

TEIP e Avaliação Externa de Escolas: o lugar da justiça social nas políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional

Sampaio, Marta¹ & Leite, Carlinda²

¹ Bolseira de Doutoramento da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

² Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Email: msampaio@fpce.up.pt; carlinda@fpce.up.pt

Resumo

Em Portugal foram concretizadas medidas políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional justificadas com base em aspetos relacionados com a igualdade de oportunidades e a justiça social. Duas destas medidas dizem respeito à avaliação externa das escolas e a um programa de educação compensatória, nomeadamente, os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP).

O principal objetivo deste artigo é dar conta de uma análise sobre o modo como os objetivos destas medidas políticas estão a ser concretizados, tendo em atenção as condições que contribuem para que as necessidades e características dos distintos grupos sociais que convivem em cada sociedade sejam respeitadas, e como são concretizados os processos que as escolas desenvolvem na procura de uma melhoria educacional fundada na justiça curricular e social (Connell, 1995; Crahay, 2000; Dubet, 2008; Rawls, 2003; Santomé, 2013) no contexto político atual.

Para a recolha de dados foram realizadas entrevistas semidiretivas (Hopf, 2004; Bogdan & Biklen, 1994; Goodson, 2013; Seidman, 2013) ao presidente do Conselho Nacional de Educação, ao responsável nacional pelo programa TEIP e entrevistas exploratórias numa escola TEIP à Diretora e às Coordenadoras do Programa TEIP e da Equipa de Autoavaliação. Os discursos recolhidos foram tratados por análise de conteúdo (Bardin, 2009) através do programa N.Vivo (v10).

A análise desses dados permite inferir que estas medidas políticas têm um impacto e efeitos moderadamente positivos no quotidiano escolar e, apesar de se constituírem como duas políticas distintas, interligam-se em diferentes aspetos.

Palavras-Chave: Justiça Social, Avaliação de Escolas, TEIP.

1 Introdução

Reconhecendo que a educação escolar deve garantir a igualdade de oportunidades de sucesso escolar (LBSE, 1986) de modo a promover uma sociedade mais justa, torna-se pertinente conhecer que influências têm as medidas políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional no contexto educativo português. Duas das medidas implementadas dizem respeito à avaliação das escolas e ao programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária).

O programa TEIP foi apresentado em 1996 como uma política pública de resolução de problemas relacionados com a desigualdade social e com o abandono e o insucesso escolares (Barbieri, 2003; Leite, Fernandes & Silva, 2013). Por sua vez, a avaliação das escolas foi oficialmente apresentada com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do sistema educativo (Lei n.º 31/2002). Desde o ano 2006 todas as escolas públicas portuguesas estão sujeitas a um processo de avaliação externa de escolas (AEE), sendo esta justificada, entre outros, pelo objetivo de 'promover o progresso das aprendizagens e dos resultados dos alunos'.

Partindo do pressuposto de que é uma responsabilidade política a promoção de uma melhoria educacional (Bolívar, 2003), consideramos importante analisar se a AEE e o programa TEIP seguem processos orientados por princípios democráticos e igualitários, isto é, se têm como meta contribuir para a concretização da justiça

social e curricular (Connell, 1995; Crahay, 2000; Dubet, 2008; Rawls, 2003; Santomé, 2013), essenciais para a construção de uma escola democrática (Apple & Beane, 1995).

É tendo por referência este contexto educacional que este texto se debruça sobre estas medidas políticas. Para isso, o texto inicia-se com uma pequena contextualização teórica acerca do programa TEIP e do processo de AEE enquanto políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional na sua relação com princípios de justiça social. Num segundo momento, define-se a metodologia seguida no estudo para, posteriormente, se apresentarem os dados recolhidos. Num último ponto são tecidas algumas considerações finais que pretendem responder às perguntas de partida que orientam o estudo.

2 Justiça social e Políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional

As medidas políticas que se seguiram à revolução democrática de abril de 1974 atribuíram à educação a “função” de garantir o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares (Lei de Bases do Sistema Educativo Português, 1986), sendo algumas destas medidas oficialmente apresentadas e justificadas na intenção de promover o sucesso escolar e a melhoria educacional.

Para Connell (2012), através da educação é possível responder à diversidade profunda que existe na população escolar, uma vez que existem características diferenciadoras que a tornam distinta em diversos aspetos, tais como género, etnia, entre outros. Para esta autora, a ‘resposta’ necessária não se centra apenas em reconhecer que todos os seres humanos têm o direito à educação pois, acima de tudo, é preciso encontrar diferentes respostas educativas à diversidade profunda da sociedade e das escolas. Foi nesse sentido, e procurando concretizar princípios de equidade e igualdade de tratamento que, na década de 90, em Portugal, foram criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), que envolvem escolas que enfrentam situações de desigualdade social, abandono e insucesso escolares (Leite, Fernandes & Silva, 2013) em projetos que intervenham nestas situações. Tratou-se, pois, de devolver poderes ao local (Leite, 2005) concretizando princípios de descentralização, de participação e de autonomia (Ferreira, 2005) através de práticas de responsabilização decorrentes da reconfiguração da função reguladora do Estado (Afonso & Costa, 2011; Trindade, 2011).

Por sua vez, e já no ano de 2006, todas as escolas públicas dos ensinos básico e secundário começaram a ser avaliadas tendo por base o modelo “*How good is our school*” (Clark, 2000) e os parâmetros definidos na Lei nº 31/2002 que institucionaliza o processo de Avaliação Externa de Escolas (AEE). O referencial usado no processo de AEE foca aspetos relacionados com os resultados dos alunos, a prestação do serviço educativo, as questões da organização, gestão e liderança escolares e as dinâmicas de autoavaliação. No 1º ciclo de AEE este referencial estruturou-se em torno de 5 domínios que, no 2º ciclo (com início em 2011), sofreu pequenos reajustes, passando a focar: (1) resultados, (2) prestação do serviço educativo e (3) liderança e gestão. Sendo esta AEE justificada com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do serviço educativo e do funcionamento das escolas, as equipas que a realizam são constituídas por 2 inspetores da IGEC – Inspeção Geral da Educação e Ciência – que é responsável pela realização da AEE – e um elemento externo, normalmente um/a académico/a. A par do objetivo de melhoria global das escolas e das aprendizagens dos alunos, as mudanças pretendidas estão também diretamente relacionadas com medidas de *accountability* externas (Afonso, 2009; Fullan *et al.*, 2015).

Por considerarmos que a avaliação das escolas públicas e o programa TEIP – enquanto políticas de promoção do sucesso escolar e da melhoria educacional –, dependendo dos rumos que tomam, podem também promover processos de organização e desenvolvimento curricular que abracem a diversidade da população escolar e que se estruturam em torno de uma justiça social e curricular (Connell, 2012; Ball, 2009; Vincent, 2003), centrámo-nos na análise destas possibilidades e efeitos. Se tivermos em conta que a melhoria educacional ou melhoria das escolas é o processo de otimizar o desempenho e resultado dos recursos - humanos, materiais e educativos - em resultados positivos dos seus alunos (Marsh, 1990), consideramos fundamental perceber de que forma este sucesso pode ser alcançado cumprindo princípios de justiça social e curricular. Com estas duas medidas, as escolas TEIP estão simultaneamente sujeitas a um processo de monitorização e, igualmente, a um processo de avaliação, sendo que um dos objetivos deste trabalho é também perceber como as escolas convivem com estes dois processos e se eles contribuem para promover uma melhoria educacional no quadro de uma justiça social.

3 Metodologia

Tendo em conta este contexto, o objetivo geral do estudo foi analisar se a AEE e o programa TEIP seguem processos orientados por princípios democráticos e igualitários, isto é, se têm como meta contribuir para a concretização da justiça social e curricular (Connell, 1995; Crahay, 2000; Dubet, 2008; Rawls, 2003; Santomé, 2013). Para tal, questionámos: *Estas medidas políticas contribuem para a promoção de uma educação inclusiva? Que ações são adotadas pelas escolas para a concretização do princípio da justiça social no quadro destas duas medidas políticas? Que influências exercem a AEE e o programa TEIP nas várias dimensões do quotidiano escolar?*

Para a recolha de dados foram realizadas 5 entrevistas semidirectivas (Hopf, 2004; Bogdan & Biklen, 1994; Goodson, 2013; Seidman, 2013), nomeadamente: ao Presidente do Conselho Nacional da Educação; ao responsável, a nível nacional, pelo programa TEIP; à Diretora, Coordenadora do Programa TEIP e Coordenadora da Equipa de Autoavaliação de um Agrupamento TEIP do Norte de Portugal.

Depois de recolhidos, os discursos foram analisados com recurso à análise de conteúdo (Bardin, 2009; Krippendorff, 2004).

4 Apresentação de dados

Centrando-nos nos discursos do Presidente do Conselho Nacional de Educação (PCNE) e do responsável pelo programa TEIP em Portugal (RTEIP), é notório o foco colocado na necessidade de proporcionar uma melhoria da qualidade das aprendizagens desenvolvidas, ou seja, estes discursos são marcados por questões relativas ao sucesso escolar dos alunos que passam, na opinião dos dois entrevistados, pela regulação e monitorização das aprendizagens. Foi afirmado:

«Eu acho que a existência de um sistema de avaliação externa das escolas é sempre um instrumento de regulação das aprendizagens e do desempenho escolar que é eficaz, que pretende ser eficaz (...) Eu tenho que ter mecanismos de monitorização que me permitam dar alguma sustentabilidade à avaliação que eu faço, ou seja, eu não posso fazer uma avaliação com base numa observação de carácter impressionista, eu tenho que me basear ou em indicadores ou em elementos sistematizados em termos de informação» (PCNE)

«Hoje em dia, cada vez mais, nós estamos preocupados com a promoção do sucesso. Também há aqui uma inversão de imagem, sempre se colou uma imagem de insucesso, são territórios com muito insucesso, com muita indisciplina e isto foi sistematicamente colocado à marca TEIP» (RTEIP)

Para que o objetivo de proporcionar sucesso escolar a todos possa ser alcançado, ambos os entrevistados focam a importância de desenvolver um trabalho integrado e articulado entre professores e direção das escolas, sendo para isso essencial definir os objetivos e os resultados a alcançar. Ou seja, a reflexão que os entrevistados fazem tem também como foco questões relativas à eficiência e à eficácia das escolas, tal como se pode perceber pelos seguintes excertos das entrevistas:

«Ou seja, a sua eficácia é reduzida. Eu acho que as escolas hoje estão mais preocupadas com os resultados. As escolas hoje perceberam que não basta ter boas intenções, querem ter bons resultados. Eu acho que isso é positivo. Há pessoas que dizem "estão excessivamente focados nos resultados", ainda bem porque elas nunca tiveram» (PCNE)

«(...) em vez de termos uma visão estratégica integrada da ação educativa, temos um espartilhado de intervenções, não obrigatoriamente interligadas e articuladas, o que em vez de contribuir para a eficácia e a eficiência, muitas vezes contribui para uma ineficiência muito grande e uma eficácia muito duvidosa (...) ao nível do programa TEIP, uma das evoluções que eu acho que foi muito significativa foi essa questão das metas (...) saber para onde quer ir, dito de outra forma, estabelecer metas» (RTEIP)

Quando questionados acerca de como, na prática, se podem atingir os objetivos alcançados e obter resultados positivos, é inegável a referência à importância das boas lideranças, uma vez que a ação destas influencia o desenvolvimento das escolas e a mobilização adequada dos recursos. No que diz respeito às escolas TEIP, é também referido como crucial trabalhar no sentido de diminuir a retenção e a visão estigmatizada que ainda existe acerca deste programa e da população escolar que este abrange. Foi afirmado:

«Há uma chave fundamental: é ter boas lideranças. E acima de tudo ter boas lideranças centradas e focadas na área pedagógica, ou seja, como é que eu vou melhorar as aprendizagens, esse é que é o grande desafio (...) um líder é isso, é a capacidade de mobilizar os recursos que tem, de qualificar os processos que tem, para atingir melhor os objetivos, que ele próprio pode definir ou que a comunidade possa definir, e portanto, isso é que é liderança» (PCNE)

«Ao nível do programa eu acho que é, precisamente, uma medida de justiça social porque não é dando igual a todos que nós vamos ser mais justos porque não estão todos no mesmo ponto de partida (...) se eu der o mesmo a todas as unidades orgânicas não estou a fomentar a justiça social porque elas não estão todas na mesma situação de partida, não lidam todas com o mesmo tipo de problemas (...) o programa, enquanto medida de discriminação positiva, contribui para aumentar a justiça social» (RTEIP)

Neste sentido, e na perspetiva destes dois entrevistados, o alcance e implementação de uma política educacional de qualidade exige que se diferenciem as intervenções educativas e que estas ações sejam desenvolvidas com base na prevenção e no trabalho colaborativo.

«Há uma coisa que é fundamental que é tentarmos superar este problema da retenção. A retenção é o principal mecanismo de exclusão social, não é exclusão escolar, é a exclusão escolar que conduz à exclusão social» (PCNE)

«Uma política educacional de qualidade é aquela que traça metas, ou melhor, define objetivos, traça as metas e define as estratégias adequadas. E são aquelas que tanto quanto possível devem ser participadas e discutidas» (PCNE)

«Na prática, por vezes, a solução é muito simples: diferenciar o tipo de intervenções (...) O maior desafio que se coloca é integrar as várias medidas e dar-lhes este enfoque de prevenção. Nós não nos podemos esquecer das nossas responsabilidades assumidas internacionalmente» (RTEIP)

Em síntese, infere-se que estes discursos são centrados no sucesso escolar e na qualificação das aprendizagens, onde existem três aspetos fundamentais para a concretização destes objetivos: (1) definição dos resultados e das metas a alcançar; (2) trabalhar a cultura de sucesso de cada escola; (3) papel das lideranças. Relacionando estes aspetos com os princípios de equidade e de justiça, segundo os entrevistados, os discursos da eficiência e eficácia podem ser associados a estes princípios, uma vez que estas políticas são percecionadas como sendo “compatíveis” com a igualdade e a inclusão e onde a questão do combate à retenção parece assumir um papel de destaque, uma vez que é encarada como um fator de exclusão escolar. Estes entrevistados reconhecem também a existência de paralelismos entre o processo de AEE e o programa TEIP.

Focando-nos agora nas vozes dos elementos do Agrupamento de Escolas TEIP onde foram realizadas três entrevistas, refira-se que este fica situado no Norte de Portugal e é constituído por 20 unidades orgânicas, distribuídas entre Jardim-de-infância, Escolas EB1/JI (que inclui dois Centros Escolares), Escolas EB1 e uma Escola EB2/3. No ano de 2009, o agrupamento integrou o programa TEIP e no ano seguinte, em 2010, foi avaliado pela AEE.

Em geral, e através dos discursos obtidos, percebe-se que a AEE promoveu e/ou consolidou o processo de autoavaliação, ampliando-o aos domínios e campos do referencial da AEE. Influenciou também a constituição das equipas de autoavaliação, promoveu processos de reflexão interna, sendo considerada positiva pelo que gera ao nível do conhecimento da escola. No entanto, é também tida como negativa por efeitos que levam à desmotivação. Foi afirmado:

«A autoavaliação só começou a ter alguma consistência, digamos assim, com a entrada no programa TEIP. Temos que prestar contas e como tal temos que fazer autoavaliação (...) A autoavaliação, para nós, acho que é importante. É ver-nos ao espelho, geralmente nunca temos tempo para nos vermos ao espelho»

«Um currículo justo? Isso é muito complicado. Para mim um currículo justo é um currículo que se adapte às capacidades e competências dos alunos. Nós aqui na escola sempre fomos pioneiros e inovadores, há muitos anos, em fazer novas propostas curriculares para alunos que não se adaptem. Isto de dar o mesmo currículo a todos, acho que é a coisa mais injusta e há falta de equidade, de facto. Temos que dar um currículo ajustado ao tipo de alunos que temos»

«É uma palavra nova [risos]. Eu penso que é um currículo de tal modo flexível que responde a todos. Acho que só pode ser, não estou a ver outra maneira, não é? Pronto, e nesse aspeto eu acho que sempre houve essa preocupação. Portanto, esta é uma escola com um longo percurso em termos de educação especial e eu creio que isso também tem algum efeito»

Através destes discursos, infere-se que o programa TEIP, ao implicar uma definição das metas a atingir, tem como consequência uma coresponsabilização da comunidade escolar que induz processos de melhoria. Uma das grandes vantagens apontadas ao programa TEIP prende-se com a disponibilidade de recursos (humanos e materiais) que apoiam processos de monitorização e de autoavaliação, sendo considerada essencial a existência de elemento externo (consultor/a) que apoie e oriente o desenvolvimento destes procedimentos. Quanto aos princípios de justiça e de equidade, eles são associados à adaptação dos currículos às necessidades dos alunos o que, segundo a diretora e as coordenadoras, justifica o projeto TEIP. Por outro lado, é sentida a necessidade de existir um processo de AEE mais continuado e o reforço de apoio de um elemento externo que facilite a construção e a execução dos planos de melhoria.

5 Considerações Finais

Retomando as questões de partida inicialmente colocadas, pelos discursos dos/as entrevistados/a parece ainda existir um longo caminho a percorrer no que à inclusão plena dos alunos diz respeito. Contudo, existe uma consciência e reflexão críticas das ações que são necessárias implementar, nomeadamente, a importância de se criarem condições para um trabalho integrado e articulado, neste caso, no que aos processos de AEE e do programa TEIP dizem respeito. Estas medidas são percebidas pelos entrevistados com efeitos positivos para a promoção de uma justiça social, seja pelo combate à retenção, seja como discriminação positiva.

Infere-se também que existe ainda a necessidade de reforçar a capacitação das lideranças de topo e intermédias, no sentido de se implementar uma cultura de avaliação formativa enquanto instrumento de mudança e, ao mesmo tempo, maximizar as relações existentes entre AEE, autoavaliação e avaliação interna.

Em suma, inferimos que estas medidas políticas têm um impacto e efeitos moderadamente positivos no quotidiano escolar e, apesar de se constituírem como duas políticas distintas, interligam-se em diferentes aspetos. Para que os resultados alcançados possam ser mais positivos e visíveis na realidade escolar, parece ser fundamental, quer o apoio de um elemento externo, um “amigo crítico” (Leite, 2002) que contribua para o desenvolvimento organizacional e curricular das escolas, quer o fortalecimento da ideia da avaliação como mecanismo de monitorização dos planos educativos e dos planos de melhoria.

Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. (2009). Políticas avaliativas e accountability em educação - subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação*, 09, 57-70.
- Afonso, N. & Costa, E. (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In J. Barroso & N. Afonso (Orgs.), *Políticas Educativas. Mobilização de conhecimentos e modos de regulação* (pp. 155-189). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Apple, M. & Beane, J. (1995). *Democratic schools*. University of Michigan: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Barbieri, H. (2003). Os TEIP, o projeto educativo e a emergência de perfis de território. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A. (2003). *Como melhorar as escolas. Estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas*. Porto: Edições ASA.
- Clark, B. (2000). *The Quality Initiative in Scottish Schools. Working together to achieve excellence*. Retirado em Março 5, 2013, de <http://www.oei.es/calidad2/paper.PDF>.
- Connell, R. (1995). *Estabelecendo a diferença: escolas, famílias, e divisão social*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Connell, R. (2012). Just education. *Journal of Education Policy*, 27(5), pp. 681-683.
- Crahay, M. (2000). L'École peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances et l'égalité des acquis. *Revue Française de Pédagogie*, Bruxelles, 135, 223-225.
- Dubet, F. (2008). O que é uma escola justa? A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez.
- Ferreira, F. I. (2005). *O Local em Educação. Animação, Gestão e Parceria*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fullan, M.; Rincon-Gallardo, S. & Hargreaves, A. (2015). Professional capital as accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 23(15), pp. 1-22.
- Goodson, I. (2013). *Developing narrative theory: life histories and personal representation*. London: Routledge.
- Hopf, C. (2004). Qualitative Interviews: An Overview. In U. Flick, E. Kardoff & I. Steinke (Eds.), *A companion to qualitative research* (pp. 203-208). London: Sage Publications.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An Introduction to its Methodology*. London: SAGE Publications.

- Leite, C. (2002). *O Currículo e o Multiculturalismo no Sistema Educativo Português*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Leite, C. (2005). A territorialização das políticas e das práticas educativas. In C. Leite (Org.) *Mudanças curriculares em Portugal. Transição para o século XXI*, (pp. 15-32). Porto: Porto Editora.
- Leite, C.; Fernandes, P.; Silva, S. M. (2013). O lugar da educação para a cidadania no sistema educativo português: perspetivas de docentes de uma escola TEIP. *Educação*, 36(1), pp. 35-43.
- Mainardes, J. & Marcondes, M. (2009) Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educ. Soc.*, Campinas, 30(106), pp. 303-318.
- Marsh, J. C. (1990). Managing for total school improvement. In J. Chapman (Ed), *School-Based Decision-Making and Management*, (pp. 147-159). Lewes: Falmer Press.
- Rawls, J. (2003). *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes.
- Santomé, J. T. (2013). *Currículo escolar e justiça social: o Cavalo de Troia da Educação*. Porto Alegre: Penso.
- Seidman, I. (2013). *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education & The Social Sciences*. Teachers College, Columbia University, New York.
- Trindade, R. (2011). As políticas educativas como obstáculo à escola democraticamente organizada: *Atas do 7º Congresso dos Professores do Norte*, pp. 19-30.
- Vincent, C. (2003). *Social justice, Education and Identity*. Routledge.