relaciona com a “verificação da conformidade legal dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas” (item 1, como se assinalou anteriormente).

Por seu turno, os diretores percecionam o seu papel de menor concordância na questão de “assegurar a ação disciplinar e os procedimentos de contraordenação”, se observado o item 7, com média=3,66 (DP=1,00).

A visão por parte dos diretores em relação às questões da ação disciplinar poderá estar associada ao facto de a Inspeção, no âmbito das escolas públicas do sistema de ensino não superior público, incidir, particularmente, no apoio técnico-jurídico às escolas⁹³. Neste campo, não obstante a Inspeção ter funções em matéria disciplinar, os processos de carácter disciplinar são da responsabilidade das escolas e, portanto, desencadeados pelas mesmas, pelo que, segundo o Relatório de Autoavaliação de Atividades 2017, só chegam à Inspeção “quando neles se proponham sanções expulsivas” (IGEC,2017, p. 81).

Na sequência dos resultados presentes na dimensão em análise, salienta-se que as perceções dos diretores posicionam a missão da Inspeção no sistema de ensino não superior, primordialmente, nos âmbitos da *auditoria* e da *fiscalização*, vertentes pedagógica e administrativo-financeira, secundarizando a sua missão nas mesmas vertentes no âmbito do *controlo*. Assinale-se, ainda, que os resultados traduzem uma menor concordância nos aspetos ligados à missão da Inspeção, nos âmbitos *do controlo, auditoria e fiscalização*, vertente patrimonial.

Quanto às funções que são atribuídas à Inspeção no cumprimento da sua missão, as perceções dos diretores evidenciam que estas incidem particularmente na apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas, na participação da avaliação das

escolas e em auditorias aos sistemas e procedimentos de controlo interno. É de salientar que estes diretores conferem uma menor relevância às funções da Inspeção em domínios relacionados com o contributo para a qualidade e equidade do e no sistema educativo.

3. As atividades inspetivas

Como foi referido no Capítulo IV, as atividades inspetivas que neste estudo são analisadas no âmbito da aplicação do IQ a diretores de escola reportam-se às que a Inspeção mais desenvolveu nas escolas no ano de 2017 e que, na apresentação de resultados que vamos dar início, se agruparam nos cinco seguintes programas: *Programa I – Acompanhamento; Programa II – Controlo; Programa III – Auditoria; Programa IV – Avaliação; Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo.*

3.1. O Programa I – Acompanhamento

O *Programa I - Acompanhamento* engloba quatro atividades inspetivas: *Acompanhamento de Ação Educativa; Educação Especial-Respostas Educativas; Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências; Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico.*

Se atentos os resultados constantes nas Tabelas 5, 6, 7 e 8 e observadas as médias a variar entre 3,27 (DP=1,18) e 4,11 (DP=0,82), os diretores consideram importantes as atividades realizadas no âmbito deste *Programa*.

Contudo, é a atividade *Acompanhamento da Ação Educativa (AAE)* que os diretores consideram como a mais importante, tendo em conta os valores observados na Tabela 5 no item 1 (média= 4,11; DP=0,82), item 2 (média= 4,08; DP=0,78) e item 3 (média=3,81; DP=0,99).

⁹³ No âmbito do apoio jurídico prestado às escolas, refira-se o Guia de Apoio às Escolas em matéria disciplinar disponível em: http://www.ige.min-edu.pt/content_01.asp?BtreeID=03/01&treeID=03/01/04/01&auxID=&newsID=726#content

Tabela 5. Atividade Acompanhamento de Ação Educativa (n=111)

Itens	Média	DP
1. Conhecer o Projeto Educativo	4,11	0,82
2. Identificar as ações de melhoria que a escola se propõe implementar para cada área de intervenção	4,08	0,78
3. Questionar as práticas de supervisão e coordenação pedagógica implementadas pelos diferentes departamentos, no âmbito da gestão do currículo	3,81	0,99
4. Observar a prática pedagógica dos docentes	3,31	1,20
5. Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	3,42	1,16

Tabela 6. Atividade Educação Especial – Respostas Educativas (n=111)

Itens	Média	DP
1. Acompanhar a organização e o funcionamento da Educação Especial tendo em conta o planeamento, execução e avaliação dos programas educativos individuais	3,83	0,82
2. Observar a prática pedagógica dos docentes	3,41	1,09
3. Contribuir para a regulação da organização e funcionamento da Educação Especial, à luz dos normativos legais em vigor	3,77	0,90

Tabela 7. Atividade Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências (n=111)

Itens	Média	DP
1. Observar a prática pedagógica dos docentes	3,42	1,17
2. Analisar a gestão do currículo, ao nível do ensino experimental das ciências, à luz dos normativos legais em vigor, com impacto positivo nos resultados dos alunos	3,63	1,02

Tabela 8. Atividade Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º ciclos do ensino básico (n=111)

Itens	Média	DP
1. Observar a prática pedagógica dos docentes	3,27	1,18
2. Analisar a gestão do currículo ao nível do ensino do inglês, à luz dos normativos em vigor, com impacto positivo nos resultados dos alunos	3,50	1,08

Por seu turno, a atividade *Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico* é claramente percecionada pelos diretores como a menos importante do *Programa I*, se se considerarem os resultados constantes na Tabela 8, item 1 (média=3,27; DP=1,18) e item 2 (média=3,50; DP=1,08).

De facto, continuando a análise da Tabela 5, os diretores dão elevada importância às funções da Inspeção no âmbito da atividade AAE, em aspetos relacionados com o conhecimento do Projeto Educativo (item 1: média=4,11; DP=0,82); à identificação das ações de melhoria que a escola se propõe implementar, face a situações anteriormente assinaladas pela própria, no contexto da realização de outras atividades inspetivas (item 2: média=4,08; DP=0,78).

No entanto, observe-se que na mesma atividade AAE, os diretores atribuem menor relevância à função da Inspeção em questões que têm a ver com a observação da prática pedagógica dos docentes, se se considerar o item 4, com média=3,31 (DP=1,26) e o item 5, com média=3,42 (DP=1,16).

Se analisado o grau de importância conferido pelos diretores ao papel da Inspeção na atividade AAE, este poderá ser interpretado, por um lado, com a sua efetiva concretização no terreno e, por outro, com os objetivos determinados para a sua execução no PA da Inspeção de 2017, nomeadamente induzir a monitorização das ações implementadas pelas escolas com vista à melhoria dos seus desempenhos. Acresce a estes fatores uma certa ritualização desta atividade, uma vez que, desde o ano de 2015, a AAE vem sendo caracterizada por “promover em cada escola, a assunção e a internalização de processos de coordenação e supervisão que contribuam para a melhoria da qualidade e da equidade na prestação do serviço público de educação” (IGEC, PA, 2015, p. 5).

Atente-se ainda que a AAE, para além de se consubstanciar por um acompanhamento regular às escolas, decorre, de entre outras situações, da identificação de estratégias implementadas no âmbito de ações e medidas de melhoria, de propostas sugeridas dos relatórios da Inspeção em contexto de desenvolvimento desta ou de outras atividades, nomeadamente as executadas no âmbito da Avaliação Externa das escolas (IGEC, PA, 2017) – situação que poderá reforçar o entendimento da importância atribuída pelos diretores à atividade AAE.

Se as circunstâncias apontadas anteriormente poderão contribuir, só por si, para compreender o grau de importância conferido pelos diretores às funções da Inspeção na AAE, particularmente, em alguns dos domínios que esta atividade contempla, (como, por exemplo, “conhecer o Projeto Educativo”, “identificar as ações que a escola está a implementar para a melhoria do seu desempenho”), um outro poderá influir, designadamente, *o seu prolongamento no tempo*, já que esta atividade foi instituída em 2004. Diga-se, no entanto, que, à época, a intervenção da Inspeção nesse âmbito foi direcionada especificamente para intervir em áreas críticas do funcionamento educativo, mais propriamente no que concerne “à realização da ação pedagógica, a ação ou atitude profissional dos docentes e

com a integração na comunidade” (IGE, 2004) e, portanto, em áreas específicas do funcionamento do sistema do ensino não superior.

Vista nesta perspectiva, a AAE poderá simultaneamente constituir uma oportunidade para a Inspeção desenvolver ações de proximidade com as escolas ou mesmo de comprometimento dos seus inspetores com a qualidade do serviço público desempenhado pelas mesmas – a educação – uma vez que lhes permite, no dizer de Barroso *et al.* (2007, p.15) “conhecer as realidades, identificar possíveis soluções e apoiar a sua concretização”.

Por outro lado, se tidos em conta os resultados obtidos nos itens 1 (média= 4,11; DP=0,82), “conhecer o Projeto Educativo”, e itens 2 (média= 4,08; DP=0,78), “identificar as ações de melhoria que a escola se propõe implementar para cada área de intervenção”, reconhece-se que os mesmos vão ao encontro dos objetivos preconizados pela Inspeção no PA para AAE (PA, 2017, p. 30). Neste sentido, a Inspeção na AAE corporiza, aparentemente através da sua praxis, uma atuação condizente com os objetivos que estabeleceu previamente no PA/2017 e com as perceções dos diretores relativamente às questões em análise.

Contudo, e ainda nesta perspectiva, uma outra interpretação poderá ser evocada, esta em contraciclo com a elevada importância que os diretores conferem às funções da Inspeção na atividade AEE, particularmente no que concerne ao conhecimento do Projeto Educativo, instrumento formal e normativamente instituído⁹⁴ nas escolas (item 1: média=4,11; DP=0,82), relegando para terceiro plano o seu papel em questões relacionadas com as práticas de supervisão pedagógica (item 3: média=3,81; DP=0,99) (Tabela 5) – estas desenvolvidas pelos coordenadores dos diferentes departamentos, no âmbito da gestão do currículo.

Se, por um lado se poderia questionar se a escola não deveria atribuir mais importância à sua organização enquanto espaço aprendente de diálogo supervisivo e de gestão partilhada (Sergiovanni, 2004), não se compreendendo que, nesse plano, aqueles atores, ou seja os órgãos intermédios da escola (coordenadores de departamento), sejam secundarizados na intervenção inspetiva, segundo as perceções dos diretores, por outro lado, poder-se-á

entender que a supervisão constitui um espaço mais restrito do funcionamento das escolas onde se prefere que a Inspeção intervenha menos.

Saliente-se também que o SI nas escolas poderá ajuda a colmatar as necessidades que muitas vezes estas sentem em congregar vários agentes educativos, nomeadamente docentes e coordenadores de departamento, à volta de um projeto comum – o Projeto Educativo da Escola. Nesta perspetiva, os diretores poderão beneficiar do contributo da Inspeção na AAE, visto no sentido do *uso e em seu nome*, podendo incentivar a implementação de estratégias conducentes à promoção do trabalho colaborativo “com o objetivo de ajudar, enquanto líder da organização, a implementar medidas que muitas vezes já queriam implementar há muito tempo e não conseguiam” (Reis, 2017, p. 55). Se, por um lado, este entendimento parece fazer sentido, por outro, não deixa de ser interessante que a mesma autora, citando Jacobsson (2006), exprima que a Inspeção, na atividade AAE, exerce uma regulação *soft*, através de funções de reflexão e diálogo em que as escolas são arenas que consubstanciam o debate para a solução de problemas organizacionais e de ensino aprendizagem.

Ainda sobre a relevância atribuída pelos diretores ao conhecimento do Projeto Educativo por parte da Inspeção, e não obstante lhe ser reconhecido primordial importância, destes resultados poderá ficar um outro entendimento: o de que a Inspeção, para além de dar importância ao Projeto Educativo (enquanto documento orientador da ação estratégica das escolas nos diferentes domínios de intervenção interna e externa), privilegia a análise documental, a verificação e conformidade de documentos prescritos normativamente. Se a motivação para a conceção daquele documento por parte dos diretores “for a imposição legal” e, portanto, a sua elaboração *para Inspeção ver...*, questiona-se, neste âmbito, que na praxis concreta das escolas não seja “[...] de estranhar que o destino de muitos desses documentos seja a gaveta, o arquivo ou a vitrina [...]” (Costa, J.,A, 2003, p. 1322).

Por sua vez, em relação à questão em análise, importará assinalar que as metodologias inspetivas adotadas são prescritas e planeadas anualmente pela

⁹⁴ Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril - Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Inspeção nos PA (neste caso no PA de 2017), que, distendidas às metodologias para a realização de outras atividades, configuram procedimentos ritualizados exercidos nas escolas. A título de exemplo:

“[...] para orientar e apoiar a intervenção das equipas de inspetores é disponibilizado um roteiro que inclui um conjunto de fichas organizadas por dimensões de análise e respetivas questões ilustrativas sobre as seguintes vertentes: planeamento da ação educativa (diagnóstico e conceção), planeamento, realização e avaliação do ensino e das aprendizagens, reflexão sobre os resultados escolares dos alunos, acompanhamento do trabalho dos docentes, atuação pedagógica ao nível dos comportamentos dos alunos e trabalho prático no ensino das ciências” (IGEC, AAE, Relatório 2015-16 / 2016-17, p. 10).

Trata-se de uma praxis inspetiva vai no sentido do cumprimento do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção da Inspeção⁹⁵.

Retomando os resultados indicados na Tabela 6, os diretores consideram importante a atividade *Educação Especial – Respostas Educativas*, embora enfatizem a função da Inspeção nos aspetos relacionados com questões formais e organizacionais, como o planeamento, execução e avaliação dos programas educativos individuais, tendo em conta o item 1 (média=3,83; DP=0,82). Também nesta atividade os diretores acentuam a função da Inspeção em questões relacionadas com “a regulação da organização e funcionamento da Educação Especial, à luz dos normativos legais em vigor”, tendo em conta os valores constantes no item 3 (média=3,77; DP= 0,90).

Do mesmo modo, os diretores percecionam o papel da Inspeção como importante na atividade *Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências* (Tabela 8), se bem que reportam a ação inspetiva às questões relacionadas com os normativos legais, tendo em conta os resultados obtidos no item 2, “analisar a gestão do currículo, ao nível do ensino experimental das ciências, à luz dos normativos legais em vigor” (média=3,63; DP=1,02).

⁹⁵ As questões sobre este Regulamento e Procedimentos da Inspeção foram desenvolvidas no Capítulo III. Relembre-se que, por força do que lhe é determinado legalmente, a Inspeção segue na íntegra as metodologias prescritas nos PAA e enunciadas previamente “em reuniões de trabalho com o diretor [...]” (IGEC, PA, 2017, p.31).

Se vistas as percepções daqueles atores naquela perspetiva e a Inspeção enquanto serviço central do ME, externo às escolas e pontual, a sua função em contexto de sala de aula e observação da prática pedagógica dos docentes, no âmbito desta atividade, será vista como de menor importância, tendo em conta o item 1 (média=3,42; DP=1,17). Por conseguinte, neste campo específico, os resultados parecem ir ao encontro de Sá (2001, p. 50) que, a propósito, refere: “ao professor investigador cabe o papel de sustentar o fluxo do pensamento e ação nos alunos, [...] no pressuposto de que a perspetiva científica só faz sentido para o aluno se for pessoalmente construída e não simplesmente “inoculada” do exterior”.

No que concerne à atividade *Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico* (Tabela 8), os diretores também a percebem como importante. Contudo, as suas percepções evidenciam que a Inspeção prioriza os aspetos da análise do currículo do ensino de inglês à luz dos normativos, tendo em conta o item 2 (média=3,50; DP=1,08) e de menor importância os aspetos relativos à observação da prática pedagógica dos docentes, item 1 (média= 3,27; DP= 1,18).

Efetivamente, a “concretização de um exercício efetivo de autonomia curricular [possibilita] às escolas a identificação de opções curriculares eficazes, adequadas ao contexto, enquadradas no projeto educativo e noutros instrumentos estruturantes da escola” (Decreto-Lei n.º 55/2018, art.º 4.º, alínea, b), dinâmicas que, a implementarem-se nas escolas, não serão por certo compagináveis com a observação pontual realizada pela Inspeção à prática pedagógica dos docentes, aquando da concretização desta ou de outras atividades nas escolas, tendo em conta a prescrição normativa.

No entanto, importará reportar que as conclusões constantes no Relatório de Atividades e Autoavaliação da Inspeção 2017, decorrentes de questionários aplicados pela Inspeção a diretores de escolas e inspetores no final das ações neste âmbito, “[...] evidenciam uma opinião muito positiva quanto à eficácia da atividade, sendo concordantes quanto aos ganhos decorrentes da implementação das ações delineadas nos programas de acompanhamento” (IGEC, 2017, p. 29).

Tendo em conta estas conclusões, as perceções dos diretores neste estudo parecem refletir uma outra visão se observadas à luz dos objetivos planeados pela Inspeção para a concretização da atividade AAE no seu PA de 2017: “promove nas escolas uma atuação estratégica face à resolução das suas dificuldades, a reflexão sobre as práticas e o trabalho colaborativo entre os docentes [...] didáticas para que os alunos aprendam melhor” (IGEC, 2017, p. 30). Isto porque, se atentos estes objetivos e à intencionalidade neles prescritos, estes parecem ficar aquém do determinado naquele PA, tendo em conta que os diretores conferem uma menor importância às funções da Inspeção, em questões relacionadas com os aspetos da prática pedagógica dos docentes.

De facto, no âmbito das atividades que integram o *Programa I*, os diretores atribuem à Inspeção uma importância elevada nos aspetos subjacentes à organização, planeamento e gestão da componente pedagógica “de acordo com os normativos em vigor” e menor importância no campo da prática pedagógica em contexto da sala de aula. Saliente-se que este último aspeto constitui uma das principais linhas estratégicas definidas por aquele serviço central do ME para este *Programa* (conforme o já referido no Capítulo III sobre o PA de 2017).

Fica, assim, visível que as perceções dos diretores circunscrevem o papel da Inspeção no âmbito do *Programa I. Acompanhamento* preferencialmente ao quadro de funções de verificação e conformidade normativa, não obstante ser visto como resposta auxiliar e complementar das práticas da avaliação externa (Parente, 2015) e a Inspeção apelar “ao conhecimento especializado do Inspetor, apto a responder aos desafios inesperados e multifacetados da organização escolar, mais orientado pelo conhecimento que detém, do que centrado em funções escrutinadoras e de fiscalização” (Reis, 2017, p. 64).

Em síntese, dir-se-á que, em relação às atividades integradas no Programa I e planeadas no PA/2017 da Inspeção: i) os diretores percecionam como a mais importante a atividade AAE e de menor importância as atividades *Educação Especial-Respostas Educativas*, *Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências* e *Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico*; ii) que no âmbito da atividade AAE, os diretores valorizam as funções da Inspeção em aspetos relacionadas com o conhecimento do Projeto Educativo e

na identificação de ações de melhoria implementadas pelas escolas; iii) que as percepções dos diretores conferem, em todas as atividades que integram o *Programa I*, uma menor importância à intervenção da Inspeção em aspetos relacionados com a observação da prática pedagógica dos docentes.

3.2. Programa II – Controlo

O *Programa II – Controlo* abrange as atividades inspetivas de *Organização do Ano Letivo*, *Provas de Avaliação Externa do Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário e Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário*, cujos resultados se apresentam nas Tabelas 9, 10 e 11.

No âmbito deste Programa importará saber que, segundo o Relatório Atividades e Autoavaliação, as atividades *Provas de Avaliação Externa do Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário* caracterizam-se por uma curta duração nas escolas, enquanto as relacionadas com a atividade *Organização do Ano Letivo* passam por “uma maior permanência nos estabelecimentos inspecionados” (IGEC, 2017, p. 152).

Observem-se então os resultados constantes nas Tabelas 9, 10 e 11. Da sua leitura evidencia-se que os diretores atribuem importância a todas as atividades que integram o *Programa II*, tendo em conta as médias a variar entre 3,23 (DP=1,02) e 4,28 (DP=0,72).

Tabela 9. Atividade *Organização do Ano Letivo* (n=111)

Itens	Média	DP
1.Assegurar o controlo da legalidade	4,28	0,72
2.Fomentar práticas que conduzem à racionalidade e à eficácia na gestão dos recursos humanos	3,92	0,88
3.Avaliar o Regulamento Interno	3,23	1,02
4.Apreciar o Projeto Educativo	3,23	1,02
5.Orientar as escolas para a promoção da melhoria do sucesso escolar dos alunos	3,56	1,10
6.Garantir a equidade no sistema educativo	3,79	1,00

Tabela 10. Atividade Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário: as percepções de diretores de escola (n=111)

Itens	Média	DP
1.Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelas escolas à luz dos normativos legais em vigor	4,12	0,83
2.Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, aos contextos em que as provas de aferição, as provas finais e os exames nacionais decorrem	4,06	0,85

Tabela 11. Atividade Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário (n=111)

Itens	Média	DP
1.Observar a prática pedagógica dos docentes	3,31	1,11
2.Questionar as práticas de avaliação das aprendizagens dos alunos do ensino secundário	3,49	1,06
3.Verificar que fatores da organização escolar poderão explicar as razões das diferenças, em algumas disciplinas, entre as classificações interna final (CIF) e externa no ensino secundário	3,57	1,04

É de assinalar que as funções relacionadas com o controlo da legalidade, por exemplo em contexto da realização da atividade *Organização do Ano Letivo*, são aquelas a que os diretores atribuíram maior importância, se se considerar os valores expressos no item 1 da Tabela 9 (média = 4,28; DP=0,72).

Ainda na mesma atividade os diretores atribuem um papel relevante à Inspeção na promoção de práticas internas das escolas, conducentes à eficácia da gestão de recursos humanos, item 2 (média=3,92; DP=0,82)

É de assinalar que as percepções dos diretores, na atividade de Organização do Ano Letivo, conferem à Inspeção uma menor importância no que concerne às questões relacionadas com o Regulamento Interno e Projeto Educativo, itens 3 e 4 (média=3,23; DP=1,02), cumulativamente. Esta posição por parte dos diretores poderá ser compreendida à luz das competências conferidas aos órgãos de gestão, direção e administração das escolas (Conselho Geral, Conselho Pedagógico e Diretor), aos quais compete a elaboração, aprovação, acompanhamento e avaliação dos referidos instrumentos de autonomia⁹⁶.

Regressando à leitura das atividades que integram o *Programa II - Controlo*, observe-se a Tabela 10, esta referente às Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário, onde se pode observar que os diretores conferem à Inspeção, neste domínio, uma importância

nitidamente relevante, no que se refere ao papel da conformidade e fiscalização da norma, tendo em conta os valores assinalados no item 1 (média =4,12; DP=0,83).

Já no âmbito da atividade *Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário* (Tabela 11), os diretores conferem à Inspeção um papel de menor importância, não obstante relevarem o seu papel em questões ligadas à organização escolar e ao modo como esta poderá influenciar “as razões das diferenças, em algumas disciplinas, entre as classificações interna final (CIF) e externa no ensino secundário”, onde tendem a dar-lhe maior importância se se considerar o valor em média constante no item 3 (média=3,57; DP=1,04) da mesma Tabela.

3.3. O Programa III – Auditoria

O *Programa III, Auditoria*, integra a atividade auditoria administrativo-financeira e sistema de controlo interno à qual os diretores conferem elevado grau de importância tendo em conta os valores em médias constantes nos itens 1, 2, 3 e 4 (Tabela 12).

Tabela 12. Atividade Auditoria Administrativo-financeira/ Sistema de Controlo Interno (n=111)

Itens	Média	DP
1.Assegurar o controlo do sistema e dos procedimentos de controlo interno das escolas	3,92	0,80
2.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos financeiros	4,06	0,82
3.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos humanos	3,96	0,88
4.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos patrimoniais	3,86	0,90

Igualmente, conforme se pode observar, estes resultados evidenciam que as perceções dos diretores valorizam as funções da Inspeção em aspetos relacionados com o garante do cumprimento dos princípios da legalidade. Desde logo, os diretores destacam a importância deste serviço central no garante dos princípios de boa gestão dos recursos financeiros, tendo em conta o item 2

⁹⁶ Ver a este propósito o Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril:

(média=4,06; DP=0,82), seguindo-se o seu contributo em questões relacionadas com a boa gestão dos recursos humanos (item 3, com média=3,96; DP=0,88), o controlo do sistema e dos procedimentos de controlo interno das escolas (item 1, com média=3,92; DP=0,80) e, por último, a boa gestão dos recursos patrimoniais (item 4, com média =3,86; DP=0,90).

Decorrente destes resultados e em síntese dir-se-á que as perceções dos diretores conferem ao *Programa III - Auditoria* um elevado grau de importância enquanto atividade de Inspeção e práxis inspetiva.

3.4. O Programa IV – Avaliação

Como foi dito no Capítulo III, o PA da Inspeção de 2017 para o sistema de ensino não superior público integra a atividade *Avaliação Externa das escolas* (AEE) e nesse âmbito compete à Inspeção o cumprimento do que estabelece a Lei n.º 31/2002, ou seja “a promoção da melhoria, da eficiência e da eficácia, da responsabilização e da prestação de contas, da participação e da exigência, e de uma informação qualificada de apoio à tomada de decisão” (IGEC, PA, 2017, p. 58).

Nesta perspetiva, atente-se aos resultados indicados na Tabela 13 com médias a variar entre 3,29 (DP=1,12) e 3,98 (DP=0,88), os quais permitem evidenciar a importância conferida, pelos diretores, a esta atividade inspetiva.

Tabela 13. Atividade Avaliação Externa das Escolas (n=111)

Itens	Média	DP
1. Refletir com o Diretor	3,95	1,05
2. Fomenta a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local	3,68	0,97
3. Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelas escolas	3,70	0,95
4. Fornecer informação pertinente aos responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas	3,94	0,98
5. Garantir a credibilidade do desempenho das escolas	3,71	1,00
6. Validar as práticas de autoavaliação das escolas	3,87	0,93
7. Observar a prática pedagógica dos docentes	3,29	1,12
8. Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	3,41	1,04
9. Auscultar os alunos relativamente às práticas pedagógicas dos docentes	3,44	1,08
10. Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas	3,98	0,88
11. Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor	3,98	0,86

Da leitura global da Tabela 13 ressalta, em primeiro plano, que os diretores atribuem uma elevada importância à função desempenhada pela Inspeção na AEE em questões relacionadas com a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor, tendo em conta o item 11 (média=3,98; DP=0,86), com a identificação dos pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria das escolas (item 10: média=3,98 e DP=0,88), seguindo-se a questão “refletir com o diretor”, tendo em conta o item 1 (média=3,95; DP=1,05).

No que concerne a aspetos inerentes à informação fornecida aos órgãos responsáveis pela gestão e administração das escolas, os diretores também consideram o papel da Inspeção nesta atividade de primordial importância, se atento o item 4 (média=3,94; DP= 0,92).

Continuando a observar a Tabela 13 e no que se refere a aspetos que têm a ver com a validação das práticas intrínsecas à autoavaliação (item 6, com média=3,87; DP=0,93), com a “credibilidade do desempenho das escolas” (item 5, com média=3,71; DP=1) e “em oferecer um melhor conhecimento público” do trabalho desenvolvido pelas mesmas (item 3 com média= 3,70; DP=0,95), os diretores percebem o papel da Inspeção como importante, embora lhe atribuam, como se verifica, um menor grau de relevo, comparativamente com os aspetos anteriores.

Estes resultados, se interpretados à luz do consignado no Decreto-Lei n.º 75/2008, evidenciam que os diretores parecem assumir o seu estatuto, enquanto órgão responsável pela execução das políticas educativas, tanto mais se consideram o grau de importância que atribuem a si mesmos (item 1, Tabela 13).

Igualmente, se observados os itens associados a questões de regulação da educação, em que os diretores apontam claramente para o contributo da Inspeção nesse âmbito (item 11, Tabela 13), parece ser possível constatar, por um lado, uma certa afirmação por parte destes diretores no que diz respeito às suas atribuições, enquanto órgão de gestão e administração das escolas, e, por outro, em relação ao que compete à Inspeção, enquanto serviço central do ME.

Por sua vez, estes resultados explicitam que a Inspeção não se desprende do que lhe determina a lei, em termos do cumprimento da sua missão e funções, como, por exemplo, “assegurar a legalidade” (Decreto-Lei n.º 15/2012), “garantir a

credibilidade do desempenho dos estabelecimentos de educação e de ensino” (Lei n.º 31/2002, alínea, f). Este aspeto parece estar em sintonia com aqueles que referem que “a escola e os seus atores são condenados à reprodução normativa, negando-se-lhes a possibilidade de se auto-organizarem, de produzirem as suas próprias regras e de tomarem decisões” (Fonseca, 2010, p. 152).

De igual modo, estes resultados permitem evidenciar a importância conferida pelos diretores à Inspeção na atividade da AEE, uma vez que, por este meio, os diretores vêm, por um lado, certificar e legitimar o seu trabalho junto do poder central (este responsável pela determinação das políticas educativas e pela administração das escolas) e, por outro, o facto de a Inspeção identificar pontos fortes e áreas prioritárias possibilita que os diretores nas escolas rentabilizem esse aspeto, como forma de melhorar o trabalho e desempenho (itens 4 e 10, Tabela 13).

Com efeito, a Inspeção na AEE, através da produção e publicitação de um relatório no final da atividade, valida interna e externamente os resultados, divulga as performances do trabalho das escolas e a imagem pública destas perante o poder central e o interesse das comunidades que serve e, ao fazê-lo, segundo Fialho (2011), permite aos diretores uma maior acreditação do seu trabalho na perspectiva de potenciar a produção de conhecimento e de informação sobre o funcionamento das escolas, o diagnóstico das necessidades e a promoção da garantia da qualidade das práticas pedagógicas e da melhoria dos resultados da educação.

A ser assim, as perceções dos diretores parecem entrecruzar-se com um outro fundamento, este produzido no âmbito do discurso político-normativo, no que concerne aos objetivos preconizados para a avaliação das escolas do sistema do ensino não superior: “dota a administração educativa local, regional e nacional, e a sociedade em geral, de um quadro de informações sobre o funcionamento do sistema educativo” (Lei n.º 31/2002, alínea, b), sendo que a Inspeção na AEE vai ao encontro daqueles particulares termos consignados naquela Lei.

Nesta perspectiva, segundo Afonso (2009), a AEE é uma forma de deslocalização e de desresponsabilização, em relação a problemas imputáveis

aos governos (gestão de recursos), mas que são transferidos para a responsabilidade dos diretores de escola, enquanto gestores das organizações educativas.

Porém, se os resultados apresentados anteriormente parecem indicar que os diretores conferem à Inspeção um relevante papel na atividade da AEE, uma outra leitura, não menos expressiva, é a de que os mesmos diretores indicam uma menor importância ao seu papel em questões relacionadas com a observação e análise da prática pedagógica, tendo em conta as médias a variar entre 3,29 (DP=1,012) no item 7 e 3,41 (DP=1,04) no item 8 (Tabela 13).

Com efeito, a intervenção da Inspeção nos aspetos de âmbito pedagógico, relacionados com as práticas dos docentes e observação de aulas (processos de ensino-aprendizagem, situados no interior das escolas e das salas de aulas), lida à luz destes resultados como menos importante, pode ser interpretada na perspetiva de Azevedo (2007) “como uma “intromissão” e “fonte de resistência”, no domínio do processo de ensino aprendizagem e prática pedagógica, constituindo uma ingerência na “autonomia” dos professores (sala de aula), enquanto serviço central da administração (controlo e fiscalização).

A este propósito, refira-se o estudo de Fialho *et al.* (2014, p. 167) que, focado em relatórios internacionais, faz referência ao Programa de avaliação externa que vigora em Portugal desde 2006/2007, onde é reconhecido que as dificuldades na observação de aulas estão “associadas a questões de governança e questões técnicas na operacionalização do processo de observação [...] questões que não devem ser subestimadas dada a forte tradição que existe em Portugal de autonomia do professor em sala de aula”.

Num outro campo, este relativo a processos internos de organização pedagógica das escolas (envolvimento dos diferentes atores escolares), as perceções dos diretores parecem direccionar-se no sentido de acautelar as informações que possam ser plasmadas nos relatórios produzidos pela Inspeção, no final de cada intervenção, neste caso no âmbito da atividade da AEE. Porquanto, os elementos constantes nesses relatórios (Fonseca & Costa, 2018) são utilizados muitas vezes pelos diretores, enquanto fatores essenciais nas dinâmicas e comprometimento dos diferentes intervenientes no processo ensino

aprendizagem (órgãos de gestão e administração, professores, alunos, pessoal auxiliar da ação educativa, pais/ encarregados de educação), numa interação imprescindível à autoavaliação das escolas como contributo para “o desenvolvimento organizacional da escola, ou seja, para o reforço do profissionalismo e das competências docentes, para a melhoria das práticas de ensino aprendizagem e para o bem-estar dos elementos da comunidade educativa” (Costa, 2007, p. 229).

Cumulativamente, se atentos os resultados presentes na Tabela 13, os mesmos permitem desenhar uma *fronteira*: de um lado, a Inspeção, enquanto serviço central do ME, que no exercício da sua missão e funções (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002) está comprometida com a regulação da educação em domínios de informar os responsáveis políticos sobre o andamento da processo da AEE *nas e em cada escola*, contribuir para a credibilização das escolas e creditação do serviço público que prestam (respetivamente, itens 11, 10 e 4); de um outro, os diretores de escolas “com autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa” (Decreto-Lei n.º 75/2008), se considerados estes resultados, designadamente os observados nos itens 1, 7, 8 e 9, no que concerne a questões pedagógicas, especificamente relacionadas com a observação da prática dos docentes (sala de aula), a auscultação dos alunos e a análise de aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes.

É ainda de relevar a menor importância conferida pelos diretores às funções da Inspeção naquele âmbito, se interpretada no sentido de protegerem os seus pares e mesmo a si próprios. Isto porque, “se as debilidades ou falta de profissionalismo de qualquer um deles for posta em causa, todos os seus pares serão afetados em termos de imagem e de credibilidade” (Ventura, 2006, p. 188) e, portanto, também as fragilidades dos diretores em termos de imagem e profissionalismo poderão ser expostas.

Nesta perspetiva, estes resultados poderão querer dizer que, no âmbito da AEE, se vislumbra a tão aludida intenção de afirmação de liderança, por parte dos diretores de escolas (órgão executor local) e a assunção das suas competências na implementação de políticas educativas, cuja visão permite ir ao encontro do

que refere Silvestre (2013), de que a AEE tende para a credibilização das lideranças (os diretores de escolas).

Assinale-se que estes resultados indicam que os diretores percecionam o papel da Inspeção na AEE como importante, seja com o alinhamento desta com os objetivos preconizados no PA/2017, seja no enquadramento político-normativo que enforma o processo avaliativo da AEE⁹⁷, se bem que “a reação das escolas à avaliação externa e também à Inspeção [...] depende, por um lado, do tipo de escola e, por outro, do impacto que essa avaliação pode causar na escola e comunidade” (Pacheco, 2014, p. 27).

Igualmente, estes resultados permitem sustentar que a Inspeção dá maior importância aos quesitos subjacentes ao controlo e regulação do sistema educativo, tendo em conta “os normativos legais em vigor”, em detrimento das questões pedagógicas, e se interpretados à luz do que refere Gonçalves *et al.* (2014, p. 86): a AEE “centra-se muito mais na análise documental e nos processos administrativos e de gestão e menos na qualidade e eficácia da educação e do ensino”.

Ademais, esta ideia é veiculada por Ventura (2006) referindo a propósito que o papel da Inspeção é considerado mais de controlo do que de apoio, ou mesmo de supervisão e também reiterada por Afonso e Costa (2011, p. 186) quando refere que “a existência, em Portugal, de uma visão de avaliação extremamente colada às atividades da Inspeção, mantém viva uma perceção da avaliação das escolas entendida numa lógica burocrática, de verificação e controlo, do cumprimento de normativos, e de observância da legalidade”.

A ser assim, a Inspeção no desenvolvimento do processo da AEE esbarra com uma amálgama de racionalidades, estas porventura mais evidentes ao nível da autonomia das escolas, se atinente o referido por um dos diretores:

“Numa escola de modelo político, em que muitas das decisões são tomadas com base na negociação entre o poder formal [...] e as reivindicações dos seus clientes (alunos e famílias), num jogo de pressão de fora para dentro [...], que vai para além do que os normativos

⁹⁷ A Lei nº. 31/2002, de 20 de dezembro.

estabelecem, de forma cega e abstrata...[...], o pensamento e a prática altamente burocratizada da inspeção cria entropias ao desenvolvimento harmonioso do projeto educativo de qualquer agrupamento e à ação dos responsáveis” (Anexo 4, R.15).

Esta posição converge, entre outros fatores, com o reconhecimento da necessidade de uma maior autonomia das escolas, através de uma diminuição “da participação e envolvimento direto dos poderes centrais (Estado) na prestação do serviço educativo, na atribuição de mais competências às escolas e na maior “liberdade” das escolas para a organização do trabalho desenvolvido” (Figueiredo *et al.*, 2014, p. 123).

Assim, e de acordo com Pacheco (2014), se há estudos que referem a AEE como um modelo de avaliação que gera potenciais dinâmicas aos vários níveis (diretores de escolas, coordenadores de departamento, professores, alunos, comunidade), outros autores consideram a AEE uma ação “hiperburocrática” sobre as escolas, ou mesmo um meio de comparação de resultados escolares mensuráveis, regidos por lógicas de *accountability*, consentâneos com as exigências do mercado (Afonso, 2009; Lima, 2011).

Em síntese, os diretores atribuem uma elevada importância à atividade AEE e à intervenção inspetiva nesse âmbito.

Considere-se, no entanto, que os diretores conferem uma maior relevância ao papel da Inspeção nos aspetos do conhecimento do Projeto Educativo, na identificação de pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas e regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor; e uma menor importância no que concerne ao seu papel no âmbito de questões pedagógicas, seja observação da prática pedagógica dos docentes, seja auscultar os alunos e ou analisar aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes.

É de salientar, ainda, que os resultados obtidos nesta vertente de intervenção inspetiva tendem para a evidência de que os diretores de escola caminham para a afirmação do seu estatuto enquanto órgão responsável pela execução das políticas educativas nos territórios educativos que gerem.

3.5. Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo

Quanto às atividades *Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo* desenvolvidas no âmbito daquele *Programa*, os diretores percebem claramente a importância do papel da Inspeção nestas atividades, como pode ser constatado na Tabela 14.

Esta importância é particularmente evidente no âmbito do apoio técnico-jurídico que a Inspeção presta às escolas, se se considerar o item 2 (média =4,00; DP=1,10), seguida do seu contributo em questões relacionadas com a preparação de trâmites jurídicos de “penas expulsivas em processos disciplinares sejam instruídos pela Inspeção ou pelas escolas”, tendo em conta a média evidenciada no item 3 (média=3,91; DP=0,99) e ainda do “tratamento de queixas e reclamações” (item 1: média =3,86; DP=0,89).

Tabela 14. A atividade *Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo* (n=111)

Ítems	Média	DP
1. Salvar os direitos e interesses legítimos dos utentes e agentes do sistema educativo, através do tratamento de queixas e reclamações	3,86	0,89
2. Prestar apoio técnico-jurídico às escolas	4,00	1,10
3. Preparar as decisões relativas às penas expulsivas em processos disciplinares quer sejam instruídos pela IGE ou pelas escolas	3,91	0,99

Esta evidência poderá significar que os diretores, mesmo com competências para a instauração e desenvolvimento de processos disciplinares, conferem importância às funções da Inspeção, neste campo, uma vez que as escolas não possuem quadros específicos nesta matéria. Estas ações são muitas vezes realizadas por docentes a exercer funções na mesma escola, nomeados pelo diretor, uma situação dual (docente / instrutor) que poderá desencadear incompatibilidades de tipo funcional, como por exemplo, relação profissional interpares, ou mesmo de imparcialidade.

A este propósito, refira-se que, no âmbito dos processos disciplinares, tramitados por instrutores nomeados pelas escolas, de acordo com o Relatório de Atividades e Autoavaliação da Inspeção 2017, verificam-se, entre outros, constrangimentos como a “falta de formação/informação específica por parte dos instrutores, [...] necessidade de apoio em todas as fases do processo, [...]

dificuldade de distanciação/objetividade face às situações de proximidade e convivência no mesmo espaço, entre arguido e instruto [...]”, (IGEC, 2017, p. 80). É de referir, ainda, que o mesmo documento alude a que as escolas registaram na aplicação nos Serviços de Informação da Inspeção a instauração de 228 procedimentos durante o ano de 2017.

Por sua vez, há que considerar que, pese embora as alterações verificadas no domínio específico de competências da Inspeção em ação disciplinar, “o reforço muito significativo da componente disciplinar que se tem assistido nos últimos anos também não tem ajudado muito a que os inspetores evoluam para um perfil de avaliadores ou mesmo de cientistas sociais” (Ventura, 2006, p. 588). Aliás, esta afirmação consubstancia o facto de que, segundo aquele documento (e apenas como exemplo), no ano de 2017, a intervenção inspetiva no âmbito desta atividade contabilizou 42,9% em dias de trabalho inspetivo e destes, 23% dizem respeito à atividade *Provedoria*, sendo de assinalar ainda que, no mesmo ano, foram instaurados 421 processos, instruídos 483 e concluídos 239 (IGEC, 2017).

Na verdade, se ponderados os números anteriormente expressos, em termos de ação, a Inspeção continua a concentrar demasiados recursos nessa área de intervenção, não obstante, como refere Afonso, “o grande efeito perverso desta situação consiste no risco de a IGE consumir a maior parte dos seus recursos na instrução de processos disciplinares [...] e outras atividades afins, não concretizando, de facto, a missão que lhe cabe de fiscalizar e avaliar a prestação do serviço de educação” (Afonso, 1998, p. 34).

De facto, estes resultados demonstram que os diretores continuam a valorizar a intervenção da Inspeção nesta área, mesmo consideradas as competências que foram atribuídas aos diretores de escola para a instauração e desenvolvimento de processos disciplinares.

4. Mudanças da Inspeção nos últimos cinco anos

Prosseguindo a apresentação dos resultados, observe-se a Tabela 15, esta relativa às percepções dos diretores sobre as mudanças na Inspeção nos últimos cinco anos⁹⁸.

Nesta dimensão, os resultados patentes na Tabela 15 são esclarecedores, pois as percepções dos diretores evidenciam que as mudanças são pouco significativas em qualquer dos itens em análise, tendo em conta as médias a variar entre 2,89 (DP=0,91) no item 2 e 3,18 no item 4 (DP=0,95).

Tabela 15. As mudanças na Inspeção nos últimos 5 anos (n=111)

Itens	Média	DP
1. A Inspeção mudou no âmbito da sua missão	2,95	0,94
2. A Inspeção mudou no âmbito das suas funções	2,89	0,91
3. A Inspeção mudou no âmbito dos programas/atividades que desenvolve	3,10	0,91
4. A Inspeção mudou no âmbito das práticas de intervenção inspetiva	3,18	0,95

Todavia, registe-se, no âmbito da missão e funções, o expresso por alguns dos diretores: “em certas situações, verificou-se mudança, nomeadamente com uma posição mais colaborativa/pedagógica, e não só fiscalizadora só por si, por parte da IGE” (Anexo 8; R12); “[...] Depende das equipas inspetivas que visitam as escolas” (Anexo 8; R14). Ou ainda: “apesar da missão e funções se manterem, no essencial, a atividade e práticas passaram a ter um maior pendor pedagógico, de aconselhamento e reflexão, independentemente da atividade desenvolvida ser fiscalizadora, auditora, controladora ou disciplinar” (Anexo 8; R11).

Relativamente à mudança da Inspeção ao nível dos programas/atividades que desenvolve, um dos diretores acrescenta que “o Programa de Acompanhamento, de que a AE beneficiou, foi uma mudança positiva da forma de intervenção da IGE [...]” (Anexo 8; R 3), se bem que, refere outro, “nos últimos anos a Inspeção tem-se limitado à Avaliação Externa” (Anexo 8; R.13).

Já no que concerne às práticas inspetivas, não obstante um dos diretores mencionar que “depende das equipas inspetivas” (Anexo 8; R 14), um outro refere que “[...] é gritante a contradição em que os mesmos inspetores, muitas vezes

sem preparação científica, jurídica e técnica, são apanhados consoante o papel que têm de assumir nas ações que desenvolvem no mesmo agrupamento” (Anexo 8; R.15).

Globalmente, este posicionamento por parte dos diretores em relação às mudanças operadas na Inspeção nos últimos cinco anos tem a sua oportunidade, seja por via do que lhe tem sido determinado, em termos normativos, seja pelo lugar do centro na administração educacional (leia-se na estrutura orgânica do ME). De facto, a Inspeção “vive atualmente uma situação paradoxal: exerce funções de controlo e de regulação e, simultaneamente, as de aconselhamento e de apoio pedagógico” (Terrasêca, 2010, p. 123).

Por sua vez, as escolas debatem-se, na contemporaneidade, com a incontornável complexidade de uma educação que pressupõe um ato de atualização e inovação permanentes e, portanto, a ação da Inspeção “só fará sentido se e quando a intervenção que leva a cabo corresponder às necessidades dos inspecionados” (Fonseca et al., 2010, p.103). Atente-se que, de acordo com Bruggen (2010), como se acentuou no Capítulo I, uma inspeção (leia-se avaliação) às escolas terá como referência não só o contexto, mas tudo o que a inspeção sabe sobre o que funciona, se é eficaz e eficiente e o que é melhor para os alunos.

Por conseguinte, assumindo-se que as escolas são contextos diferenciados onde o (re)fazer de pontes e diálogos é uma constante, não será de admirar que à Inspeção lhe sejam acrescentadas diferentes alternativas de fazer inspeção nas escolas. Logo, não há caminhos “que não acabem por trazer mudanças sistemáticas em vários campos: nas funções [...], nas estruturas organizativas [...], incluindo as de articulação [...] entre o Estado e a sociedade civil [...], bem como na relação entre os atores do processo educativo” (Clímaco, 1998, p. 333) – dinâmicas que parecem estar aquém das implementadas por este serviço central do ME, tendo em conta as perceções dos diretores de escola (itens 1, 2, 3 e 4 da Tabela 15).

Partilhando do pensamento desta autora, a Inspeção tem de se reestruturar, por forma a participar em ações promovidas por outras estruturas

⁹⁸ Tendo como última referência o ano de 2017.

“que atuam no terreno e em relação às quais funciona como *monitor consciente*”, isto é, “como ator que acompanha, avalia e retroalimenta os diferentes circuitos que gerem a qualidade educativa, quer se encontrem dentro ou fora da escola” (Clímaco, 1998, p. 339), nomeadamente com os municípios, com as Instituições Privadas de Solidariedade Social (IPSS) e outras associações que, no local, desenvolvam projetos de complementaridade à ação educativa das escolas.

Voltando aos resultados presentes na Tabela 15 e tomando-os por referência, no âmbito da dimensão em análise, importará lembrar o aludido no Capítulo II deste estudo em relação à *missão e funções* da Inspeção que lhe foram consignadas através do Decreto Regulamentar 15/2012, artigo 2º, alínea c), logo, há mais de cinco anos. Isto porque, tal factualidade poderá elucidar que, neste âmbito, a Inspeção não mudou nem teria, provavelmente, que mudar, se se considerar que é um serviço central de administração direta do Estado que “pela natureza das suas competências e funções” está sujeito “ao poder de direção do respetivo membro do governo” (Lei n.º4/2004⁹⁹). Como tal, a sua autonomia também é limitada, uma vez que se encontra dependente do Ministro da Educação, situação que fragiliza a própria Inspeção “que continua sem conseguir desligar-se do papel ingrato de “correia de transmissão” do Governo” (Ventura, 2006, p. 345). A ser assim, nas palavras de Afonso (1998, p. 34), “pode também correr o risco de permanecer enredada nas contradições das suas heranças e dos seus papéis que lhes impõem a tradição e a sua imagem pública, tornando-se cada vez mais subsidiária: um serviço ao serviço dos outros serviços”.

Importará salientar que esta relação de dependência tem vindo a ser questionada, afirmando-se mesmo que “a Inspeção deve, até por força do estatuído no normativo legal, usufruir de ampla autonomia relativamente aos poderes políticos de circunstância - uma Inspeção do Estado, não do Governo” (Pereira, 2005, p. 130).

⁹⁹ “Integram a administração direta do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo; [...] Incluem-se [...] os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo e conceção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos” (Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, art.º 2, pontos 1 e 2).

Quanto às *atividades e práticas inspetivas*, coloca-se, de igual modo, a questão “porque não mudou?”. Na verdade, se se considerar o plasmado no Regulamento n.º 189/2013, concretamente, o regulamento dos procedimentos de inspeção da Inspeção, no que se refere às atividades de inspeção (os princípios gerais de atuação, ações e instrumentos de apoio à atividade de inspeção), aquela prescrição normativa, pela pressão em que a coloca, poderá constituir um dos bloqueios à mudança dos SI portuguesa.

No entanto, mesmo que esse imobilismo se justifique pela mera conformidade normativa, não invalidará que o mesmo seja lido à luz de uma “situação imposta” em que “o ator organizacional mobiliza a ação que melhor se adequa à defesa dos seus interesses” (Ventura, 2006, p. 190). De notar que esta tomada de consciência é manifestada por um dos diretores que referiu: “A IGE não tem uma atitude pró-ativa na aplicação dos normativos e da sua ação; age no princípio de que cada escola é um potencial prevaricador que urge “corrigir”; tem uma atitude desajustada à sua missão e função” (Anexo 8; R.6).

De facto, para a Inspeção, no cumprimento da missão e funções que tem vindo a desenvolver desde 2013 (na generalidade no âmbito do sistema de ensino não superior), as atividades e práticas (determinadas pelo Regulamento n.º 189/2013, conforme se pode verificar nos PA que, desde então, têm sido concebidos por aquele serviço central do ME) são concretizadas no terreno de cada organização educativa depois de aprovadas pela tutela (leia-se, pelo membro do governo de quem depende a orientação estratégica da sua ação)¹⁰⁰.

Em síntese, as perceções dos diretores evidenciam que a *missão e funções* da Inspeção nos últimos cinco anos não mudaram e, no âmbito dos *programas/atividades e práticas de intervenção*, as mudanças também foram pouco significativas.

¹⁰⁰ Relembre-se que a Inspeção, à data da apresentação deste estudo denominada Inspeção-Geral da Educação e Ciência, tem uma dupla tutela: o Ministro da Educação e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, segundo a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional, Decreto-Lei n.º 251-A/2015.

5. As expetativas sobre a missão e funções da Inspeção

Depois de se apresentar os resultados das perceções dos diretores sobre as diversas dimensões inspetivas, observe-se a Tabela 16, esta referente às expetativas destes atores sobre o que, em sua opinião, a Inspeção tende a reforçar no âmbito da sua *missão* e, especialmente, em termos das suas *funções* (neste contexto, não poderemos deixar de ter em conta, em particular, o progressivo contexto de descentralização de políticas educativas que se verifica no nosso país).

Neste sentido, é possível evidenciar na Tabela abaixo que, para estes diretores, é expectável que a Inspeção propenda a reforçar a sua *missão* no âmbito da supervisão, tendo em conta os valores expressos no item 5 (média=3,74; DP=0,96), e da avaliação, segundo o item 4 (média=3,67; DP=1,01).

Particularmente em relação ao reforço da missão da Inspeção no domínio da *supervisão*, estes resultados parecem indicar um movimento de mudança e inovação, por parte das perceções dos diretores, se analisados no sentido da evolução do ato de inspecionar com enfoque em ações de *acompanhamento e orientação* (Alarcão & Tavares, 2003) e menos de *fiscalização*.

Ademais, relativamente ao facto de as perceções dos diretores evidenciarem um reforço da missão da Inspeção no âmbito da *supervisão*, importará reportar que, internacionalmente, como se viu no capítulo I, existem serviços de inspeção que enfatizam aquela componente. Por exemplo, no sistema polaco de inspeção de educação, nomeadamente o da região de Lublin, a sua atividade central é a supervisão pedagógica (entendida como avaliação externa das escolas), sendo, contudo, de referir que, neste país, a administração do sistema educativo é desenvolvida autonomamente nas 16 regiões e, nesse sentido, os padrões de qualidade são determinados a nível regional (IGE, 2003). Uma situação ainda muito aquém da realidade portuguesa, seja pela organização centralizada do sistema educativo, seja pela organização administrativa do território de Portugal.

Tabela 16. As expetativas sobre a Inspeção (n=111)

No âmbito da sua missão, é expectável que a Inspeção reforce o/a:	Média	DP
1. Controlo	3,23	1,09
2. Auditoria	3,47	0,99
3. Fiscalização	3,20	1,06
4. Avaliação	3,67	1,01
5. Supervisão	3,74	0,96
6. Provedoria	3,41	1,05
7. Ação disciplinar	3,17	1,03
No âmbito das suas funções, é expectável que a Inspeção atenda especialmente ao/à:		
8. Fiscalização do cumprimento da legalidade	3,95	0,85
9. Avaliação da qualidade da Educação	3,94	0,89
10. Avaliação do desempenho dos órgãos de gestão e administração	3,60	1,02
11. Controlo da aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor	4,02	0,82
12. Auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno, dos órgãos, serviços e organismos do ME	3,96	0,82
13. Garantia da equidade do sistema educativo	3,85	0,95
14. Ação disciplinar	3,68	0,88
15. Intervenção no processo de avaliação das escolas do ensino básico e secundário	3,76	0,91
16. Supervisão do trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão e administração	3,60	0,96
17. Apoio técnico administrativo-financeiro aos órgãos de gestão e administração	3,94	1,09
18. Apoio técnico-pedagógico e informativo aos órgãos de gestão e administração	3,86	1,15
19. Observação da prática pedagógica dos docentes	3,32	1,21
20. Reflexão com os docentes sobre as práticas do processo ensino aprendizagem	3,02	1,18
21. Participação nos projetos educativos regionais e locais	3,09	1,16
22. Participação no Conselho Municipal de Educação	2,86	1,31
23. Participação na conceção das políticas educativas a nível nacional, regional e local	3,04	1,24
24. Proposta de medidas de alteração aos normativos legais em vigor, de acordo com os contextos regional e local	3,40	1,19
25. Parecer sobre política educativa à tutela	3,42	1,08
26. Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível nacional	3,76	1,11
27. Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível regional	3,65	1,05
28. Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível local	3,56	1,08

Relembre-se que, relativamente a esta vertente, as perceções dos diretores enfatizam precisamente a sua centralidade na atual missão e funções da Inspeção (itens 3.1 e 3.2, Tabela 3), facto que poderá justificar as expetativas dos diretores quanto ao reforço da vertente da supervisão por parte da Inspeção.

Voltando à leitura da Tabela 16, estes resultados mostram que, para os diretores, é expectável que, em termos de funções, a Inspeção face à descentralização das políticas educativas, atente especialmente a aspetos relacionados com o *controlo* dos dinheiros públicos (item 11, com média=4,02; DP=0,82), seguido pelos *de auditoria* aos sistemas e procedimentos de controlo interno dos atos praticados pelos órgãos e serviços do ME (item 12, com média=3,96; DP=0,82), *de fiscalização* do cumprimento da legalidade (item 8, com média=3,95; DP=0,85), *de apoio técnico* aos órgãos de gestão e administração, vertente administrativo-financeira, (item 17, com média=3,94; DP=1,09) e o *da avaliação da qualidade da educação* (item 9, com média=3,94; DP=0,89). Veja-se que as expectativas dos diretores em relação a estas funções são elevadas, se se considerar que nos respetivos itens as médias variam entre 3,94 (item 9) e 4,02 (item 11).

Ainda, continuando a observar os resultados presentes na Tabela 16, assinala-se que é expectável para estes diretores, embora com menor ênfase, que a Inspeção acentue as suas funções: i) no *processo de avaliação das escolas do ensino básico e secundário* (item 15, com média=3,76; DP=0,91); ii) *na elaboração de relatórios nacionais sobre o estado da educação* (item 26, com média=3,76; DP=1,11); e iii) *na ação disciplinar* (item 14, com média=3,68; DP=0,88).

Por sua vez, é de notar que, sobre as funções da Inspeção, os diretores concedem menor atenção a aspetos relacionados *com a prática pedagógica dos docentes* (item 20) e com o *processo ensino aprendizagem* (item 19), se tidas em conta as médias de 3,02 (DP=1,18) e 3,32 (DP=1,21), respetivamente.

De igual modo, continuando a leitura, identifica-se uma menor expectativa em relação às funções da Inspeção nos âmbitos de *participação no Conselho Municipal de Educação* (item 22, com média=2,86; DP=1,31) e de *participação em projetos educativos regionais e locais* (item 21, com média=3,09; DP=1,16), (Tabela 16).

Assim, estes resultados reforçam a visão da Inspeção numa lógica de serviço central do ME, não lhe conferindo, aparentemente, um papel de

proximidade, isto é, um lugar no local, em contexto da descentralização das políticas educativas. Esta constatação não deixa de ser relevante tanto mais que alguns SI de países europeus se situam aos níveis centrais e local, como os da Alemanha (*Landers*), Escócia, Espanha (regiões autónomas), França, entre outros (Bruggen, 2010).

Por sua vez, as perceções dos diretores quanto a estas questões poderão suscitar alguma perplexidade, se interpretadas na base, por exemplo, do enquadramento do que determina o discurso político-normativo produzido no âmbito da transferência de competências para os municípios em matéria da educação (Lei n.º 50/2018)¹⁰¹. Todavia e nesse âmbito, as perceções dos diretores não parecem estar em contraciclo, pois, ao invés do consignado naquela Lei que “estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (art.º 1.º), a atual Inspeção apresenta um percurso inverso, traduzido por exemplo, na extinção das Delegações Regionais, substituídas por áreas territoriais (Porto, Coimbra e Lisboa), e com a concentração dos serviços administrativo-financeiros e provedoria nos serviços centrais (sedeados em Lisboa).

Ainda, se conjugados os resultados constantes nos itens 19, 20, 21 e 22, estes relacionados com aspetos associados ao papel da Inspeção no interior da escola/sala de aula, assim como da sua participação em projetos educativos regionais e locais, as perceções dos diretores poderão ser globalmente interpretadas aludindo à perspetiva de Ventura (2006, pp. 586-587), porquanto: “as abordagens impositivas pré-concebidas sem consensualização alargada poderão servir vários propósitos [...] mas nenhum deles corresponderá a um desenvolvimento organizacional sustentado; [...] nenhum deles desencadeará processos genuínos de melhoria da ação dos profissionais de educação e dos gestores escolares”.

¹⁰¹ A este propósito, consulte-se também o Programa Nacional para a Coesão Territorial em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial/-ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>

Por conseguinte, estes resultados, ao configurarem primordialmente uma Inspeção de sentido de serviço central que coloca ênfase na conformidade legal e normativa, em termos de missão e funções, levam-nos a interpretar as perceções dos diretores à luz de uma certa “legítima defesa” face às comunidades educativas que lideram.

Do mesmo modo, aquela visão poderá justificar a leitura de que estes diretores não veem a Inspeção como parceira efetiva na construção e implementação de projetos *intra* e *inter* escolas de territórios educativos locais e regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação não se circunscreveu à análise da Inspeção enquanto instituição, quer no que se reporta ao contexto vigente de internacionalização das políticas educativas ou mesmo à análise de uma perspetiva diacrónica de pendor político-normativo, mas e sobremaneira ao conhecimento, análise e compreensão das perceções dos diretores de escolas públicas no que concerne à missão e funções, atividades e práticas, mudanças e expetativas deste serviço central do ME no sistema de ensino não superior. Por conseguinte, é neste quadro que seguidamente se explicitam os principais resultados, bem como alguns dos contributos do estudo para investigações futuras e, naturalmente, as limitações que, entretanto, esta reflexão final conseguiu identificar.

Principais resultados do estudo

Assumindo o princípio de que a apresentação final de qualquer trabalho de investigação não é o fim em si mesmo, o epíteto *considerações finais* vai no sentido de elencar um conjunto de reflexões que reportam aos principais resultados que se obtiveram ao longo deste percurso investigativo.

Desde logo, a estrutura definida para a presente Tese procurou facilitar o enquadramento e a inter-relação das dinâmicas que presidiram à conceção, desenvolvimento e concretização do estudo, desde o enquadramento teórico (Capítulos I, II e III), passando pela explicitação da metodologia de investigação (Capítulo IV), até à apresentação e discussão dos resultados (Capítulo V).

Efetivamente, a Inspeção do sistema educativo português, com origem nos anos setenta do século XVIII, transversal a todos os regimes políticos (desde a Monarquia ao Regime Democrático), foi construindo uma imagem muito própria de *Ser Inspeção* da educação em Portugal.

Com efeito, como se pode constatar através da incursão realizada ao longo deste estudo, a missão e as funções da Inspeção, enquanto serviço central do ME, têm acompanhado de perto os sentidos das políticas educativas desencadeadas no quadro da administração educacional.

Por conseguinte, se nos centramos particularmente nas últimas décadas, a Inspeção – muito por via da adesão de Portugal à União Europeia e, também, por influência de outros organismos internacionais, como é caso da OCDE – passou por diferentes reestruturações, quer em termos de missão e funções, quer em termos de práxis de intervenção nas escolas.

Nascida no Regime Democrático (1979) enquanto serviço central do ME, na altura denominada *Inspeção-Geral de Ensino*, tinha como missão o *controle* pedagógico, administrativo-financeiro e disciplinar do subsistema do ensino não superior. Com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986 (LBSE), enveredou pela designada de *Inspeção Escolar*, com a missão de *avaliar* e *fiscalizar* a realização da educação escolar. Nos anos noventa, confrontou-se com três alterações orgânicas. Em consequência destas, é inicialmente designada por *Inspeção-Geral de Educação* e, depois, por *Inspeção-Geral da*

Educação (o *de* passa a *da*), com a missão de *avaliar, fiscalizar, controlar*, nas vertentes pedagógica, administrativo-financeira e patrimonial, o funcionamento do sistema educativo, e funções de apoio técnico às escolas, instaurar processos disciplinares e salvaguarda dos interesses dos utentes.

Contudo, será porventura na viragem do milénio que a Inspeção enfrentou os maiores desafios, seja pelo desenvolvimento do sistema educativo, seja pela reestruturação da administração educacional na perspetiva da territorialização das políticas educativas, particularmente em tempos de maior descentralização e autonomia das escolas desencadeadas por iniciativa de diferentes governos constitucionais e por outros serviços da administração, por exemplo, os municípios.

Atualmente é designada por Inspeção-Geral da Educação e Ciência, um serviço central da administração direta do Estado com a missão de “assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do MEC¹⁰², ou sujeitos à tutela do respetivo membro do Governo”, bem como *o controlo, a auditoria e a fiscalização* do funcionamento do sistema educativo, abrangendo a educação pré-escolar, os ensinos básicos, secundário e superior, as modalidades especiais de educação, a educação extraescolar, a ciência e a tecnologia (Decreto Regulamentar n.º 15/2012).

A pressão das políticas educativas para o Século XXI, traduzida na descentralização para o local (autarquias, escolas) e a conseqüente necessidade de disponibilizar informação sobre o desempenho, a qualidade e a excelência do serviço prestado pelas escolas (vertida nos resultados escolares) espoletou o presente objeto de estudo – a Inspeção enquanto serviço central do ME e as suas diferentes abordagens nas escolas. Para tal, conhecer e compreender as perceções de diretores de escolas públicas sobre o papel da Inspeção no sistema de ensino não superior público, tendo em conta a descentralização das políticas educativas, foi o objetivo delineado para o presente objeto de estudo, designadamente no que se refere: i) à sua missão e funções; ii) à importância das atividades que desenvolve; iii) às práticas e intervenção inspetivas; iv) às

¹⁰² Relembre-se que neste estudo a sigla ME deve ser lida à luz da organização das áreas governamentais da Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro): Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo de referir ainda que este abrange a Juventude e Desporto.

mudanças da Inspeção nos últimos cinco anos; e v) às suas expectativas quanto à missão e funções da Inspeção tendo em conta políticas de descentralização educativa.

Assim, apresentam-se de seguida os principais resultados desta investigação tomando por base estas cinco dimensões.

Dimensão Missão e funções da Inspeção

Conforme o aludido anteriormente, foram atribuídas à Inspeção missão e funções específicas no quadro do sistema educativo e, conseqüentemente, na administração educacional que a distinguem dos demais serviços do ME.

Nesse âmbito, os resultados mostram que as perceções dos diretores conferem à Inspeção um papel que parece globalmente ajustado ao funcionamento do sistema de ensino não superior.

No entanto, e no mesmo contexto, os diretores consideram que o papel da Inspeção nos âmbitos de *fiscalização* e de *auditoria* nas vertentes pedagógicas e administrativo-financeira é de maior relevância, secundarizando a sua missão e funções nos âmbitos da *fiscalização* e da *auditoria* na vertente patrimonial.

A relevância que os diretores atribuem ao papel da Inspeção naquelas vertentes consubstancia-se, primordialmente, nas funções de apreciação da conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas, na participação da avaliação das escolas e nas auditorias aos sistemas e procedimentos de controlo interno. Esta visão da inspeção como verificadora da legalidade pode ainda ser ilustrada com a menor pontuação atribuída pelos diretores às funções da Inspeção nos domínios relacionados com a equidade do sistema educativo e os interesses dos utentes.

Dimensão Intervenção e práticas inspetivas: as visitas da Inspeção

No que diz respeito às visitas da Inspeção às escolas, os resultados traduzem que estes diretores consideram que as mesmas não se devem circunscrever à iniciativa da Inspeção, mas que devem ser efetuadas por indicação quer do ME, quer por solicitação dos próprios diretores.

Sobre a periodicidade das visitas da Inspeção, as perceções dos diretores vão no sentido de preferirem que as mesmas sejam realizadas “apenas quando

se justificar”, afastando, por exemplo, a ideia de assumirem uma periodicidade mensal.

Parece, portanto, inferir-se que estas visitas deveriam ser contratualizadas com cada diretor, nomeadamente as realizadas em momentos específicos do calendário escolar como, por exemplo, as relacionadas com o início do ano letivo, em que as escolas (diretores) se confrontam com acrescidas responsabilidades no que concerne a questões organizacionais, de gestão e administração, técnico-pedagógicas (seja por necessidade de dar respostas à tutela, seja pelo contexto das comunidades educativas que gerem).

Contudo, os resultados encontrados no presente domínio traduzem uma certa aceitação dos diretores no que diz respeito à pertinência da presença da Inspeção nas escolas e na determinação destas visitas.

Mais ainda, poder-se-á vislumbrar que estes momentos assumem importância para a acreditação e avaliação do trabalho dos diretores e, portanto, como parte integrante (parceiros) de todo o processo. Ou seja, a “função legitimadora” da Inspeção no suporte, reconhecimento, visibilidade do trabalho do diretor constituirá também uma vertente de análise que merece ser aqui invocada.

Dimensão Atividades inspetivas

No âmbito da presente dimensão, os resultados obtidos advêm das percepções dos diretores sobre os Programas que a Inspeção mais desenvolveu nas escolas no ano de 2017: *Programa I – Acompanhamento; Programa II – Controlo; Programa III – Auditoria; Programa IV – Avaliação; Programa V – Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo.*

Nesse enquadramento, os diretores apontam como Atividades mais importantes o *Acompanhamento de Ação Educativa* (Programa I), a *Auditoria* (Programa III) e a *Avaliação Externa das Escolas* (Programa IV).

É de assinalar que, dos Programas/atividades constantes do PA de 2017 e realizadas pela Inspeção nas escolas, a atividade *Auditoria* é a que os diretores consideram como a mais importante. Estará, neste caso, em causa o relevo atribuído a aspetos relacionados com o garante do cumprimento dos princípios da legalidade que sustentem o sistema, numa perspetiva de confirmação dos

procedimentos de controlo interno das escolas e dos princípios de boa gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

Por outro lado, os resultados, no cômputo geral das percepções destes diretores, traduzem uma menor importância atribuída às atividades inspetivas de *Educação Especial/Respostas Educativas, Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências e Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico* (todas integradas no Programa I). E, mesmo quando o fazem, apontam fundamentalmente para as funções da Inspeção em aspetos relacionados com o “assegurar a legalidade”, o “avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas escolas” de acordo com os normativos em vigor.

Ou seja, é de salientar, no âmbito desta dimensão sobre as *Atividades Inspetivas*, que os diretores consideram a intervenção da Inspeção de menor relevância em áreas relacionadas com questões técnico-pedagógicas, nomeadamente o processo de ensino e aprendizagem (prática dos docentes, observação de aulas, auscultação de alunos), preservando-se, assim, espaços mais restritos da área de intervenção dos docentes. De certa maneira, o tradicional “fechamento da sala de aula” a “elementos estranhos ao seu interior” continua presente nesta leitura dos diretores.

Dimensão *Mudanças da Inspeção nos últimos cinco anos*

Relativamente a esta dimensão, os resultados mostram que a missão e funções da Inspeção, nos últimos cinco anos, na perspectiva dos diretores, não foram alvo de alterações significativas. Efetivamente, se analisarmos a questão também pela via dos programas/atividades definidos para os últimos anos, a conclusão será também do mesmo teor (as mudanças foram também pouco significativas).

Globalmente, poder-se-á dizer que estes resultados se prendem sobremaneira com o facto de a Inspeção ser um serviço central de administração direta do Estado e, portanto, pela natureza das suas competências e funções, está sujeita ao poder de direção do respetivo membro do governo. E, se, deste ponto de vista, não ocorreram orientações legais inovadoras, as práticas no terreno não poderão ter sido de outro modo. Há, portanto, uma causalidade e

efeito político-normativo muito por via do que lhe tem sido cometido legalmente em relação à sua *missão e funções* (de que é exemplo o consignado no Decreto Regulamentar n.º 15/2012). No mesmo sentido, o plasmado no Regulamento n.º 189/2013, concretamente, a prescrição normativa quanto aos procedimentos de inspeção da Inspeção, no que se refere às atividades de inspeção (os princípios gerais de atuação, ações e instrumentos de apoio à atividade de inspeção) poderá ter constituído um dos bloqueios à mudança dos SI portuguesa.

A ser assim, a Inspeção viu-se confrontada nos últimos anos com uma imagem que a poderá conotar como “correia de transmissão” do Governo, com autonomia limitada, situação que a poderá fragilizar numa eventual estratégia de desenvolvimento e de afirmação institucional.

Dimensão Expetativas quanto à missão e funções da Inspeção tendo em conta políticas de descentralização educativa

Relativamente a esta dimensão, os resultados indicam que, para os diretores, é expectável que a Inspeção venha a reforçar, particularmente, a sua *missão* no âmbito da *supervisão*. Já quanto às suas *funções*, é expectável que a Inspeção atente especialmente a aspetos relacionados com: o *controlo* dos dinheiros públicos, a *auditoria* aos sistemas e procedimentos de controlo interno dos atos praticados pelos órgãos e serviços do ME (na perspetiva do cumprimento da legalidade), o *apoio técnico* aos órgãos de gestão e administração na vertente administrativo-financeira e a *avaliação* das escolas.

São novamente secundarizadas, também nesta vertente relativa às expetativas apresentadas pelos diretores, as funções da Inspeção em áreas concernentes com a prática pedagógica dos docentes.

No mesmo âmbito, as perceções dos diretores apontam para uma Inspeção assente numa lógica de sentido tradicional, como um serviço central, não a perspetivando num contexto de proximidade, isto é, num quadro de políticas que assumam o local com lugar privilegiado de decisão e de intervenção. Ou seja, neste âmbito, os resultados permitem inferir que os diretores não vêm a Inspeção como parceira na construção e implementação de projetos *intra* e *inter*

escolas, no contexto de territórios educativos locais e regionais imbuídos de autonomia.

Depois desta incursão pelos principais resultados da investigação com base nas cinco dimensões indicadas, considere-se ainda para reflexão alguns aspetos que parecem de particular pertinência.

A visão que os diretores apresentam da Inspeção parece entrecruzar-se com fundamentos formais de ordem político-normativa, patentes no quadro da arquitetura legislativa que suporta o sistema educativo português. Assim, por um lado, enquanto serviço central da administração direta do Estado, a missão e funções da Inspeção são determinadas pela tutela, por outro, também o diretor da escola tem muita da sua ação e competências, enquanto órgão responsável nas escolas pela execução das políticas educativas, determinadas superiormente. Em contrapartida, a existência em Portugal de uma visão de Inspeção entendida numa lógica burocrática, de verificação e observância da legalidade, por certo não será compaginável com o exercício efetivo de autonomia das escolas, por exemplo em contexto de flexibilização curricular onde a identificação de opções curriculares eficazes deverá ser enquadrada no projeto educativo e noutros instrumentos estruturantes e organizacionais da escola.

Quanto às visitas da Inspeção às escolas, as perceções dos diretores evidenciam que aquelas, mesmo anunciadas pela Inspeção através de aviso prévio, deveriam ser contratualizadas com o diretor da escola a inspecionar, nomeadamente as realizadas em calendário específico da vida escolar como, por exemplo, as que ocorrem no início do Ano Letivo. Trata-se, neste caso, de momentos de particular intervenção, decisão e responsabilização organizacional da escola, e do seu diretor, em que a presença do inspetor na verificação legal de um emaranhado regulamentar complexo (como é a do lançamento do ano letivo) tornará a situação delicada para os intervenientes escolares.

Fica assim visível que os diretores circunscrevem preferencialmente o papel da Inspeção ao quadro de um serviço central com a missão e funções nos âmbitos de *auditoria*, *fiscalização* e *avaliação*, numa perspetiva de verificação e conformidade normativa, secundarizando aquelas funções em aspetos inerentes à prática pedagógica dos docentes estão em causa.

Reconheça-se ainda que a Inspeção, pela natureza das competências e funções que lhe estão cometidas, é um serviço da administração direta do Estado, logo a sua autonomia também é limitada – facto que enfraquece os modos de *Ser Inspeção* da educação em tempos de contemporaneidade, permanecendo assim enleada nas contradições das suas heranças, dos seus papéis e das diferentes tutelas governativas que os regimes políticos democráticos vão impondo.

Atente-se ainda que, à luz do discurso político-normativo (Lei n.º 50/2018), as autarquias locais e as entidades intermunicipais vão assomando competências na área da educação, enquanto que a atual Inspeção (Decreto Regulamentar n.º 15/2012) apresenta um percurso inverso traduzido, por exemplo, na extinção das Delegações Regionais, substituídas por áreas territoriais (Porto, Coimbra e Lisboa), e na concentração dos serviços administrativo-financeiros e de provedoria nos serviços centrais (com sede em Lisboa).

Saliente-se ainda a existência de uma certa separação entre agentes educativos que, à partida, deveriam estar em sintonia na credibilização e creditação do serviço público que é a educação: de um lado, a Inspeção, serviço central do ME, que, no exercício da sua missão e funções (Decreto Lei n.º 15/2012; Lei n.º 31/2002) está comprometida com a regulação da educação, verificando a legalidade das práticas, avaliando e informando os responsáveis políticos sobre o andamento das políticas educativas *em cada escola*; do outro, os diretores de escolas, a quem são atribuídas responsabilidades e poder para desenvolver o projeto educativo de cada escola e executar localmente as medidas de política educativa (Decreto-Lei n.º 75/2008).

Por conseguinte, sob a ótica formal, isto é legislativa, a autonomia da organização escolar desenhada neste normativo vem conferir significativas alterações ao nível das competências dos órgãos da administração e gestão das escolas permitindo-lhes assumir dinâmicas específicas, nomeadamente nos âmbitos de organização pedagógica, avaliação, organização curricular, gestão dos recursos humanos, ação social escolar, patrimonial, administrativa, financeira e ação disciplinar – um contexto de desenvolvimento que, todavia, a visão

apresentada pelos diretores sobre a Inspeção na presente investigação parece questionar.

Contributos

Atendendo a que não se conhecem estudos portugueses sobre as perceções de diretores de escolas sobre a missão e funções da Inspeção, no âmbito do sistema de ensino não superior público, bem como sobre as expectativas que aqueles atores lhe aditam num cenário da descentralização das políticas educativas, este estudo constitui uma abordagem inovadora relativamente ao conhecimento que se detém deste serviço central do ME e, por consequência, também da área da administração educacional.

Perspetivado enquanto tal, e não obstante as limitações mencionadas no ponto seguinte, os principais resultados deste estudo contribuirão para aprofundar a reflexão por parte de atores que direta ou indiretamente traçam e estruturam novos perfis na administração educacional, em particular os decisores políticos, também eles objeto de prestação de contas, promotores e indutores de uma cultura de exigências e de responsabilidades no âmbito do serviço público de educação que se pretende qualificado.

Igualmente, sem pretender generalizar os resultados encontrados, admite-se que este trabalho poderá permitir um melhor esclarecimento da opinião pública e da sociedade em geral, de modo especial os implicados no processo educativo, sobre *quem é e o que faz* a Inspeção da Educação, particularmente nos âmbitos da educação pré-escolar e ensinos básico e secundário, e da perceção que os diretores das escolas detêm deste serviço do ME (através da disponibilização pública do trabalho, da sua divulgação parcelar por outros meios documentais, ou mesmo da intervenção direta junto dos atores).

Por último, pese embora se pensar que os resultados obtidos se devam situar no campo da subsidiariedade de outros estudos complementares sobre a presente temática, *apraz registar que, do olhar sobre o caminho percorrido, fica o sentimento*, aos níveis pessoal e académico, de que demos o nosso contributo para o aumento do conhecimento sobre a temática, assumida no âmbito da Administração e Políticas Educacionais, bem como queremos fazer parte dos que

se identificam com a utopia necessária para enfrentar os desafios do mundo da educação para o séc. XXI – desafio em que *todos seremos poucos*.

Limitações

Tendo em conta que qualquer trabalho de investigação apresenta limitações, importará reconhecer que este não está fora desse cânone, enunciando-se aquelas que no nosso entendimento, naturalmente limitado, foram as mais sentidas.

A escassez de investigação sobre a Inspeção da Educação no plano de estudos portugueses existentes conduziu à opção por um quadro teórico e político-normativo em que se privilegiou a abordagem mais abrangente deste objeto de estudo, perdendo-se, assim, uma análise e problematização de maior profundidade no foco específico da investigação.

Uma outra limitação do trabalho prende-se com a opção metodológica centrada na administração do inquérito por questionário. Certamente que a pesquisa e a análise documental desenvolvidas contribuíram também significativamente para o esclarecimento da problemática e, em conjunto, questionário e análise documental permitiram responder, de modo adequado, aos objetivos de investigação, ou seja à compreensão das perceções dos diretores de escolas sobre a Inspeção. Estamos, contudo, conscientes que outra técnica complementar destas teria ajudado a uma compreensão mais pormenorizada e mais aprofundada do tema: referimo-nos, naturalmente, à entrevista. Exemplo desta limitação é o facto de alguns dos resultados presentes no questionário administrado aos diretores de escolas não terem sido incluídos na análise do capítulo anterior, questões 23, 24 e 25 (sobre as *práticas de intervenção inspetiva*), por se considerar que estas respostas não eram inequívocas em termos de tendência, ou seja, necessitavam de ser complementadas com informação mais aprofundada que o eventual recurso à entrevista nos teria facultado. Mas, houve que fazer opções que não tornassem o estudo demasiado prolongado e dispendioso, razão que aqui invocamos para a decisão.

Todavia, se, por um lado, os resultados do estudo permitiram responder ao desejado, especificamente, traçar um panorama, inexistente até ao momento, sobre as visões que os diretores de escola em Portugal têm sobre a Inspeção, por outro lado, ficarão naturalmente em aberto outras vias de explorar a problemática, quer pelo recurso a outras técnicas de investigação, caso da entrevista, quer, designadamente, pela auscultação de outros agentes educativos – professores, estudantes, pais, administração educativa – todos eles implicados na ação deste serviço central do ME.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

- Afonso, A. J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 22 (75), pp.15-32.
- Afonso, A. J. (2003). Estado, Globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, pp.35-46.
- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação-subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 9, 57-70.
- Afonso, A. J. (2010). Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, 21 (46), 343-362.
- Afonso, A. J. (2014). Questões, objetos e perspetivas em avaliação. *Avaliação*, São Paulo, 19 (2), p. 487-507.
- Afonso, N. (1994). *A reforma da administração escolar: a abordagem política em análise organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, Universidade de Lisboa.
- Afonso, N. (1998). A Inspeção-Geral da Educação e as transformações do sistema educativo. *Atas da 1ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação*, Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, pp. 25-34.
- Afonso, N. (2002a). A avaliação do serviço público de educação: Direito do cidadão e dever do Estado. In Conselho Nacional de Educação (Ed.), *Qualidade e avaliação da educação: Seminários e colóquios* (pp. 95-104). Lisboa: Ministério da Educação/CNE.
- Afonso, N. (2002b). Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola, In J. Costa, A. Neto-Mendes & A., Ventura (Org.), *Avaliação de Organizações Educativas* (pp.51-68). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Afonso, N. (2004). A globalização, o estado e a escola pública. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, 4, 32-41.
- Afonso, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação: Um guia prático e crítico*. Porto: Asa Editores.

- Afonso, N. & Costa, E. (2009). Influência do PISA na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo constitucional português. *Sísifo*, 10, pp.53-64.
- Afonso, N. & Costa, E. (2011). A Avaliação Externa das Escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In: J. Barroso & N. Afonso (Org.), *Políticas educativas. Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (pp.155-189). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Almeida, A. (2015). Autonomia e gestão das escolas públicas. O Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril. *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educación*, 55/3, pp.2-3.
- Almeida, A. C. (2005). ANEXO IV. Documento para reflexão sobre a Inspeção-geral da Educação do seu primeiro Inspetor-Geral, Almeida Costa. *Olhares sobre a Inspeção-Geral da Educação*, pp.319-326. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Almeida, R. (2014). Cultura do facilitismo: imposta ou consentida pela escola pública portuguesa? Um estudo de caso (Dissertação de Mestrado), Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro). Disponível em <https://repositorio.utad.pt/handle/10348/3309>
- Alves, L. (2012). História da Educação uma introdução. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/10021.pdf>
- Alves, M. G. & Silva, M. C. V (2014). Investigação em Educação: pesquisas em desenvolvimento no programa doutoral em associação entre UNL e ISPA. Disponível em https://www.ued.fct.unl.pt/sites/www.ued.fct.unl.pt/files/forum_final.pdf
- Alves, M. & Morgado, J. (2013). *Avaliação em Educação – Políticas, Processos e Práticas*. Santo Tirso: De Facto Editores.
- Alves-Mazzotti, A. & Gewandszajder, F. (1998). *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira.
- Amado, J. (2014). *Manual de Investigação Qualitativa em Educação*, (2ª Edição). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Antunes, F. (2005). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, pp.125-143.

- Antunes, F. (2008). *A nova ordem educacional. Espaço Europeu de Aprendizagem ao Longo da Vida: atores, processos, Instituições, subsídios para debate*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Arends, R. (2008). *Aprender a Ensinar*. Madrid: Editora McGraw-Hil.
- Arroteia, J. (2008). *Educação e desenvolvimento, fundamentos e conceitos*. Aveiro: UA Editora.
- Arruda, M. (2015). *A Televisão em Ação. O processo comunicacional mediado como elemento estruturante de mundos coletivos* (Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra). Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/26998>
- Artal, R. & Rubinfeld, S. (2017). Ethical issues in research. *Best Practice & Research Clinical Obstetrics & Gynaecology*. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bpobgyn.2016.12.006>
- Azevedo, J. (2007a). *Sistema educativo mundial-Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. (2007b). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. *Avaliação de Escolas – Modelos e processos: Atas/seminário avaliação das escolas*, pp. 2-86. Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Ball, S. (1994). *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press. Disponível em <https://trove.nla.gov.au/version/46660446>
- Ball, S. (2001). Diretrizes e políticas globais e relações políticas locais de educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1 (2), pp. 99-116.
- Barata, A. (2018). *E se parássemos de sobreviver?* p. 35. Lisboa: Documenta.
- Bardin, L. (2014). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J. (2001). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso (Org.), *O século da escola: entre a utopia e a burocracia* (pp.63-94). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J. (2003a). Organização e Regulação dos Ensinos Básico e Secundário, em Portugal: Sentidos de uma evolução. *Educação & Sociedade*, 24 (82), pp. 63-92.
- Barroso, J. (2003b). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada, In J. Barroso (Org.), *A Escola pública, regulação, desregulação e privatização* (pp.19-48. Porto: Edições Asa.

- Barroso, J. (2004). A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios. In J. Costa, A. Mendes, & A. Ventura, (Org.), *Políticas e gestão local da educação. Atas do III Simpósio sobre organização e gestão escolar*. Aveiro: Edição Universidade de Aveiro, pp-13-22.
- Barroso, J. (2005a). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), pp. 725-751.
- Barroso, J. (2005b). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. & Afonso, N. (2011). *Políticas Educativas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Afonso, N. & Fontoura, M. (2007). As políticas educativas como objeto de estudo e de formação em administração educacional. *Sísifo*, 4, pp. 5-20.
- Benavente, A. (1990). *Professoras e Processos de Mudança Escolas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Bennet, C. (1991). Review article: what is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Sciences*, 21(2), pp.215-233.
- Berger, P. L. (2000). *Perspetivas Sociológicas. Uma Visão Humanista*. Petrópolis: Edições Vozes.
- Biklen, D. & Bogdan, L. (1994). *Investigação Qualitativa Em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bilhim, J. (2005). *Teoria Organizacional. Estruturas e pessoas*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Bolívar, A. (2003). *Como Melhorar as Escolas*. Porto: Edições ASA.
- Bolívar, A. (2006). A liderança educacional e a direção escolar em Espanha: entre a necessidade e a (im)possibilidade. *Revista do Fórum Português de Administração Educacional*, n.º 6, pp.76-93.
- Bolívar, A. (2012). *Melhorar os processos e os resultados educativos*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

- Bowe, R. & Ball, S. (1992). *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge.
- Bresser-Pereira, L. C. (2012). Estado, Estado-nação e sociedade. *Lua Nova*, 100, pp. 155-185. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0102-155185/100>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª Ed.). New York: Oxford University Press.
- Caixeiro, C. A. (2014). *Liderança e cultura organizacional: o impacto da liderança do diretor na (s) cultura (s) organizacional (ais) escolar (es)* (Tese de Doutoramento, Universidade de Évora). Disponível em <http://hdl.handle.net/10174/11416>
- Caixeiro, C. A., Verdasca, J. C. & Estêvão, C. V. (2014). Liderança e cultura e organizacional: O impacto da liderança do diretor na (s) cultura (s) organizacional (ais) escolar (es). Disponível em http://www.rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/21293/1/Lideran%C3%A7a%20e%20cultura%20organizacional_UA_cap%C3%ADtulo%20livro.pdf
- Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (2018). *GAIA, Todo um Mundo. Desenvolvimento Sustentável, Cidade Inteligente, 2013-2018*. Vila Nova de Gaia: Edição C. M. Gaia. Presidência.
- Canário, R. (2001). Adultos: da escolarização à educação. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 35, pp. 85-100.
- Canário, R. (2005). *O que é a Escola? Um "olhar" sociológico*. Porto: Porto Editora.
- Carneiro, A. (1993). *A inspeção de ensino em Portugal nos finais do século XIX e alvoreces do século XX*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, A. (2008). *A Inspeção do Ensino em Portugal/ durante a I República (1910-1926)*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, A. & Serafim, A. (2011). *A Inspeção do Ensino em Portugal / No período da Ditadura Nacional (1926-1933)*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carneiro, A. & Serafim, A. (2014). *A Inspeção do ensino em Portugal na vigência do Estado Novo*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Carvalho, E. (2013). *Direções da agregação escolar: progresso ou retrocesso? Quatro discursos de liderança em análise*. (Dissertação de Mestrado). Coimbra: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.

- Castells, M. & Cardoso, G. (2006). A sociedade em rede: do conhecimento à ação política. In M. Castells, & G. Cardoso (Org.), *Debates, A Presidência da República. A sociedade em rede: do conhecimento à ação política* (pp.17-31). Lisboa: Edições Imprensa Nacional.
- Charters, E. (2003). The Use of Think-aloud Methods in Qualitative Research: An Introduction to Think-aloud Methods. *Brock Education*, 12(2), 68–82.
- Clímaco, M. (1998). O perfil profissional dos Inspetores, pp.333-335. In. *Atas, 1-ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação*, pp.333-341. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Clímaco, M. (2002a) A inspeção e a avaliação das escolas. In J. Azevedo (Org.), *Avaliação das Escolas. Consensos e Divergências, Curso de Verão 2001*. Porto: Edições Asa, pp.63-68.
- Clímaco, M. (2002b). A IGE e a avaliação integrada das escolas. In Conselho Nacional de Educação (Ed.). *Qualidade e avaliação da educação: Seminários e colóquios*, pp. 35-46. Lisboa: Ministério da Educação/CNE.
- Clímaco, M. (2010). Percursos da avaliação externa de escolas em Portugal: balanços e propostas. In A. M. Bettencourt (Org.), *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: perspectivas para um novo ciclo avaliativo* (pp. 69-110). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Cohen, L., & Manion, L. (1990). Métodos de Investigación Educativa. Madrid: Editorial la Muralla
- Cortesão, L. & Stoer, S. (2001). Cartografando a transnacionalização do campo educativo: o caso português. In B. Santos (Org.), *Globalização Fatalidade ou utopia?* (3.ªEd) (pp.379-405). Porto: Edições Afrontamento.
- Costa, A. (2001). *O que é a Sociologia*. Lisboa: Quimera.
- Costa, D. (2003). *Inspeção no sistema educativo português – Ação da Inspeção em contexto de autonomia escolar*. Tese de Doutoramento, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (1991). *Gestão Escolar: Participação, Autonomia, Projeto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora.
- Costa, J. A. (1996). *Imagens Organizacionais da Escola* (3ª ed.). Porto: Edições ASA.

- Costa, J. A. (1997). *O Projeto Educativo da Escola e as Políticas Educativas Locais: Discursos e Práticas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (2000). Lideranças nas organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares. Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 15-33). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (2003). Projetos Educativos das Escolas: Um contributo para a sua (des) construção, *Educação & Sociedade*, 24(85), pp. 1319-1340.
- Costa, J. A. (2007a). *Projetos em educação: Contributos de análise organizacional*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. (2007b). Avaliação, ritualização e melhoria das escolas: à procura da roupa do rei.... In Conselho Nacional da Educação (Org.), *Avaliação de escolas – modelos e processos. Atas/seminário avaliação das escolas* (pp. 229-236). Lisboa: Conselho Nacional da Educação.
- Costa, J. A., Neto-Mendes, A. & Sousa, L. (2001). *Gestão pedagógica e lideranças intermédias na escola: Estudo de caso no TEIP do Esteiro*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A., Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (2002). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A., Neto-Mendes, A. & Ventura, A. (org.). (2000) *Estratégia e Liderança nas Organizações Escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, J. A. & Ventura, A. (2002). Avaliação integrada das escolas: análise em torno das opiniões dos intervenientes. In J. A. Costa; A. Neto-Mendes & A. Ventura (Orgs.), *Avaliação das Organizações Educativas* (pp. 105-124). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Costa, N. & Sousa, J. (2015). A avaliação externa de Escolas na perspetiva dos diretores de escola da Zona Norte. In J. A. Pacheco, J. Sousa, & N. Costa (Org.), *Seminário Internacional Avaliação Externa de Escolas* (pp. 68-73), Universidade do Minho: Centro de Investigação em Educação.
- Costa, S. (2015). Avaliação externa das escolas: Um olhar sobre os estudos empíricos, pp.356-376. Disponível em: https://www.aevt.pt/files/Documentos/Avaliacao%20da%20escola/AVALIACAOESCOLA_2014_2015/Ebook_AEEENS.pdf

- Coutinho, C. (2015), *Metodologias de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: teorias e Prática* (2ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Cristo, A. (2013). *Escolas para o Século XXI*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Croizier, M.; Friedberg, E. *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil, 1977
- Cunha, M. P.; Rego, A.; Cunha, R. C. e Cabral-Cardoso, C. C. (2003). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa: Editora RH
- Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação & Sociedade*, 25 (87), pp.423-460.
- Dale, R. (2008). Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*, 11, pp.13.30.
- Delors, J. (2003). *Educação: um tesouro a descobrir*. 2ed. São Paulo: Cortez
- De Vellis, R. (2003). *Scale development: theory and applications: theory and application*. Thousand Okas, CA: Sage
- Dias, T. (2016). *A Lideranças e a Gestão na Avaliação Externa: Liderança e Motivação das Equipas* (Dissertação de Mestrado, ISCTE, IUL). Disponível em <http://hdl.handle.net/10071/12850>
- Erasmie, T. & Lima, C. (1989). *Investigação e Projetos de Desenvolvimento em Educação*. Braga: Universidade do Minho.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- Estêvão, C. (2002). *Globalização, metáforas organizacionais e mudança organizacional*. Porto: Edições Asa.
- Estêvão, C. (2004). *Educação, e autonomia- Os lugares da escola e o bem educativo*. Porto: Edições Asa.
- Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social*. Brasília, Brasil: Editora Universidade de Brasília.
- Faubert, V. (2009). School evaluation: Current practices in OECD and a literature review. *OECD Education Working Papers*, 42, OECD. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/218816547156>

- Ferguson, L. M., Myrick, F. & Yonge, O. (2006). Ethically involving students in faculty research. *Nurse Education in Practice*, 6(6), 397–403. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.nepr.2006.07.016>
- Fernandes, S. (2004). Município, cidade e territorialização educativa. In J. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura, A. (Org.), *Políticas e gestão local da educação* (pp. 35-43). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Ferreira, F. (2004). Educação e local: animação, gestão e parceria. In J. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Org.), *Políticas e gestão local da educação* (pp.61-80). Aveiro: Universidade de Aveiro
- Ferreira, M. (2003). *As Inspeções da Educação em Portugal e Espanha na segunda metade do século XX- percursos e perceções* (Tese de Doutoramento, Universidad de Valladolid).
- Ferreira, N. & Torres, L. (2012). Perfil de liderança do diretor de escola em Portugal: modos de atuação e estratégias de regulação da cultura organizacional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 28 (1), pp.86-111.
- 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), pp. 99-116.
- Fialho, I. (2011). A avaliação externa das escolas no Alentejo. In B. Nico (Coord.), *Escola (s) do Alentejo: um mapa do que se aprende no sul de Portugal*. Mangualde, Portugal: Edições Pedagogo.
- Figueiredo, C., Leite, C. & Fernandes, P. (2014). Modelos internacionais de avaliação externa. A avaliação de escolas em Portugal e na Inglaterra- origem, fundamentos e percursos. In J. A. Pacheco (Org), *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/concetual* (pp.121-146). Porto: Porto Editora.
- Figueiredo, J., Cristovão, A. & Fernandes, O. (1998). Avaliação externa nas escolas- Notícias do Projeto 3.13, pp.159-172. (Org.) Inspeção-Geral da Educação, *Atas 1.ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação*. Lisboa: Inspeção – Geral da Educação.
- Fonseca, A., Damião, H. & Nascimento, A (2010). Função de Acompanhamento. Inspeção-Geral da Educação: Perceções de Educadores de Infância. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 44 (2), pp. 93-105.

- Fonseca, D. (2010). *A Gestão Intermédia nos Agrupamentos de Escola. Os coordenadores de estabelecimentos e as lideranças periféricas* (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro). Disponível em <http://hdl.handle.net/10773/1115>
- Fonseca, D. & Costa, J. A. (2018). Avaliação das escolas e regulação político-normativa: uma análise de discursos. *Movimento-Revista de Educação*. Niterói, ano 5, n.º 8, pp.210-243.
- Fonseca, F. (2005). O Apoio Técnico Sistemático-ATS. In Inspeção-Geral da Educação (Org). *Olhares sobre a Inspeção-Geral da Educação*, pp.101-103. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Fontaine, P. (2014). A Europa em 12 lições. Direção-Geral da Comunicação. Comissão Europeia. Disponível em <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/2d85274b-0093-4e38-896a-12518d629057>
- Formosinho, J. & Machado, J. (1998). Reforma e mudança nas escolas: O papel da Inspeção. In *Actas 1.ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação*, Lisboa, IGE, pp. 17-19.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2000). A administração das escolas no Portugal democrático. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- Formosinho, J. & Machado, J. (2004). Evolução da Políticas e da Administração da Educação em Portugal. *Administração Educacional*, n.º 4, pp. 7-32.
- Fortin, M. F. (1999). *O processo de investigação: Da concepção à realidade*. Loures: Lusociência.
- Freixo, M. (2012). *Metodologia Científica - Fundamentos Métodos e Técnicas*. Lisboa: Instituto Piaget. 4ª Ed.
- Giddens, A. (1998). Tempo Social. *Revista de Sociologia da USP*, 10 (1), pp.121-128. Disponível em <https://doi.org/10.1590/ts.v10i1.86737>
- Giddens, A. (2003). *Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós* (3.ª Ed). Rio de Janeiro, Brasil: Edições Record.
- Giddens, A. (2007). *A Europa na era global*. Lisboa: Editorial Presença.
- Glatter, R. (2007). As escolas e os sistemas de ensino perante a complexidade: Desafios organizacionais. IGE (Org.) *Atas da Conferência "As escolas face aos novos*

desafios". Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/docs/Conf_NovDesaf_Programa_PT.pdf

- Gomes, J. (1995). Luís António Verney e as Reformas Pombalinas do Ensino. In J. Gomes (Ed.), *Para a História da Educação em Portugal* (pp. 63-80). Porto: Porto Editora.
- Gomes, R. (1999). 25 Anos Depois: expansão e crise da escola de massas em Portugal. *Educação Sociedade e Culturas*, 11, pp.133-164.
- Gonçalves, E., Fernandes, P. & Leite, C. (2014). Avaliação externa das escolas em Portugal - políticas e processos. In Pacheco, J. A. (Org). *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/concetual*, pp.90-118. Porto: Porto Editora.
- Gonçalves, M. (2012). *Educação, Trabalho e Família: Trajetórias de Diplomados Universitários*. Lisboa: Edição Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gonçalves, M. (2018). *Implementação de Projetos de Autonomia: entre Discursos e Práticas de Liderança Escolar* (Tese de Doutoramento) Lisboa: Universidade Aberta.
- Gonçalves, R. (2013). *A Construção e Utilização de um Sistema de Autoavaliação em duas Escolas Secundárias* (Tese de Doutoramento), Universidade de Lisboa.
- Gordis, L. (2011). *Epidemiologia* (4ª edição). Loures: Lusodidacta.
- Grácio, R. (1981). *Educação e processo democrático em Portugal*. Lisboa,: Livros Horizonte.
- Grácio, R. (1984). Problemas e perspetivas do ensino em Portugal. In G. Snyders, A. Léon, & R. Grácio (Org.), *Correntes atuais da pedagogia* (pp. 67-91). Lisboa: Livros Horizonte.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo Sentidos e formas de uso*. Lisboa, Portugal: Princípia Editora.
- Hill, M. M. & Hill, A. (2008). *Investigação por Questionário* (2ª Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Jarreta, P. (2016). *Whole School Inspection nas Escolas Europeias: desafios e contradições* (Dissertação de Mestrado, Lisboa: Instituto da Educação, Universidade de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/26693>

- Leal, A. (2005). Nos primeiros tempos. *Olhares sobre a Inspeção-Geral da Educação* (pp.91-99), (Org). Inspeção-Geral da Educação, Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Lemos, V. (2014). *A Influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina.
- Lessard-Hébert, M., Boutin, G., & Goyette, G. (2013). *Pesquisa em Educação*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, L. (1997). Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal, *Revista da Faculdade de Educação*, 23, pp. 91-123.
- Lima, L. (1998). *Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar. Um Estudo da Escola Secundária em Portugal (1974-1988)*. (2.^aEd). Braga: Instituto de Educação e Psicologia. Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Universidade do Minho.
- Lima, L. (2003). *A Escola como Organização Educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Edições Cortez.
- Lima, L. (2010). *Perspetivas de Análise Organizacional das Escolas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Lima, L. (2011). *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. & Afonso, A. (2002). *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Lucas, C. (2008). A intervenção da Inspeção na Educação. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, pp. 5-26.
- Ludke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em Educação. Abordagens Qualitativas*. São Paulo, Brasil: EPU.
- Marôco, J. (2007). *Análise Estatística com Utilização do SPSS (3^a Ed.)*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Martins, L. (2006). *A autoavaliação das escolas: procedimentos e perspetivas em análise* (Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.14/16706>

- Mendes, M. (2009). Os sete pecados da governação global: Paulo Freire e a reinvenção das possibilidades de uma pedagogia democrática e emancipatória da educação. *Revista Lusófona de Educação*, 14, pp. 61-76.
- Mills, C. W. (1965). *A Imaginação Sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Moreira, F. (2006). Desafios contemporâneos no campo da educação: a questão das identidades. In F. Moreira, & J. Pacheco (Orgs), *Globalização e Educação: Desafios para Políticas e práticas* (pp-11-29). Porto: Porto Editora.
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo, Brasil: Atlas.
- Morin, E. (2002). *Os Sete Saberes para a Educação de Futuro*. Lisboa: Edições Piaget.
- Morin, E. (2016). *A via para o futuro da Humanidade*. Lisboa: Edições Piaget.
- Neto-Mendes, A. (1999). *O Trabalho dos Professores e a Organização da Escola Secundária* (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro).
- Neto-Mendes, A., Costa, J. A., Gonçalves, M. & Fonseca, D. (2018). *Rede escolar: (re) configurações, tensões e desafios*. VIII Simpósio de Organização e Gestão Escolar. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Neto-Mendes, A., Costa, J. A. & Ventura, A. (2011). *A Emergência do Diretor escolar: questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Neto-Mendes, A., Ventura, A. & Costa, J.; A. (2003). Ranking de escolas em Portugal: um estudo exploratório. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 1(1), pp. 1-13.
- Nóvoa, A. (1992). Para uma análise das instituições escolares. In A. Nóvoa (Coord.), *As organizações escolares em análise* (pp.2-16). Lisboa: Dom Quixote.
- Nóvoa, A. (1999). Os professores na virada do milénio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. *Educ. Pesqui.* [online]. 1999, vol.25, n.1, pp.11-20. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97021999000100002>.
- Nóvoa, A. (2000). *Vidas de Professores*. Porto: Porto Editora.
- Nóvoa, A. (2009). Educação 2021: para uma história do futuro. *Revista Iberoamericana de educación*, pp.181-199. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/670>
- Pacheco, J. A. (2015). Relatório do projeto AEENS – Impacto e efeitos da avaliação externa. In Conselho Nacional de Educação (Org.), *Avaliação externa das escolas* (pp. 33-50). Lisboa: CNE.

- Pacheco, J., Seabra, F. & Morgado, J. (2014). Avaliação externa: Para a referencialização de um quadro teórico sobre o impacto e efeitos nas escolas do ensino não superior. In J. Pacheco (Org.), *Avaliação externa de escolas: quadro teórico/concetual* (pp.17-55). Porto: Porto Editora.
- Parente, S. (2015). *Impacto da atividade de acompanhamento da IGEC na melhoria de uma IPSS* (Dissertação de Mestrado, Aveiro: Universidade de Aveiro). Disponível em <http://hdl.handle.net/10773/15173>.
- Pinhal, J. (2004). Os municípios e a provisão local de educação. In Costa, J., Neto-Mendes, A., Ventura, A. (Org.), *Políticas e gestão local da educação* (pp.45-60). Aveiro: Universidade de Aveiro
- Pintassilgo, J. & Lume, F. (2002). A Inspeção Escolar – entre o Estado Novo e a Democracia. In *IV Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação. O Oral, o escrito e o digital na História da Educação*. Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/4039>
- Pinto, D. (2010). *O processo de avaliação externa e de acompanhamento das escolas no âmbito da Inspeção-Geral de Educação: Construção de um olhar a partir de uma experiência vivida* (Dissertação de Mestrado), Porto: Universidade do Porto)
- Quintas, H. & Gonçalves, J. (2012). A liderança das escolas em três regiões portuguesas: uma visão a partir da avaliação externa. *Revista Portuguesa de Educação*, 25 (2), 89-116.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2005). *A Construção do Modelo de Análise* (4ª Edição). Lisboa: Gradiva Publicações.
- Rau, M. (2005). A IGE: um convívio de mais de um quarto de século. *Olhares sobre a Inspeção-Geral da Educação*, pp.37-43. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação,
- Redinha, J. (1998). A IGE e a democratização das sociedades escolares. In *Inspeção-Geral da Educação (Org.), Actas, 1.ª Conferência Nacional da Inspeção-Geral da Educação* (pp. 71-83). Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Reis, M. (2017). *As lógicas de ação da atividade de Acompanhamento da Ação Educativa da Inspeção-Geral da Educação e Ciência* (Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/32208>

- Rocha, P. (2012). *Que ruturas e que continuidades do antigo para o atual modelo de avaliação externa das escolas* (Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/8225>
- Rolo, V. (2018). *Temas # 2. A política regional no contexto europeu e nacional*. Lisboa: Edição Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
- Sá, J. (2001). *Estratégias de desenvolvimento do pensamento científico em crianças do 1º ciclo do Ensino Básico*. Capítulo I, Vol. 1, pp. 2-51. Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8165/6/Cap%C3%ADtulo%201.pdf>
- Sá, V. (2006). *A escola como organização: uma perspetiva de análise*. In Lima (org.), *Perspetiva de análise organizacional* (pp.53-106). Porto: Edições Asa.
- Santana, C. (2014). 3 anos de Troika: As políticas para a educação, os professores e a escola pública. *Revista Seara Nova*, nº1728. Disponível em <http://www.searanova.publ.pt/pt/1728/dossier/510/3-anos-de-Troika--As-pol%C3%ADticas-para-a-Educa%C3%A7%C3%A3o-os-professores-e-a-escola-p%C3%BAblica.htm>
- Santos, B. (2001). Os processos de globalização, pp.31-106. In B. S. Santos (Org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* (3ªed.), Porto: Afrontamento.
- Saraiva, P. (2014). *A Inspeção-Geral da Educação e Ciência enquanto espaço de confluência de conhecimento* (Tese de Mestrado, Universidade de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/11016>
- Schwandt, A. (2006). Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (Eds.), *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa – Teorias e Abordagens* (pp. 193-218). S. Paulo: Artmed.
- Schleicher, A (2018), *World Class: How to build a 21st-century school system, Strong Performers and Successful Reformers in Education*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/4789264300002-en>
- Sellar, S. & Lingard, B. (2013). The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education. *British Educational Research Journal*, 40 (6), pp-917-936. Disponível em <https://doi.org/10.1002/berj.3120>
- Sergiovanni, T. (2004). *Novos caminhos para a liderança escolar*. Porto: Edições ASA.

- Silva, A. (1988). *Entre a razão e o Sentido: Durkheim, Weber e a Teoria das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.
- Silva, J. (2010). *Líderes, lideranças em escolas portuguesas. Protagonistas, práticas e impactos*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Silva, M. (2005). Recordar é viver! É uma frase feita, é certo, mas tão verdadeira. In Inspeção-Geral da Educação (Org.), *Olhares sobre a Inspeção- Geral da Inspeção* (pp. 153-156). Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, Ministério da Educação
- Silva, R. (2005). Nascimento de uma Inspeção. In Inspeção-Geral da Educação (Org.), *Olhares sobre a Inspeção- Geral da Inspeção* (pp.17-23). Lisboa: Inspeção-Geral da Educação, Ministério da Educação
- Silvestre, M. J. G. (2013). *A avaliação das escolas. Avaliação nas escolas* (Tese de Doutoramento, Universidade de Évora). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10174/10836>
- Simmons, B., Dobbin, F. & Garret, G. (2006). The international diffusion of liberalism. *International Organization*, 60 (4), pp.781-810. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S0020818306060267>
- Stoer, S. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projeto de desenvolvimento social ou “disfarce humanista”? *Análise Social*, XIX (77-79), pp. 793-822.
- Stoer, S. (1986). *Educação e mudança social em Portugal, 1970-1980, uma década de transição*. Porto: Edições Afrontamento.
- Teodoro, A. (1978). *A Revolução Portuguesa e a educação*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Teodoro, A. (1999). *A construção social das políticas educativas. Estado, educação e mudança social no Portugal contemporâneo* (Tese de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10362/331>
- Teodoro, A. (2001). *A Construção Política da Educação. O Estado, Mudança Social e Políticas educativas no Portugal Contemporâneo*. Porto: Afrontamento.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. São Paulo: Cortez Editora.
- Teodoro, A. (2010). *Educação, Globalização e Neoliberalismo. Os novos modos de regulação transnacional das políticas de educação*, *Revista Lusófona de Educação*, 16 (16), pp.43-56.

- Terrasêca, M. (2010). Refletindo sobre a Avaliação Externa de Escolas em Portugal: Avaliação externa dos estabelecimentos de ensino no contexto atual. In Conselho Nacional da Educação (Ed.), *Avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário: Perspetivas para um novo ciclo avaliativo* (pp.111-141). Lisboa: CNE
- Terwee, C. B., Bot, S. D. M., de Boer, M. R., van der Windt, D. A. W. M., Knol, D. L., Dekker, J., ... de Vet, H. C. W. (2007). Quality criteria were proposed for measurement properties of health status questionnaires. *Journal of Clinical Epidemiology*, 60(1), 34–42. <http://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2006.03.012>
- Torres, L. (1997). *Cultura organizacional escolar. Representação dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Torres, L. & Palhares, J. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais da Educação*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.
- Tristão, E. (2016). *A Autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas* (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa). Disponível em <http://hdl.handle.net/10451/25073>
- Tuckman, W. (2012). *Manual de Investigação em Educação* (4.^a ed.).Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ventura, A. (2006). *Avaliação e Inspeção nas escolas: um estudo do impacte do programa de avaliação integrada* (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro). Disponível em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/1102/1/2007001417.pdf>
- Ventura, A., Castanheira, P. & Costa, J. A. (2006). Gestão das escolas em Portugal. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(4), pp.128-136.

LEGISLAÇÃO¹⁰³

Lei 6 de novembro de 1772. *Lei que estabelece as normas gerais de organização e funcionamento de escolas públicas criadas em oposição a escolas tuteladas pelos Jesuítas.*

Lei n.º 12 de 1913, de 7 de julho. *Criação do Ministério da Instrução Pública.*

Decreto-Lei n.º 16 024, de 10 de outubro de 1928. *Este documento normativo é o primeiro diploma que se refere à remodelação da inspeção e o seu conteúdo é específico à Inspeção do Ensino Primário.*

Decreto-Lei n.º 22842/33, de 18 de julho. *Cria a Inspeção-Geral do Ensino Particular.*

Decreto-Lei n.º 1941/36, de 11 de abril. *Diploma que remodela o Ministério da Instrução Pública e cria o Ministério da Educação Nacional.*

Decreto-Lei n.º 22842, de 18 de Julho de 1933. *Criação da Inspeção-Geral do Ensino Particular.*

Decreto-Lei n.º 32 241/42, de 5 de setembro. *Cria a Inspeção-Geral de Ensino.*

Decreto-Lei n.º 46135/64, de 31 de dezembro. *Cria o Instituto de Meios Audiovisuais de ensino.*

Decreto-Lei n.º 47480/67, de 2 de janeiro. *Criação da Direção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e respetiva inspeção.*

Decreto-Lei n.º 47480/67, de 2 de janeiro. *Criação da Direção de Serviços do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário e respetiva inspeção.*

Decreto-Lei n.º 408/71, de 27 de Setembro. *Promulga a Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional.*

Decreto-Lei n.º 552/77, de 31 de Dezembro. *Criação da Inspeção Administrativo-Financeira.*

Decreto-Lei n.º 540/79, de 31 de Dezembro. *Criação da Inspeção-Geral de Educação*

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. *Aprova a Lei de Bases do Sistema Educativo.*

Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação*

¹⁰³ O índice da legislação referenciada segue a ordem cronológica, independentemente da denominação (Leis, Decretos, Despachos e Portarias), preterindo a ordem alfabética.

Despacho n.º 8/IGE/86, de 31 de janeiro de 1986. *Normas de Atuação em Apoio Técnico Sistemático.*

Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de fevereiro. *Estabelece o regime jurídico da autonomia das escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário.*

Decreto-Lei n.º 361/89, de 18 de outubro. *Aprova a estrutura orgânica das Direções Regionais da Educação.*

Decreto-Lei n.º 304 /91, de 16 de agosto. *Orgânica que transforma a Inspeção-Geral de Ensino, em Inspeção-Geral de Educação.*

Decreto-Lei n.º 133/93, de 26 de Abril. *A reestruturação orgânica do Ministério da Educação e redefinição da área de intervenção da Inspeção-Geral da Educação.*

Decreto-Lei, n.º 140 /93, de 26 de abril. *Estabelece a Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Educação.*

Decreto-Lei n.º 271/95, de 23 de outubro. *Aprova a Lei Orgânica da Inspeção Geral da Educação.*

Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de maio. *Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.*

Decreto-Lei n.º 70/99, de 12 de março. *(Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Educação), alterado, por ratificação, pela Lei n.º 18/96, de 20 de Junho, e com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 233/97, de 3 de Setembro.*

Lei n.º 31/2002, de 20 de dezembro. *Aprova o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, desenvolvendo o regime previsto na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo).*

Decreto-Lei n.º 205/2002, de 7 de outubro. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Ciência e Ensino Superior*

Decreto-Lei n.º 208/2002, de 17 de outubro. *Aprova a orgânica do Ministério da Educação.*

Decreto-Lei n.º 149/2003, de 11 de julho. *Aprova a Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Ciência e do Ensino Superior.*

Decreto-Lei n. 213/2006, de 27 de outubro. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação.*

Decreto Regulamentar nº 81-B/2007, de 31 de julho. *Aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Educação.*

Portaria n.º 827-F/2007, de 31 de julho. *Fixa a dotação máxima de unidades orgânicas flexíveis e de equipas multidisciplinares que podem ser criadas.*

Portaria n.º 827-G/2007, de 31 de julho. *Determina a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas.*

Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de julho. *Aprova o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado.*

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril. *Aprova o Regime Jurídico de Gestão e Administração das escolas do ensino não superior.*

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro. *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência.*

Decreto Regulamentar n.º15/2012, de 27 de janeiro. *Aprova a orgânica da Inspeção-Geral do Ministério da Educação e Ciência.*

Regulamento n.º 189/2013, de 24 de maio. *Regulamento do Procedimento de Inspeção da Inspeção-Geral da Educação e Ciência.*

Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro. *Aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.*

OUTROS DOCUMENTOS

Comissão das Comunidades Europeias (2001). *Relatório da Comissão - Os Objetivos futuros concretos dos sistemas educativos.* Bruxelas: COM/2001/0059, final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=celex:52001DC0059>

Comissão Europeia, (2004). *L'évaluation des établissements d'enseignement obligatoire en Europe.* Bruxelas: Eurydice

Conselho Nacional de Educação (1997) *Pareceres e Recomendações.* Lisboa, Portugal: Conselho Nacional de Educação.

Conselho Nacional de Educação (2000) *Pareceres e Recomendações.* Lisboa, Portugal: Conselho Nacional de Educação.

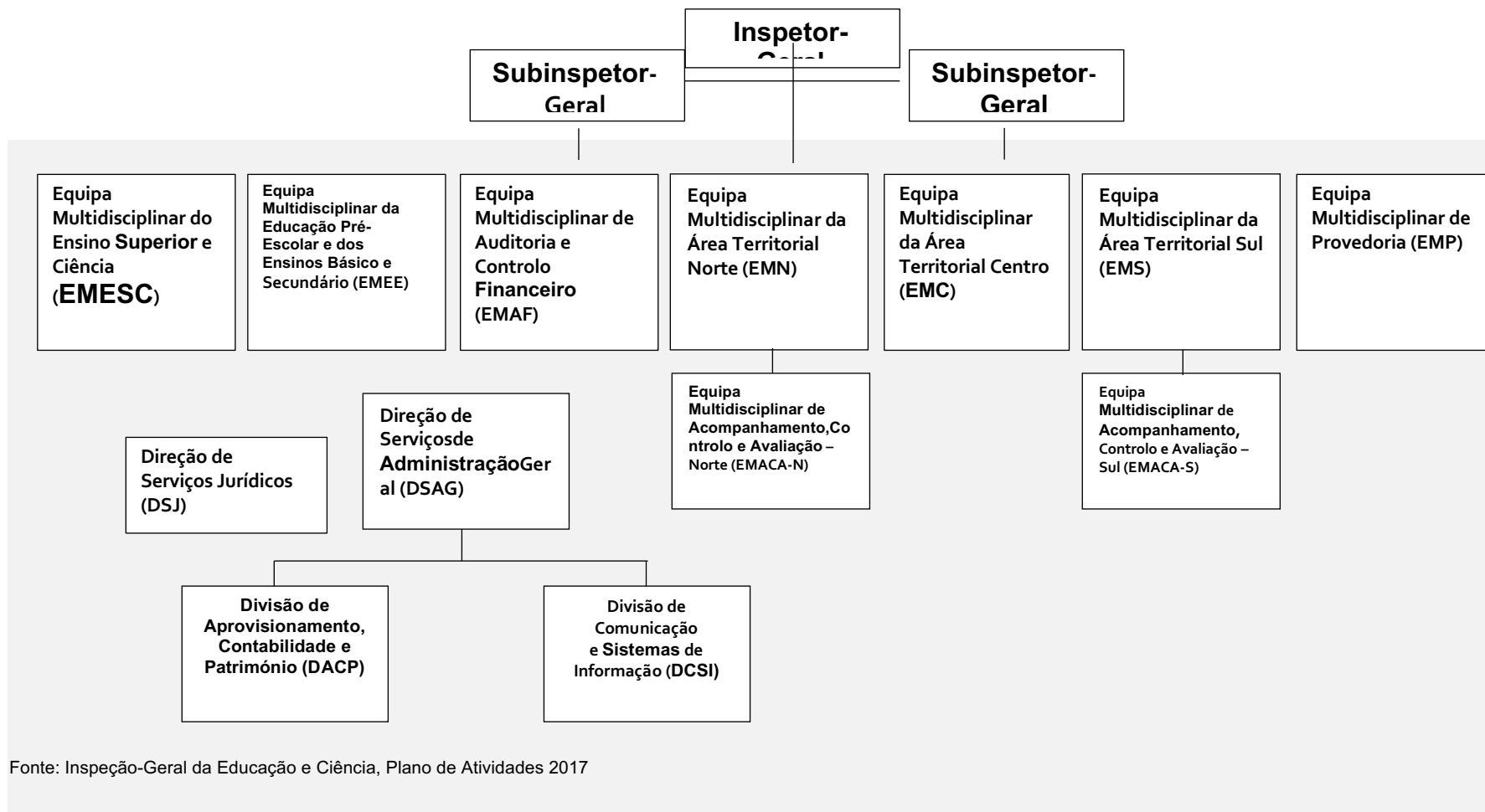
- Conselho Nacional de Educação (2001) *Pareceres e Recomendações*. Lisboa, Portugal: Conselho Nacional de Educação
- Conselho Nacional de Educação (2011) *Pareceres e Recomendações*. Lisboa, Portugal: Conselho Nacional de Educação.
- Conselho Nacional de Educação (2015). *Avaliação Externa das Escolas*. Disponível em: http://www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/LIVROCNE_AVALIA%C3%87%C3%83O_EXTERNA_DAS_ESCOLAS.pdf
- Directive 2000/30/EC of the European Parliament and of the Council of 6 June 2000 on the technical roadside inspection of the roadworthiness of commercial vehicles circulating in the Community. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0030>
- Documentos Preparatórios – I (1988). Comissão da Reforma do Sistema Educativo Lisboa, Portugal: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (1996). Plano Anual de Atividades 1996/97. Lisboa, Portugal: Edição Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (1999). *Plano de Atividades, Capítulo II. Uma estratégia para assegurar o futuro*, pp. 4- 5. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (2000). *Plano Anual de Atividades* Lisboa, Portugal: Edição Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (2003). *IGE Informação, ANO 4, N.º 9-10, setembro-outubro, s/p*. Lisboa: Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (2004). *Plano de Atividades 2004*. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (2004). *IGE Informação, Editorial, ANO 5- N.º 6-9, s/p*. Lisboa: Inspeção-geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação (2005). *Anexo IV. Documento para reflexão sobre a Inspeção – Geral da Educação, do seu primeiro Inspetor-Geral, António Almeida Costa, Olhares sobre a Inspeção – Geral da Educação*, pp.319. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação.

- Inspeção-Geral da Educação (2005). Normas de Atuação em Apoio Técnico Sistemático, Despacho n.º 8/ IGE / 86. *Olhares sobre a Inspeção – Geral da Educação*, p.327. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação.
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2011). *Avaliação Externa das Escolas 2009/2011*. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2012). *Plano de Atividades*. Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/RepDigital/Plano_Atividades/PA_2012.pdf
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2013). Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/RepDigital/Plano_Atividades/PA_2013.pdf
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2014). *Plano de Atividades*. Disponível em www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2014.pdf. Inspeção-Geral da Educação e Ciência, (2017). *Plano Anual de Atividades*. Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2017.pdf
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2015). *Plano de Atividades*. Disponível em [Www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2015.pdf](http://www.ige.min-edu.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2015.pdf).
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2015). Acompanhamento da Ação Educativa Relatório Global 2013-2014. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2016). *Plano de Atividades*. Disponível em https://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_PA_2016.pdf
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2017). *Plano Anual de Atividades*, p.30. Lisboa, Portugal: Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
- Inspeção-Geral da Educação e Ciência (2017). *Relatório de Atividades e Autoavaliação*. Disponível em: http://www.igec.mec.pt/upload/Instrumentos_Gestao/IGEC_RA_2017.pdf
- OCDE, PISA (2007). The OECD (Programme for International Student Assessment); PISA
- OCDE (2012). *Reviews of evaluation and assessment in education: Portugal 2012*. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/50077677.pdf>.
- OCDE (2013). *Reviews of evaluation and assessment in education: Portugal 2013*. Disponível em <http://www.oecd.org/education/school/synergies-for-better-learning.htm>

- Portugal (2002). Diário da Assembleia da República. II série A Nº 13/IX/1, 2002.07.04, pp.1130-1130. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=19135>
- Portugal (1991). Diário da Assembleia da República, Série II-C, Número 1. 6-(31), <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2c/06/01/001S1/1991-11-15?sft=true#p1>
- Portugal (1995). Diário da Assembleia da República, Série II- B, Número.2/VII/1. <https://www.parlamento.pt/DAR/Paginas/DAR2Serie.aspx>
- Portugal (1995). Diário da Assembleia da República, Série II, Número 2/VII/1. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/07/01/001/1995>
- Programa do I Governo Constitucional. (Intervenção do Primeiro-Ministro na apresentação do Programa do Governo na Assembleia da República. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>
- World Health Organization (2001). World Medical Association Declaration of Helsinki: Ethical Principles for Medical Research Involving HumanSubjects. Disponível em [http://www.who.int/bulletin/archives/79\(4\)373.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/79(4)373.pdf)
- Tratados da União Europeia disponíveis em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>
- UNESCO (1996). Educação um Tesouro a Descobrir. *Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI*. Lisboa, Portugal: Asa Editores, SA, Primeira Edição Portuguesa.

ANEXOS

Anexo 1- Organização interna da Inspeção



Fonte: Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Plano de Atividades 2017

Anexo 2- Material de apoio à construção do inquérito por questionário

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
I. PERFIL	A. DADOS PESSOAIS/ ACADÉMICOS E PROFISSIONAIS	1. Idade	1. Idade
		2. Género	2. Feminino 3. Masculino
		3. Habilitações académicas	4. Bacharelato 5. Licenciatura 6. Mestrado 7. Doutoramento
		4. Formação especializada	8. Área de especialização em administração e gestão escolar
		5. Situação profissional	9. Professor do quadro de nomeação definitiva 10. Professor do quadro de zona pedagógica 11. Anos de serviço na docência 12. Nível/níveis de ensino a que está afeto 13. Anos de serviço na função de diretor 14. Outros cargos de direção / gestão escolar
		6. Contexto Organizacional	15. Características do agrupamento de escola 15.1. Localização geográfica 15.2. Número de estabelecimentos de ensino 15.3. Número de alunos 15.4. Níveis / Ciclos de ensino 16. Escola não agrupada 16.1. Localização geográfica 16.2. Número de alunos

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas (Cont.)

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
<p>II. MISSÃO / FUNÇÕES</p> <p>“ [...] assegurar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos órgãos, serviços e organismos do ME ou sujeitos à tutela do respetivo membro do governo bem como, o controlo, a auditoria e a fiscalização do funcionamento do sistema educativo [...]”</p> <p>(Decreto Regulamentar n.º 15/2012).</p>	<p>B. COMPETÊNCIAS - O papel da IGE¹⁰⁴, no âmbito do sistema educativo não superior público.</p>	<p>7. Controlo</p>	<p>17. Controla, o funcionamento do Sistema Educativo nas vertentes: 17.1.Pedagógica 17.2.Administrativo-financeira 17.3.Patrimonial</p>
		<p>8. Auditoria</p>	<p>18. Audita o funcionamento do Sistema Educativo nas vertentes: 18.1.Pedagógica 18.2.Administrativo-financeira 18.3.Patrimonial</p>
		<p>9. Fiscalização</p>	<p>19. Fiscaliza o funcionamento do Sistema Educativo nas vertentes: 19.1.Pedagógica 19.2.Administrativo-financeira 19.3.Patrimonial</p>
	<p>C. ATRIBUIÇÕES - Funções da IGE, no âmbito do sistema educativo não superior público.</p>	<p>10. Técnico Pedagógico, Administrativo-financeiro, patrimonial e ação disciplinar</p>	<p>20. Aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas</p>
			<p>21. A IGE avalia a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho</p>
			<p>22. Audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, de acordo com os normativos em vigor</p>
		<p>23. Participa no processo de avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário</p>	
		<p>24. Zela pela equidade do sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos dos utentes</p>	
		<p>25. Controla a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos nos termos da lei, de acordo com os objetivos definidos pelo governo</p>	
		<p>26. Assegura a ação disciplinar e os procedimentos de contra ordenação, previstos na lei</p>	

¹⁰⁴ Leia-se Inspeção-Geral da Educação e Ciência à luz do Decreto Regulamentar nº 15/2012, de 27 de Janeiro

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas (Cont.)

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
III. ATIVIDADES INSPETIVAS As atividades concebidas e planeadas pela IGE a concretizar nas escolas públicas do ensino não superior. (Plano Anual de Atividades da Inspeção 2017)	D. ACOMPANHAMENTO - Observar e acompanhar a ação educativa desenvolvida pelas escolas e agrupamentos de escolas - Conhecer os processos de implementação de medidas de política educativa para a efetiva melhoria da qualidade das aprendizagens e dos resultados dos alunos	11. Acompanhamento da Ação educativa	27. Conhece as áreas de intervenção que a escola prioriza no Projeto Educativo 28. Identifica as ações de melhoria que a escola se propõe a implementar para cada área de intervenção 29. Questiona as práticas de supervisão e coordenação pedagógica implementadas pelos diferentes departamentos curriculares 30. Observa a prática pedagógica dos docentes 31. Analisa os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica
		12. Educação Especial e Respostas Educativas	32. Acompanha a organização e o funcionamento da Educação Especial, tendo em conta o planeamento, execução e avaliação dos programas educativos individuais 33. Observa a prática pedagógica dos docentes, tendo em conta a qualidade das respostas educativas proporcionadas às crianças e jovens, com necessidades educativas especiais 34. Contribui para a regulação da organização e funcionamento da Educação Especial, à luz dos normativos legais em vigor
		13. Gestão do currículo: ensino experimental das ciências	35. Observa a prática pedagógica dos docentes 36. Analisa a gestão do currículo, ao nível do ensino experimental das ciências, à luz dos normativos legais em vigor, com impacto positivo nos resultados dos alunos
		14. Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico	37. Observa a prática pedagógica dos docentes 38. Analisa a gestão do currículo ao nível do ensino do inglês, à luz dos normativos em vigor, com impacto positivo nos resultados dos alunos
	E. CONTROLO - Verificar a conformidade legal, de acordo com os fatores condicionantes da eficácia e eficiência, nos âmbitos Pedagógico, Administrativo-financeiro e patrimonial	15. Organização do Ano Letivo	39. Assegura o controlo da legalidade 40. Fomenta práticas que conduzem à racionalidade e a eficácia na gestão dos recursos humanos 41. Avalia o Regulamento Interno 42. Aprecia o Projeto Educativo 43. Orienta as escolas para a promoção da melhoria do sucesso escolar dos alunos 44. Garante a equidade no sistema educativo

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas (cont)

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
III. ATIVIDADES INSPETIVAS As atividades concebidas, planeadas e executadas pela IGE nas escolas públicas do ensino não superior em 2017.		16. Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário	45. Verifica a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, à luz dos normativos legais em vigor 46. Verifica a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, aos contextos em que as provas de aferição, as provas finais e os exames nacionais decorrem
		17. Avaliação da Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário	47. Observa a prática pedagógica dos docentes 48. Questiona as práticas de avaliação das aprendizagens dos alunos do ensino secundário 49. Verifica que fatores da organização escolar poderão explicar as razões das diferenças, em algumas disciplinas, entre as classificações interna final (CIF) e externa no ensino secundário
	F. AUDITORIA - Avaliar a Gestão das Escolas e dos Serviços nos aspetos Organizacionais, Administrativo-financeiro, técnico pedagógico e patrimonial	18. Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado	50. Assegura o controlo do sistema e dos procedimentos de controlo interno dos Agrupamentos de escolas / escolas não agrupadas 51. Garante o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos financeiros 52. Garante o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos humanos 53. Garante o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos patrimoniais
	G. AVALIAÇÃO - Contribuir para a melhoria da qualidade da educação - Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho das escolas	19. Avaliação Externa das Escolas	54. Reflete com o Diretor 55. Fomenta a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local 56. Oferece um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas 57. Fornece aos responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas de informação pertinente. 58. Garante a credibilidade do desempenho dos Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas 59. Valida as práticas de autoavaliação dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas 60. Observa a prática pedagógica dos docentes 61. Analisa os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes 62. Identifica pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas 63. Contribui para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor
	H. PROVEDORIA, AÇÃO DISCIPLINAR E CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos utentes e agentes do sistema educativo	20. Provedoria	64. Salvaguarda os direitos e interesses legítimos dos utentes e agentes do sistema educativo, através do tratamento de queixas e reclamações
		21. Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo	65. Presta apoio técnico-jurídico aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas 66. Apura factos que perturbem o normal funcionamento dos serviços do ME e escolas dos agrupamentos de escola e escolas não agrupadas 67. Prepara as decisões relativas às penas expulsivas em processos disciplinares quer sejam instruídos pela IGE ou pelas escolas

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas (Cont.)

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
IV- PRÁTICAS DE ATUAÇÃO E INTERVENÇÃO INSPETIVA (Modos de atuação)	I. VISITAS DA INSPEÇÃO	22. Tipos de ação	68. Aconselhamento 69. Apoio técnico-pedagógico e informativo aos docentes 70. Apoio técnico-pedagógico e informativo aos órgãos de gestão e administração 71. Apoio técnico administrativo-financeiro aos órgãos de gestão e administração 72. Ação de fiscalização ao cumprimento dos normativos legais em vigor 73. Avaliação Externa 74. Auditoria 75. Provedoria 76. Ação disciplinar
		23. Características da ação	77. Dialogante 78. Exigente 79. Imparcial 80. Colaborativa 81. Avaliadora 82. Controladora 83. Fiscalizadora 84. Burocrática
		24. Periodicidade	85. Anual 86. Trimestral 87. Mensal 88. Aleatoriamente 89. Apenas quando se justificar
		25. Deliberação	90. Por indicação dos serviços do ME 91. Iniciativa da IGE 92. Solicitação do Diretor 93. Solicitação de outros agentes
	J. Metodologias do trabalho inspetivo	26. Procedimentos	94. Recolhe informação sobre a organização e funcionamento dos agrupamentos de escolas e escola não agrupada 95. Avalia a conformidade dos instrumentos de gestão do agrupamento de escolas/ escola não agrupada, de acordo com os normativos em vigor 96. Reflete com o diretor sobre os problemas que afetam o quotidiano das escolas 97. Reflete com os docentes sobre as práticas de ensino aprendizagem 98. Reflete com os docentes sobre os resultados dos alunos 99. Observa a prática pedagógica dos docentes 100. Ausculta os alunos sobre as metodologias do processo ensino aprendizagem dos docentes 101. Apoia o processo de autoavaliação das escolas 102. Supervisiona o trabalho desenvolvido pelos coordenadores de departamento de escolas 103. Favorece a comunicação entre a escola e a comunidade educativa 104. Certifica o trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão das escolas 105. Elabora propostas corretivas de melhoria da qualidade de desempenho do agrupamento de escolas / escola não agrupada

Quadro 1: Grelha de apoio à construção do inquérito por questionário a diretores de escolas (Cont.)

SECÇÕES	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
<p>V. MUDANÇAS E EXPETATIVAS (Visão estratégica e perspetivas para o futuro da IGE)</p>	<p>K. MISSÃO / FUNÇÕES - Papel e desempenho da IGE, no âmbito do sistema de ensino não superior público</p>	<p>27. Competências (Missão)</p>	<p>106. Controlo 107. Auditoria 108. Fiscalização 109. Avaliação 110. Acompanhamento 111. Supervisão 112. Provedoria 113. Ação disciplinar</p>
		<p>28. Atribuições (Funções)</p>	<p>114. Fiscaliza o cumprimento da legalidade 115. Avalia a qualidade da Educação 116. Avaliar o desempenho dos órgãos de gestão e administração do agrupamento de escolas e escolas não agrupadas 117. Controla a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor 118. Audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, dos órgãos, serviços e organismos do ME 119. Garante a equidade do sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que o integram e os respetivos utentes 120. Exerce a ação disciplinar 121. Intervém no processo de avaliação das escolas do ensino básico e secundário 122. Supervisiona o trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão e administração do agrupamento de escolas e escolas não agrupadas 123. Apoia no âmbito técnico, administrativo-financeiro os órgãos de gestão e administração do agrupamento de escolas e escolas não agrupadas 124. Apoia no âmbito técnico-pedagógico e informativo os órgãos de gestão e administração do agrupamento de escolas e escolas não agrupadas 125. Observa a prática pedagógica dos docentes 126. Reflete com os docentes sobre as práticas do processo ensino aprendizagem 127. Participa nos projetos educativos regionais e locais 128. Participa no Conselho Municipal de Educação 129. Participa na conceção das políticas educativas a nível nacional, regional e local 130. Propõe medidas de alteração aos normativos legais em vigor, de acordo com os contextos regional e local 131. Dá pareceres sobre política educativa à tutela 132. Informar sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, aos níveis: a. Nacional b. Regional c. Local</p>

Anexo 3- O Inquérito por questionário a diretores de escola

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Este questionário dirige-se a diretores de agrupamentos de escolas/escolas não agrupadas públicas portuguesas e insere-se na realização de um projeto de investigação de doutoramento em Educação, em curso, na Universidade de Aveiro. Tendo como objetivo conhecer a sua opinião sobre a Inspeção da Educação em Portugal, solicita-se que responda às questões que lhe apresentamos, de acordo com a sua realidade e experiência profissional. Todas as respostas são estritamente confidenciais e anónimas.

A. DADOS PESSOAIS / PERFIL PROFISSIONAL

1. Idade (a completar até ao final de 2017)

2. Género

Feminino

Masculino

Bacharelato		Licenciatura		Mestrado		Doutoramento	
-------------	--	--------------	--	----------	--	--------------	--

1. Habilitações académicas:

2. Tem formação especializada em administração e gestão escolar?

Sim

Não

3. Situação profissional

Professor do Quadro de Nomeação Definitiva	
Professor do Quadro de Zona Pedagógica	
Outra	

5.1. Qual? _____

6. No presente ano letivo, completa quantos anos de serviço na carreira docente?

7. Qual/quais o/os níveis/ciclos de ensino a que está afeto(a)?

Educação Pré-Escolar	
1º Ciclo	
2º Ciclo	
3º Ciclo	
Ensino Secundário	

8. Antes de exercer o cargo de Diretor de Agrupamento de Escolas/ Escola não agrupada desempenhou outros cargos de direção/gestão escolar?

Sim Não

Se respondeu sim, indique o (s) cargo (s) desempenhado (s):

Presidente do Conselho Executivo	
Coordenador de estabelecimento	
Adjunto do diretor	
Presidente do Conselho Geral	
Outro	

8.1. Qual? _____

B. CONTEXTO ORGANIZACIONAL

9. Exerce funções de diretor em agrupamento de escolas?

Sim Não

Se respondeu. Sim, indique:

(Se respondeu Não, avance para a questão 16)

10. O distrito em que se localiza o agrupamento de escolas:

12. N.º de estabelecimentos de ensino do agrupamento de escolas:

2 a 5	
6 a 10	
11 a 15	
16 a 20	
Mais de 20	

13. N.º de alunos do agrupamento de escolas:

14. Níveis/Ciclos de Ensino:

Educação Pré-Escolar	
1º Ciclo do Ensino Básico	
2º Ciclo do Ensino Básico	
3º Ciclo do Ensino Básico	
Ensino Secundário	

15. No presente ano letivo, completa quantos anos de serviço no cargo de Diretor(a) de agrupamento de escolas?

Se respondeu Não na questão 10 indique:

16. O distrito em que se localiza a escola não agrupada:

17. Nº de alunos da escola não agrupada:

18. No presente ano letivo, completa quantos anos de serviço no cargo de Diretor(a) de Escola não agrupada?

C. INSPEÇÃO DA EDUCAÇÃO

C.1. MISSÃO/FUNÇÕES

19. Indique a sua posição relativamente à missão/funções que considera que a IGE desempenha, no âmbito do sistema de ensino não superior público, assinalando com um x o grau de concordância com as afirmações abaixo.

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Não discordo nem concordo 4. Concordo; 5. Concordo totalmente.

	1	2	3	4	5
19.1. A IGE controla o funcionamento do sistema de ensino não superior nas vertentes:					
Pedagógica					
Administrativo-financeira					
Patrimonial					
19.2. A IGE audita o funcionamento do sistema de ensino não superior nas vertentes:					
Pedagógica					
Administrativo-financeira					
Patrimonial					
19.3. A IGE fiscaliza o funcionamento do sistema de ensino não superior nas vertentes:					
Pedagógica					
Administrativo-financeira					
Patrimonial					
19.4. A IGE aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas					
19.5. A IGE avalia a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho					
19.6. A IGE audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, de acordo com os normativos em vigor					
19.7. A IGE participa no processo de avaliação das escolas dos ensinos básico e secundário					

19.8. A IGE zela pela equidade do sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos dos utentes					
19.9. A IGE controla a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor, de acordo com os objetivos definidos pelo governo					
19.10. A IGE assegura a ação disciplinar e os procedimentos de contra ordenação, previstos na lei					

C.2. ATIVIDADES INSPETIVAS

20. Indique o grau de importância que atribui às atividades desenvolvidas pela IGE no âmbito do ensino não superior, numa escala de 1 a 5, em que 1 é nada importante e 5 muito importante.

20.1. No âmbito da atividade /Acompanhamento da Ação Educativa	1	2	3	4	5
Conhecer o Projeto Educativo					
Identificar as ações de melhoria que a escola se propõe implementar para cada área de intervenção					
Questionar as práticas de supervisão e coordenação pedagógica implementadas pelos diferentes departamentos, no âmbito da gestão do currículo					
Observar a prática pedagógica dos docentes					
Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes					
20.2. No âmbito da atividade / Educação Especial - Respostas Educativas	1	2	3	4	5
Acompanhar a organização e o funcionamento da Educação Especial, tendo em conta o planeamento, execução e avaliação dos programas educativos individuais					
Observar a prática pedagógica dos docentes, tendo em conta a qualidade das respostas educativas proporcionadas às crianças e jovens, com necessidades educativas especiais					
Contribuir para a regulação da organização e funcionamento da Educação Especial, à luz dos normativos legais em vigor					
20.3. No âmbito da atividade Acompanhamento / Gestão do Currículo: Ensino Experimental das Ciências	1	2	3	4	5
Observar a prática pedagógica dos docentes					
Analisar a gestão do currículo, ao nível do ensino experimental das ciências, à luz dos normativos legais em vigor, com impacto positivo nos resultados dos alunos					
20.4. No âmbito da atividade / Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico	1	2	3	4	5
Observar a prática pedagógica dos docentes					
Analisar a gestão do currículo ao nível do ensino do inglês, à luz dos normativos em vigor, com impacto positivo nos resultados					

dos alunos					
20.5. No âmbito da atividade / Organização do Ano Letivo	1	2	3	4	5
Assegurar o controlo da legalidade					
Fomentar práticas que conduzem à racionalidade e à eficácia na gestão dos recursos humanos					
Avaliar o Regulamento Interno					
Apreciar o Projeto Educativo					
Orientar as escolas para a promoção da melhoria do sucesso escolar dos alunos					
Garantir a equidade no sistema educativo					
20.6. No âmbito da atividade / Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário	1	2	3	4	5
Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelas escolas, à luz dos normativos legais em vigor					
Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelas escolas aos contextos em que as provas de aferição, as provas finais e os exames nacionais decorrem					
20.7. No âmbito da atividade / Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário	1	2	3	4	5
Observar a prática pedagógica dos docentes					
Questionar as práticas de avaliação das aprendizagens dos alunos do ensino secundário					
Verificar que fatores da organização escolar poderão explicar as razões das diferenças, em algumas disciplinas, entre as classificações interna final (CIF) e externa no ensino secundário					
20.8. No âmbito da atividade / Auditoria / Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado	1	2	3	4	5
Assegurar o controlo do sistema e dos procedimentos de controlo interno das escolas					
Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos financeiros					
Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos humanos					
Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos patrimoniais					
20.9. No âmbito da atividade/ Avaliação Externa das Escolas	1	2	3	4	5
Refletir com o Diretor					
Fomentar a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local					
Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelas escolas					
Fornecer aos responsáveis pelas políticas educativas e pela administração das escolas informação pertinente					
Garantir a credibilidade do desempenho das escolas					
Validar as práticas de autoavaliação das escolas					
Observar a prática pedagógica dos docentes					
Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes					

Auscultar os alunos relativamente às práticas pedagógicas dos docentes					
Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas					
Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor					
20.10. No âmbito da atividade/ Programa Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo	1	2	3	4	5
Salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos utentes e agentes do sistema educativo, através do tratamento de queixas e reclamações					
Prestar apoio técnico-jurídico às escolas					
Preparar as decisões relativas às penas expulsivas em processos disciplinares quer sejam instruídos pela IGE ou pelas escolas					

C.3. PRÁTICAS DE INTERVENÇÃO INSPETIVA

21. Enquanto Diretor já foi visitado pela IGE?

Sim Não

Se respondeu Sim, indique:

(Se respondeu Não, avance para a questão 26)

22. Quantas vezes foi visitado?

Uma vez	
De 2 a 5 vezes	
De 6 a 10 vezes	
Mais de 11 vezes	

23. A que se deveu/deveram essa (s) visita (s)? Escolha as 3 opções mais ajustadas, entre as seguintes, e ordene-as de 1 a 3, em que 1 corresponde ao motivo menos importante e 3 mais importante.

Aconselhamento	
Apoio técnico-pedagógico e informativo aos docentes	
Apoio técnico-pedagógico e informativo aos órgãos de gestão e administração	
Apoio técnico administrativo-financeiro aos órgãos de gestão e administração	
Ações de fiscalização ao cumprimento dos normativos legais em vigor	
Avaliação Externa	
Auditoria	
Provedoria	
Ação disciplinar	

24. Indique a sua opinião sobre as características da ação inspetiva nessa (s) visita (s), assinalando com um x o grau de concordância com as afirmações abaixo.

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Não discordo nem concordo 4. Concordo; 5. Concordo totalmente.

A IGE foi:	1	2	3	4	5
Dialogante					
Exigente					
Imparcial					
Colaborativa					
Avaliadora					
Controladora					
Fiscalizadora					
Burocrática					

25. Indique a sua posição relativamente aos procedimentos da ação inspetiva que considera terem sido efetuados durante essa (s) visita (s), assinalando com um X o grau de concordância com as afirmações abaixo.

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Não discordo nem concordo 4. Concordo; 5. Concordo totalmente

	1	2	3	4	5
Recolheu informação sobre a organização e funcionamento do agrupamento de escolas/ escola não agrupada					
Avaliou a conformidade dos instrumentos de gestão da escola, de acordo com os normativos em vigor					
Refletiu com o diretor sobre os problemas que afetam o quotidiano das escolas					
Refletiu com os docentes sobre as práticas de ensino aprendizagem					
Refletiu com os docentes sobre os resultados dos alunos					
Observou a prática pedagógica dos docentes					
Auscultou os alunos sobre as metodologias do processo ensino aprendizagem dos docentes					
Apoiou o processo de autoavaliação das escolas					
Supervisionou o trabalho desenvolvido pelos coordenadores de departamento					
Favoreceu a comunicação entre a escola e a comunidade educativa					
Certificou o trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão das escolas					
Elaborou propostas corretivas de melhoria da qualidade de desempenho das escolas					

26. Em sua opinião, as visitas da IGE devem ser:

Anuais	
Trimestrais	
Mensais	
Aleatórias	
Apenas quando se justificar	

27. Em sua opinião, as visitas da IGE devem ser efetuadas:

Por indicação dos serviços do ME	
Por iniciativa da IGE	
Por solicitação do Diretor	
Por solicitação de outros agentes	

27.1. Indique quais

D. MUDANÇAS E EXPETATIVAS

28. Considera que nos últimos 5 anos houve mudanças na IGE, nas dimensões abaixo consideradas? Indique a sua posição, assinalando com um x o grau de concordância com as afirmações.

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Não discordo nem concordo 4. Concordo; 5. Concordo totalmente

A IGE mudou no âmbito:	1	2	3	4	5
Da sua Missão					
Das suas funções					
Dos programas/atividades que desenvolve					
Das práticas de intervenção inspetiva					

29. Justifique brevemente, se assim entender, a sua resposta à questão anterior:

30. Tendo em conta a descentralização das políticas educativas, quais as suas expectativas relativamente à missão e funções da IGE, no âmbito do sistema do sistema de ensino não superior? Assinale com um x o grau de concordância com as afirmações abaixo.

1. Discordo totalmente; 2. Discordo; 3. Não discordo nem concordo 4. Concordo; 5. Concordo totalmente.

30.1. No âmbito da sua missão, é expectável que a IGE reforce o/a:	1	2	3	4	5
Controlo					
Auditoria					
Fiscalização					
Avaliação					
Supervisão					
Provedoria					
Ação disciplinar					
30.2. No âmbito das suas funções, é expectável que a IGE atenda, especialmente ao/à:	1	2	3	4	5

Fiscalização do cumprimento da legalidade					
Avaliação da qualidade da Educação					
Avaliação do desempenho dos órgãos de gestão e administração das escolas					
Controlo da aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos, nos termos da legislação em vigor					
Auditoria aos sistemas e procedimentos de controlo interno, dos órgãos, serviços e organismos do ME					
Garantia da equidade do sistema educativo, salvaguardando os interesses legítimos de todos os que o integram e os respetivos utentes					
Ação disciplinar					
Intervenção no processo de avaliação das escolas do ensino básico e secundário					
Supervisão do trabalho desenvolvido pelos órgãos de gestão e administração das escolas					
Apoio técnico administrativo-financeiro aos órgãos de gestão e administração					
Apoio técnico-pedagógico e informativo aos órgãos de gestão e administração					
Observação da prática pedagógica dos docentes					
Reflexão com os docentes sobre as práticas do processo ensino aprendizagem					
Participação nos projetos educativos, regionais e locais					
Participação no Conselho Municipal de Educação					
Participação na conceção das políticas educativas a nível nacional, regional e local					
Proposta de medidas de alteração aos normativos legais em vigor, de acordo com os contextos regional e local					
Parecer sobre política educativa à tutela					
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível nacional					
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível regional					
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível local					

31. Se tiver algo a acrescentar, relativamente a algum aspeto relacionado com a temática deste inquérito por questionário, pode fazê-lo aqui.

Este questionário terminou.

Muito obrigada pela sua colaboração.

Anexo 4 - Carta/Convite dirigida aos diretores de escola

Exmo.(a) Diretor(a) do Agrupamento de Escolas/Escola não agrupada

Assunto: Inquérito por questionário a Diretores (as) de escolas públicas do ensino não superior.

O meu nome é Arlete Nogueira e encontro-me a realizar um estudo, no âmbito de um projeto de investigação de doutoramento em Educação, em curso, na Universidade de Aveiro, sob a orientação científica da Professora Doutora Manuela Gonçalves e do Professor Doutor Jorge Adelino Costa.

Pretende-se, com o estudo, conhecer as perceções de diretores de escolas públicas do ensino não superior sobre a Inspeção da Educação em Portugal, pelo que peço a sua colaboração, no preenchimento do questionário *online*, (máximo 20 minutos).

Assim, se pretende colaborar neste estudo, clique no seguinte *link*:

<https://goo.gl/forms/38N871cG7DwYWyU42>

Esta hiperligação estará disponível até 30 de janeiro de 2018.

Saliento que todos os dados são estritamente confidenciais e anónimos. A sua participação é inteiramente voluntária, pelo que tem o direito de decidir livremente a sua participação, ou não, no estudo.

A sua opinião é muito importante.

Agradeço, desde já, a sua colaboração, pois é absolutamente fundamental para a concretização deste projeto.

Estou disponível para quaisquer esclarecimentos, através do email: ajesusn@ua.pt.

Com os melhores cumprimentos.

Em 13 de dezembro de 2017.

Arlete Nogueira

Anexo 5 - Material de apoio ao tratamento dos dados

Caraterização sociodemográfica / perfil profissional

Tabela 17. Descrição da idade por classes etárias, em frequências absolutas (n) e relativas (%) (n=111)

Classe etária	n	%
<40	1	0,90
[40 - 45[	6	5,41
[45 - 50[	16	14,41
[50 - 55[	27	24,32
[55 - 60[	38	34,23
[60 - 65[	23	20,72

Tabela 2. Os diretores segundo o género

Género	N	%
Feminino	46	41,44
Masculino	65	58,56
Total	111	100

Tabela 3. Formação especializada em administração e gestão escolar

Formação especializada	N	%
Não	13	11,7
Sim	98	88,3
Total	111	100

Tabela 4. Situação profissional dos diretores

Situação profissional	N	%
Professor do Quadro de Nomeação Definitiva	110	99,0
Professor do Quadro de Zona Pedagógica	1	1,0
Outra	0	0,0
Total	111	100

Tabela 5. Número de anos de serviço na carreira docente

Anos de serviço	N	%
0-10	0	0,0
11-20	9	8,11
21-30	40	36,04
31-40	57	51,35
+ 40	5	4,5
Total	111	100

Tabela 6. Níveis/ciclos de ensino a que os diretores estão afetos

Níveis/ciclos de ensino	N	%
Educação Pré-Escolar	0	0,0
1º Ciclo	8	7,21
2º Ciclo	30	27,03
3º Ciclo	50	45,05
Ensino Secundário	23	20,71
Total	111	100

Tabela 7. Exercício de outros cargos de direção / gestão escolar

Exercício de outros cargos	N	%
Não	20	18,0
Sim	91	82,0
Total	111	100

Tabela 8. Cargos desempenhados

Cargos desempenhados	N	%
Presidente Conselho Executivo	48	52,7
Coordenador de estabelecimento	3	3,3
Adjunto do Diretor	19	20,9
Presidente Conselho Geral	4	4,4
Outros	17	18,7
Total	91	100

Anexo 6- Contexto Organizacional

Tabela 1. Diretores a exercer funções em agrupamento de escolas e escolas não agrupadas

Tipo	N	%
Em agrupamento de escolas	100	90,1
Em escolas não agrupadas	11	9,9
Total	111	100

Tabela 2. Distribuição de respostas de diretores agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas por unidades territoriais

NUT II	Agrupamentos		Escolas não agrupadas		Total	
	N	%	N	%	N	%
Norte	25	25,0	0	0,0	25	22,5
Centro	30	30,0	4	36,4	34	30,6
Área Metropolitana de Lisboa	26	26,0	6	54,5	32	28,9
Alentejo	13	13,0	1	9,1	14	12,6
Algarve	6	6,0	0	0,0	6	5,4
Total	100	100	11	100	111	100

Tabela 3. Estabelecimentos de ensino por agrupamento de escolas

Estabelecimentos de ensino	N	%
0 - 5	36	36,00
6 - 10	40	40,00
11 - 15	16	16,00
16 - 20	6	6,00
Mais de 20	2	2,00
Total	100	100

Tabela 4. Alunos por agrupamento de escolas e escolas não agrupadas

Alunos	Agrupamento de escolas		Escolas não agrupadas		Total	
	N	%	N	%	N	%
1 - 1000	23	23,00	4	36,36	27	24,32
1001 - 2000	48	48,00	7	63,64	55	49,55
2001 - 3000	26	26,00	0	0,00	26	23,43
3001 - 4000	3	3,00	0	0,00	3	2,7
Total	100	100	11	100	111	100

Tabela 5. Níveis / ciclos de ensino por agrupamento de escolas

Níveis / ciclos de ensino	N	%
Educação Pré-Escolar, 1.º Ciclo do Ensino Básico, 2.º Ciclo do Ensino Básico, 3.º Ciclo do Ensino Básico	26	26,00
Educação Pré-Escolar, 1.º Ciclo do Ensino	72	72,00

Básico, 2.º Ciclo do Ensino Básico, 3. Ciclo do Ensino Básico, Ensino Secundário		
3. Ciclo do Ensino Básico, Ensino Secundário	2	2,00
Total	100	100

Tabela 6. Anos de serviço na função de diretor(a) (Ano letivo 2017/ 2018)

Anos de serviço	Agrupamento de escolas		Escolas não agrupadas		Total	
	N	%	N	%	N	%
1	12	12,00	3	27,27	15	13,51
2	1	1,00	0	0,00	1	0,90
3	6	6,00	1	9,09	7	6,31
4	8	8,00	2	18,18	10	9,01
5	17	17,00	0	0,00	17	15,32
6	5	5,00	1	9,09	6	5,41
7	5	5,00	0	0,00	5	4,50
8	13	13,00	1	9,09	14	12,61
9	19	19,00	1	9,09	20	18,02
10	14	14,00	2	18,18	16	14,41
Total	100	100	11	100	111	100

Anexo 7-Tabelas de apoio à análise dos dados

Tabela 1. A Inspeção controla o funcionamento do sistema de ensino não superior público

Escala	1.Vertente Pedagógica		2.Vertente Ad/ Financeira		3.Vertente Patrimonial	
	N	%	N	%	N	%
Discordo totalmente	5	4,5	6	5,4	13	11,7
Discordo	17	15,32	15	13,5	27	24,3
Não discordo nem concordo	27	24,32	30	27	31	27,9
Concordo	41	36,94	33	29,7	28	25,2
Concordo totalmente	21	18,92	27	24,3	12	10,8
Total	111	100	111	100	111	100

Tabela 2. A Inspeção audita o funcionamento do sistema de ensino não superior público

Escala	1.Vertente Pedagógica		2.Vertente Ad/ Financeira		3.Vertente Patrimonial	
	N	%	N	%	N	%
Discordo totalmente	1	0,9	1	0,9	9	8,1
Discordo	8	7,2	6	5,4	21	18,9
Não discordo nem concordo	20	18	23	20,7	32	28,8
Concordo	49	44,1	48	43,2	33	29,7
Concordo totalmente	33	29,7	33	29,7	16	14,4
Total	111	100	111	100	111	100

Tabela 3. A Inspeção fiscaliza o funcionamento do sistema de ensino não superior público

Escala	1.Vertente Pedagógica		2.Vertente Ad /financeira		3.Vertente Patrimonial	
	N	%	N	%	N	%
Discordo totalmente	3	2,7	1	0,9	11	9,9
Discordo	9	8,1	11	9,9	19	17,1
Não discordo nem concordo	17	15,3	21	18,9	36	32,4
Concordo	49	44,1	46	41,4	30	27
Concordo totalmente	33	29,7	32	28,8	15	13,5
Total	111	100	111	100	111	100

Tabela 4. A Inspeção aprecia a conformidade legal e regulamentar dos atos praticados pelos órgãos de gestão e administração das escolas

Escala	N	%
Discordo totalmente	0	0,0
Discordo	0	0,0
Não discordo nem concordo	12	10,8
Concordo	49	44,1

Concordo totalmente	55	45,0
Total	111	100

Tabela 5. A Inspeção avalia a qualidade dos sistemas de informação de gestão

Escala	N	%
Discordo totalmente	2	1,8
Discordo	16	14,4
Não discordo nem concordo	27	24,3
Concordo	44	39,6
Concordo totalmente	22	19,8
Total	111	100

Tabela 6. A Inspeção audita os sistemas e procedimentos de controlo interno, de acordo com os normativos em vigor

Escala	N	%
Discordo totalmente	0	0,0
Discordo	6	5,4
Não discordo nem concordo	16	14,4
Concordo	57	51,4
Concordo totalmente	32	28,8
Total	111	100

Tabela 7. A Inspeção participa no processo de avaliação das escolas

Escala	N	%
Discordo totalmente	0	0,0
Discordo	5	4,5
Não discordo nem concordo	12	10,8
Concordo	47	42,3
Concordo totalmente	47	42,3
Total	111	100

Tabela 8. A Inspeção zela pela equidade do sistema educativo

Escala	N	%
Discordo totalmente	3	2,7
Discordo	14	12,6
Não discordo nem concordo	45	40,5
Concordo	40	36,0
Concordo totalmente	9	8,1
Total	111	100

Tabela 9. A Inspeção controla a aplicação eficaz e eficiente dos dinheiros públicos

Escola	N	%
Discordo totalmente	3	2,7
Discordo	10	9
Não discordo nem concordo	29	26,1
Concordo	53	47,7
Concordo totalmente	16	14,4
Total	111	100

Tabela 10. A Inspeção assegura a ação disciplinar

Escola	N	%
Discordo totalmente	3	2,7
Discordo	13	11,7
Não discordo nem concordo	23	20,7
Concordo	52	46,8
Concordo totalmente	20	18,0
Total	111	100

Tabela 11. No âmbito da atividade / Acompanhamento da ação educativa

Escala Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1. Conhecer o Projeto Educativo	1	0,9	4	3,6	14	12,6	55	49,5	37	33,3	111	100
2. Identificar as ações de melhoria que a escola se propõe implementar	0	0,0	4	3,6	17	15,3	56	50,6	34	30,6	111	100
3. Questionar as práticas de supervisão e coordenação pedagógica implementadas pelos diferentes departamentos	5	4,5	6	5,4	18	16,2	58	52,3	24	21,6	111	100
4. Observar a prática pedagógica dos docentes	10	9	20	18	25	22,5	38	34,2	18	16,2	111	100
5. Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	10	9	11	9,9	31	27,9	40	36	19	17,1	111	100

Tabela 12. No âmbito da atividade / Educação especial – respostas educativas

Escala Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Acompanhar a organização e o funcionamento da Educação Especial	1	0,9	5	4.5	27	24.3	57	51.4	21	18.9	111	100
2.Observar a prática pedagógica dos docentes.	7	6.3	13	11.7	37	33.3	36	32.4	18	16.2	111	100
3.Contribuir para a regulação da organização e funcionamento da Educação Especial, à luz dos normativos legais em vigor	1	0.9	9	8.1	28	25.2	50	45	23	20.7	111	100

Tabela 13. No âmbito da atividade / Gestão do Currículo- Ensino Experimental das Ciências

Escala Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Observar a prática pedagógica dos docentes	10	9	12	10,8	30	27	39	35,2	20	18	111	100
2.Analisar a gestão do currículo, ao nível do ensino experimental das ciências, à luz dos normativos legais em vigor	5	4,5	9	8,1	28	25,2	49	44,2	20	18	111	100

Tabela 14. No âmbito da atividade / Gestão do Currículo: Ensino do Inglês no 1.º e 2.º Ciclos do Ensino Básico

Escala Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Observar a prática pedagógica dos docentes	13	11,7	11	9,9	35	31,5	37	33,3	15	13,5	111	100
2.Analisar a gestão do currículo ao nível do ensino do inglês, à luz dos normativos em vigor	8	7,2	10	9	28	25,2	49	44,2	16	14.4	111	100

Tabela 15. No âmbito da atividade / Organização do Ano Letivo

Escala \ Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Assegurar o controlo da legalidade	0	0,0	2	1,8	11	9,9	52	46,8	46	41,4	111	100
2.Fomentar práticas que conduzem à racionalidade e à eficácia na gestão dos recursos humanos	2	1,8	4	3,6	23	20,7	54	48,6	28	25,2	111	100
3.Avaliar o Regulamento Interno	7	6,3	17	15,3	39	35,1	39	35,1	9	8,1	111	100
4.Apreciar o Projeto Educativo	8	7,2	20	18,0	30	27,0	44	39,6	9	8,2	111	100
5.Orientar as escolas para a promoção da melhoria do sucesso escolar dos alunos	8	7,2	20	18,0	30	27,0	44	39,6	9	8,2	111	100
6.Garantir a equidade no sistema educativo	3	2,7	8	7,2	27	24,3	44	39,6	29	26,1	111	100

Tabela 16. No âmbito da atividade / Provas de Avaliação Externa dos Ensino Básico e Exames Nacionais do Ensino Secundário

Escala \ Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelas escolas, à luz dos normativos legais em vigor	2	1,8	3	2,7	10	9,0	57	51,5	39	35,1	111	100
2.Verificar a adequação das medidas e dos procedimentos adotados pelas escolas, aos contextos em que as provas de aferição, as provas finais e os exames nacionais decorrem	2	1,8	4	3,6	13	11,7	58	52,3	34	30,6	111	100

Tabela 17. No âmbito da atividade / Avaliação das Aprendizagens dos alunos no Ensino Secundário

Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Observar a prática pedagógica dos docentes	8	7.2	16	14.4	37	33.3	34	30.6	16	14.4	111	100
2.Questionar as práticas de avaliação das aprendizagens dos alunos	5	4.5	15	13.5	30	27.0	43	38.7	18	16.2	111	100
3.Verificar que fatores da organização escolar poderão explicar as razões das diferenças em algumas disciplinas entre as classificações interna final (CIF) e externa no ensino secundário	4	3.6	14	12.6	28	25.2	45	40.5	20	18.0	111	100

Tabela 18. No âmbito da atividade /Auditoria / Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

Itens	Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Assegurar o controlo do sistema e dos procedimentos de controlo interno das Escolas	0	0,0	6	5,4	22	19,8	58	52,3	25	22,5	111	100
2.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos financeiros	0	0,0	6	5,4	16	14,4	54	48,6	35	31,5	111	100
3.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos humanos	2	1,8	5	4,5	18	16,2	56	50,5	30	27,0	111	100
4.Garantir o cumprimento dos princípios da legalidade e da boa gestão nos planos de recursos patrimoniais	2	1,8	6	5,4	24	21,6	53	47,7	26	23,4	111	100

Tabela 19. No âmbito da atividade / Provedoria, Ação Disciplinar e Contencioso Administrativo

Itens	Escala		Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	1.Salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos utentes e agentes do sistema educativo, através do tratamento de queixas e reclamações	2	1,8	5	4,5	25	22,5	53	47,7	26	23,4	111	100	
2.Prestar apoio técnico-jurídico	1	0,9	13	11,7	22	19,8	24	21,6	51	45,9	111	100		
3.Preparar as decisões relativas às penas expulsivas em processos disciplinares quer sejam instruídos pela IGE ou pelas escolas	2	1,8	7	6,3	26	23,4	40	36,1	36	32,4	111	100		

Tabela 20. No âmbito da atividade / Avaliação Externa das Escolas

Itens	Escala		Nada Importante		Pouco Importante		Importante		Significativa mente Importante		Muito Importante		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	1.Refletir com o Diretor	5	4,5	7	6,3	13	11,7	50	45,0	36	32,4	111	100	
2.Fomentar a participação da escola na comunidade educativa e da sociedade local	4	3,6	10	9,0	21	18,9	58	52,3	18	16,2	111	100		
3.Oferecer um melhor conhecimento público do trabalho desenvolvido pelas escolas	3	2,7	8	7,2	29	26,1	50	45,0	21	18,9	111	100		
4.Fornecer aos responsáveis, pelas políticas educativas e pela administração das escolas, informação pertinente	4	3,6	6	5,4	15	13,5	54	48,6	32	28,8	111	100		
5.Garantir a credibilidade do desempenho das escolas	4	3,6	7	6,3	31	27,9	44	39,6	25	22,5	111	100		
6.Validar as práticas de autoavaliação das escolas	3	2,7	6	5,4	19	17,1	57	51,4	26	23,4	111	100		
6.Observar a prática pedagógica dos docentes	9	8,1	15	13,5	37	33,3	35	31,5	15	13,5	111	100		
7.Analisar os aspetos positivos e negativos da prática pedagógica dos docentes	7	6,3	11	9,9	36	32,4	43	38,7	14	12,6	111	100		
8.Auscultar os alunos relativamente às práticas pedagógicas dos docentes	7	6,3	14	12,6	29	26,1	45	40,5	16	14,4	111	100		
9.Identificar pontos fortes e áreas prioritárias para a melhoria do trabalho das escolas	1	0,9	7	6,3	17	15,3	54	48,6	32	28,8	111	100		
10.Contribuir para a regulação da educação, à luz dos normativos legais em vigor	1	0,9	5	4,5	21	18,9	52	46,8	32	28,8	111	100		

Tabela 21. Visitas da Inspeção

Visitas	N	%
1. Sim	103	92,8
2. Não	8	7,2
Total	111	100

Tabela 22. Número de vezes que foi visitado pela Inspeção

Número	N	%
1.1 vez	8	7,9
2. 2 - 5 vezes	40	38,8
3. 6 - 10 vezes	39	37,9
4. Mais de 10 vezes	16	15,5
Total	103	100

Tabela 23. Modos de atuação da Inspeção nas visitas

Itens	Escala	Discordo totalmente		Discordo		Não discordo nem concordo		Concordo		Concordo totalmente		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1. Dialogante		3	2,9	5	4,9	15	14,6	47	45,6	33	32,0	103	100
2. Exigente		1	1,0	0	0	9	8,7	48	46,6	45	43,7	103	100
3. Imparcial		3	2,9	7	6,8	22	21,4	37	35,9	34	33,0	103	100
4. Colaborativa		3	2,9	6	5,8	15	14,6	49	47,6	30	29,1	103	100
5. Avaliadora		1	1,0	2	1,9	15	14,6	50	48,5	35	34,0	103	100
6. Controladora		1	1,0	5	4,9	29	28,2	37	35,9	31	30,1	103	100
7. Fiscalizadora		0	0	2	1,9	18	17,5	46	45,0	37	35,9	103	100
8. Burocrática		2	1,9	6	5,8	27	26,2	31	30,1	37	35,9	103	100

Tabela 24. Periodicidade das visitas da Inspeção às escolas

Periodicidade	N	%
1. Anuais	26	23,4
2. Trimestrais	4	3,6
3. Mensais	0	0,0
4. Aleatórias	32	28,8
5. Apenas quando se justificar	49	44,2
Total	111	100

Tabela 25. Oportunidade das visitas da Inspeção às escolas

Oportunidade	N	%
1. Por indicação do ME	42	37,8
2. Por iniciativa da Inspeção	30	27,0
3. Por solicitação do Diretor	36	32,4
4. Por solicitação de outros agentes	3	2,8
Total	111	100

Tabela 26. Mudanças da Inspeção nos últimos 5 anos

Escala Itens	Discordo totalmente		Discordo		Nem discordo nem concordo		Concordo		Concordo Totalmente		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Sobre a missão	9	8,1	21	19	50	45	28	25,2	3	2,7	111	100
2.Sobre as funções	9	8,1	21	19	58	52,3	19	17,1	4	3,6	111	100
3.Sobre as atividades que desenvolve	5	4,5	20	18	51	45,9	29	26,1	6	5,4	111	100
4.Sobre as práticas de intervenção inspetiva	5	4,5	18	16	48	46,2	32	28,8	8	7,2	111	100

Tabela 27. As expetativas quanto à missão

Escala Itens	Discordo totalmente		Discordo		Nem discordo nem concordo		Concordo		Concordo Totalmente		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1.Controlo	8	7,2	18	16,2	38	34,2	34	30,6	13	11,7	111	100
2.Auditoria	6	5,4	8	7,2	39	35,1	44	39,6	14	12,6	111	100
3.Fiscalização	8	7,2	17	15,3	43	38,7	31	27,9	12	10,8	111	100
4.Avaliação	6	5,4	3	2,7	36	32,4	43	38,7	23	20,7	111	100
5.Supervisão	5	4,5	5	4,5	24	21,6	57	51,4	20	18	111	100
6.Provedoria	7	6,3	9	8,1	43	38,7	35	31,5	17	15,3	111	100
7.Ação disciplinar	7	6,3	17	15,3	49	44,1	26	23,4	12	10,8	111	100

T a b e l a 2 8. A s e x p e t a t i v a s q u a n t o à s f u n ç õ e s

gestão das escolas	4	3,6	11	9,9	24	21,6	58	52,3	14	12,6	111	100
Apoyo técnico administrativo-financeiro aos órgãos de gestão e administração	4	3,6	9	8,1	18	16,2	39	35,1	41	36,9	111	100
Apoyo técnico-pedagógico e informativo aos órgãos de gestão e administração	6	5,4	9	8,1	19	17,1	38	34,2	39	35,1	111	100
Observação da prática pedagógica dos docentes	13	11,7	11	9,9	32	28,8	37	33,3	18	16,2	111	100
Participação nos projetos educativos, regionais e locais	18	16,2	14	12,6	35	31,5	36	32,4	8	7,2	111	100
Participação na conceção das políticas educativas a nível nacional, regional e local	14	12,6	17	15,3	36	32,4	33	29,7	11	9,9	111	100
Participação no Conselho Municipal de Educação	23	20,7	21	18,9	29	26,1	25	22,5	13	11,7	111	100
Participação na conceção das políticas educativas a nível nacional, regional e local	16	14,4	22	19,8	28	25,2	32	28,8	13	11,7	111	100
Proposta de medidas de alteração aos normativos legais em vigor, de acordo com os contextos regional e local	12	10,8	12	10,8	24	21,6	46	41,4	17	15,3	111	100
Parecer sobre política educativa à tutela	9	8,1	9	8,1	34	30,6	44	39,6	15	13,5	111	100
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível nacional	5	4,5	5	4,5	27	24,3	49	44,1	25	22,5	111	100
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível regional	6	5,4	8	7,2	27	24,3	48	43,2	22	19,8	111	100
Informação sobre o estado da educação, através da elaboração de relatórios, a nível local	7	6,3	9	8,1	31	27,9	43	38,7	21	18,9	111	100

Anexo 8 - Processo de análise de conteúdo das respostas à questão aberta número 29 do questionário

1ª Etapa: Transcrição do contexto e codificação das respostas

Número de respostas:15

Sem opinião: respostas 1, 4, 8 e 9, (sublinhadas).

(R.1) - Sou diretora há poucos meses, não tendo uma opinião fundamentada sobre a evolução das ações inspetivas.

(R.2) - A IGE tem desenvolvido as mesmas ações que no passado. Se mudou a sua missão nada se reflete na prática.

(R.3) - O Programa de Acompanhamento, de que o AE beneficiou, foi uma mudança positiva da forma de intervenção da IGE.

(R.4) - Não consigo aferir essa evolução

(R.5) - Tem uma postura menos "agressiva" e mais colaborativa, colocando-se mais "ao lado e não acima" do Diretor e das restantes estruturas da Escola.

(R.6) - A IGE não tem uma atitude pró-ativa na aplicação dos normativos e da sua ação; age no princípio de que cada escola é um potencial prevaricador que urge "corrigir"; tem uma atitude desajustada à sua missão e função.

(R.7) - Tenho a perceção de que a IGEC acompanhava mais as ações da escola

(R.8) - Desconheço por não ter comparativo com ações anteriores a 2015

(R.9) - Não tenho termo de comparação anterior.

(R.10) - A IGE deve assumir uma posição cada vez mais de apoio no sentido da promoção de melhorias na educação, e menos de postura coerciva.

(R.11) - Apesar da missão e funções se manterem, no essencial, a atividade e práticas passaram a ter um maior pendor pedagógico, de aconselhamento e reflexão, independentemente da atividade desenvolvida ser fiscalizadora, auditora, controladora ou disciplinar.

(R.12) - Em certas situações, verificou-se mudança...nomeadamente com uma posição mais colaborativa/pedagógica, e não só fiscalizadora só por si, por parte da IGE.

(R.13) - Nos últimos anos a Inspeção tem-se limitado à Avaliação Externa

(R.14) - Depende muito das equipas que visitam as escolas

(R.15) - A IGE deixou de ter um papel de apoio, aconselhamento e CONTROLO para passar a ter um papel de CONTROLE sobre a ação dos responsáveis das escolas tornando-se num parceiro que estorva mais do que ajuda. Numa escola de modelo político, em que muitas das decisões são tomadas com base na negociação entre o poder formal representado pelos órgãos de administração e gestão da escola e as reivindicações dos seus clientes (alunos e famílias), num jogo de pressão de fora para dentro, que vai para além do que os normativos estabelecem, de forma cega e abstrata, o pensamento e a prática altamente burocratizada da inspeção cria entropias ao desenvolvimento harmonioso do projeto educativo de qualquer agrupamento e à ação dos responsáveis. É gritante a contradição em que os mesmos inspetores, muitas vezes sem preparação científica, jurídica e técnica, são apanhados consoante o papel que têm de assumir nas ações que desenvolvem no mesmo agrupamento. Nas ações de controle ao lançamento do ano letivo criam um conjunto de bloqueios que não defendem quando estão em ações de avaliação externa da escola. Neste papel censuram as escolas porque deviam fazer. No outro papel censuram as escolas porque fizeram.

2ª Etapa: Análise e categorização

DIMENSÕES	UNIDADES DE REGISTO
A- Missão e funções	<p>[...] “Tem uma postura menos "agressiva" e mais colaborativa, colocando-se mais "ao lado e não acima" do Diretor e das restantes estruturas da Escola” (R.5).</p> <p>“A IGE não tem uma atitude pró-ativa na aplicação dos normativos e da sua ação; age no princípio de que cada escola é um potencial prevaricador que urge "corrigir"; tem uma atitude desajustada à sua missão e função” (R.6).</p> <p>“A IGE deixou de ter um papel de apoio, aconselhamento e CONTROLO para passar a ter um papel de CONTROLE sobre a ação dos responsáveis da escolas tornando-se num parceiro que estorva mais do que ajuda” (R15).</p> <p>[...] Numa escola de modelo político, em que muitas das decisões são tomadas com base na negociação entre o poder formal representado pelos órgãos de administração e gestão da escola e as reivindicações dos seus clientes (alunos e famílias), num jogo de pressão de fora para dentro, que vai para além do que os normativos estabelecem, de forma cega e abstrata, o pensamento e a prática altamente burocratizada da inspeção cria entropias ao desenvolvimento harmonioso do projeto educativo de qualquer agrupamento e à ação dos responsáveis [...]” (R15).</p>
B- Atividades inspetivas	<p>“O Programa de Acompanhamento, de que o AE beneficiou, foi uma mudança positiva da forma de intervenção da IGE” (R3).</p> <p>“Nos últimos anos a Inspeção tem-se limitado à Avaliação Externa” (R 13).</p>
C- Práticas Inspetivas	<p>[...] É gritante a contradição em que os mesmos inspetores, muitas vezes sem preparação científica, jurídica e técnica, são apanhados consoante o papel que têm de assumir nas ações que desenvolvem no mesmo agrupamento [...]</p> <p>[...] Nas ações de controlo ao lançamento do ano letivo criam um conjunto de bloqueios que não defendem quando estão em ações de avaliação externa da escola. Neste papel censuram as escolas porque deviam fazer. No outro papel censuram as escolas porque fizeram. (R 15)</p> <p>“Depende das equipas inspetivas que visitam as escolas” (R 14).</p>
D- Mudanças e Expetativas	<p>“A IGE tem desenvolvido as mesmas ações que no passado [...] Se mudou a sua missão nada se reflete na prática” (R 2).</p> <p>[...] Tenho perceção de que a IGEC acompanhava mais as ações da escola” (R 7).</p> <p>[...] Em certas situações, verificou-se mudança .Nomeadamente com uma posição mais colaborativa/pedagógica, e não só fiscalizadora só por si, por parte da IGE” (R 12)</p> <p>“Apesar da missão e funções se manterem, no essencial, a atividade e práticas passaram a ter um maior pendor pedagógico, de aconselhamento e reflexão, independentemente da atividade desenvolvida ser fiscalizadora, auditora, controladora ou disciplinar” (R 11).</p> <p>“A IGE deve assumir uma posição cada vez mais de apoio no sentido da promoção de melhorias na educação, e menos de postura coerciva (R 10)</p>