



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

OS SISTEMAS NACIONAIS DE INSPEÇÃO/SUPERVISÃO ESCOLAR

Revisão de literatura e análise de casos

Flavia Terigi (*)

(*) Licenciada em Ciências da Educação e Mestre em Ciências Sociais. FLACSO. Professora UBA/ UNGS/ Normal 7. Coordena Redligare. Foi Subsecretaria de Educação (2003-2006) e Diretora Geral de Planejamento (2000-2003) da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Este trabalho foi elaborado com fundos da União Europeia no marco das atividades de assistência técnica previstas no Acordo de Cooperação entre esta organização e o IPE-UNESCO, a favor do Ministério de Educação de Angola. Buscou-se subsidiar as discussões do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre as Políticas de Inspeção da Educação e Supervisão Pedagógica, que têm como objetivo melhorar a articulação entre os serviços de apoio aos estabelecimentos escolares para a promoção da qualidade educativa.

Terigi, Flavia
Os sistemas nacionais de inspeção e/ou supervisão escolar.
Revisão da literatura e análise de casos. - 1a ed. - Buenos
Aires:
Instituto Internacional de Planeamiento de la
Educación IPE-Unesco, 2010.
63 p.; 30x21 cm.
ISBN 978-987-1439-72-0
1. Educación. I. Título
CDD 371.2

Copyright © UNESCO 2010
International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, Paris, França

IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina
Tel. (5411) 4806-9366
info@ipe-buenosaires.org.ar
www.ipe-buenosaires.org.ar

Feito o depósito que estabelece a Lei 11.723.

As ideias e opiniões expressas neste documento são próprias dos autores e não representam necessariamente os pontos de vista da UNESCO ou do IPE. As designações empregadas e a apresentação deste material não implicam a expressão de nenhuma opinião, qualquer que seja, por parte da UNESCO ou do IPE concernentes ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, fronteiras ou limites.

Permitida sua reprodução total ou parcial, assim como sua tradução para qualquer idioma, sempre que se cite claramente a fonte, o autor, o título do documento e a URL (<http://www.ipe-buenosaires.org.ar>), tanto nos meios impressos como nos meios digitais.

Agradecimentos

Agradecemos Mónica Benavides, da República Argentina, por sua importante colaboração na preparação deste documento. A Lic. Benavides foi uma aliada extraordinária no levantamento de informações relevantes e na leitura dos sucessivos rascunhos deste texto e suas contribuições para a melhora do documento são inestimáveis.

Oscar Picardo João, de El Salvador, colaborou de maneira isenta e imparcial, proporcionando informações de difícil acesso sobre a supervisão em seu país.

Marcelo Souto, do IPE-UNESCO Sede Regional em Buenos Aires, discutiu conosco as hipóteses básicas deste trabalho e o enriqueceu com seus aportes sobre a situação educativa na República de Angola.

A todos eles, nossos sinceros agradecimentos.

Índice

Apresentação	5
Capítulo 1	
Sistemas nacionais de inspeção: revisão da literatura	7
Capítulo 2	
Apresentação de casos	19
Capítulo 3	
Orientações para a organização de um sistema nacional de inspeção escolar em contextos de expansão da educação básica	50
Índice de tabelas, quadros e gráficos	61
Bibliografia e documentação consultada	62

Apresentação

No marco do Acordo de Cooperação entre o Instituto Internacional de Planeamento da Educação da UNESCO (IPE-UNESCO) e a União Europeia em benefício do governo da República de Angola, a Sede Regional do IPE-UNESCO em Buenos Aires tem colaborado com as autoridades educativas do país nos temas referentes às políticas de inspeção escolar. Nesse contexto de cooperação técnica, foi criado, no Ministério de Educação de Angola, o *Grupo de Alto Nível sobre as Políticas de Inspeção e Supervisão Escolar* (GT). Dito grupo reúne diretores nacionais e técnicos de elevado nível dos distintos departamentos do Ministério da Educação de Angola com incidência sobre os temas de inspeção e supervisão. O propósito do GT é promover o diálogo técnico-político entre os agentes com o fim de elaborar um programa de formação destinado a inspetores e supervisores escolares, a partir da revisão conjunta das políticas de inspeção e supervisão.

A conjuntura educativa de Angola gera demandas específicas às autoridades educativas e, conseqüentemente, às políticas de inspeção escolar. O país encontra-se em pleno esforço de ampliação de sua cobertura educativa com vistas à extensão da obrigatoriedade escolar básica de 4 para 6 anos, meta à qual se propõe a partir de uma situação inicial de baixa cobertura escolar, insuficiente quantidade de professores titulados e elevadas taxas de analfabetismo. A ampliação da cobertura tem sido realizada de maneira acelerada e, nessas condições, a construção de uma institucionalidade adequada para o sistema educativo depende em grande parte da possibilidade de se desenvolver uma política de inspeção escolar que não apenas acompanhe o crescimento da base institucional do sistema, mas que traga também aportes ao seu planeamento e consolidação.

Esse documento analisa os propósitos, modalidades de organização, funções e principais problemáticas das políticas de inspeção escolar de distintos países, com base na revisão da pesquisa desenvolvida pelo IPE-UNESCO, somada, em certos casos, a informações de outras agências de pesquisa e planeamento e de especialistas locais dos países cujos sistemas foram alvo de análise. O documento é oferecido como subsídio ao GT criado no Ministério de Educação de Angola e à equipa do IPE-UNESCO Sede Regional em Buenos Aires, que o apoia no processo de identificação de necessidades do sistema de inspeção angolano e de formulação de diretrizes de desenvolvimento das políticas de inspeção escolar no país.

A tarefa a que nos propomos encontra, porém, duas principais dificuldades metodológicas. A primeira está relacionada aos limites de informação disponível para dimensionar a magnitude e a extensão dos modelos de inspeção a serem tipificados, assim como as transformações esboçadas. Em geral, os textos consultados utilizam quantificadores que não deixam clara a magnitude de cada situação (“em muitos países”, “alguns países”, etc.); assim, seria necessária uma análise aprofundada da informação de base de cada estudo para torná-los mais exatos, análise que, no entanto, escapa aos limites deste trabalho, que se concentra sobre a revisão da literatura disponível.

A segunda diz respeito à ambigüidade com que devemos utilizar os termos *inspeção* e *supervisão*, o que introduz certa complexidade na interpretação deste texto. Uma definição atenta à genealogia dos sistemas de inspeção e supervisão tende a contrapor os dois termos, aproximando *inspeção* ao modelo clássico de fiscalização e controlo hierárquico e *supervisão* a funções de assessoria e apoio às escolas. No entanto, na realidade dos vários países, as terminologias se diferem e essa

correspondência não se verifica: alguns sistemas cada vez mais orientados à melhora escolar, tais como o inglês, conservam a denominação *inspeção*, enquanto outros sistemas que empregam a expressão *supervisão escolar* podem limitar o serviço a tarefas de fiscalização e controle, como ocorre na Tanzânia. Em alguns casos (Chile), o termo *inspeção* designa uma figura totalmente diferente: contadores especializados que fiscalizam o funcionamento financeiro das escolas.

Devido a esses diferentes significados que os termos assumem, neste trabalho adotamos a definição operacional de Carron e De Grauwe, os quais englobam indistintamente os termos *inspeção* ou *supervisão* “todos os serviços cuja função principal é controlar e avaliar, assessorar e /ou apoiar os diretores e professores” (Carron e De Grauwe, 2003:8) e falamos em geral em *sistemas de inspeção e/ou supervisão escolar*. Entretanto, ao analisar casos nacionais, utilizamos as denominações *inspeção* ou *supervisão* de acordo com o uso próprio de cada país.

O documento que se apresenta é composto por três capítulos. No primeiro, apresenta-se o estado da arte das políticas e dos debates em torno da inspeção/supervisão escolar, com base na revisão da literatura disponível no IIPE. No segundo capítulo, são analisadas experiências nacionais de inspeção selecionadas por seu poder de exemplificação da tipologia sugerida no capítulo precedente, apresentadas com informações suficientes para que sejam conhecidas em certo detalhe e compreendidas em sua lógica. No capítulo final, são estabelecidas orientações que deveriam ser tidas em consideração durante a formulação de políticas e planos para a inspeção/supervisão escolar, principalmente nos países cuja educação básica encontra-se em expansão. Nesse caso, as orientações não se referem ao *conteúdo* da decisão a ser tomada, mas à *categoria de assuntos a serem atendidos* e as *alternativas* que se abrem razoavelmente em virtude do panorama que as pesquisas nessa matéria nos oferecem.

Capítulo 1

Sistemas nacionais de inspeção: revisão de literatura

A inspeção escolar é uma função que tem acompanhado desde muito cedo o desenvolvimento dos sistemas educativos desde fins do século XIX. As modalidades adotadas foram diversas e seguiam variáveis tais como o esquema centralizado/descentralizado da gestão educacional em cada país, a existência de uma base institucional prévia de escolas *versus* a necessidade de criá-las massivamente em breve intervalo de tempo, a extensão e integração comunicacional dos territórios atendidos pela autoridade dos Estados nacionais ou a qualidade da formação inicial da equipe docente dos sistemas escolares. Apesar dessas diferenças, um traço comum que merece ser destacado é que a inspeção cumpriu a função principal de representar o Estado na criação, fiscalização e controle dos estabelecimentos educativos nos sistemas escolares em formação e expansão.

A inspeção da educação surgiu ao mesmo tempo em que o Estado moderno começou a lançar suas bases administrativas e, conseqüentemente, a construir seu sistema educativo. Vejamos, por exemplo, o que se afirma para o caso espanhol:

“Foram os responsáveis pelo liberalismo os primeiros a dedicarem suas energias e atenções à educação e à inspeção. Conscientes de que a nova sociedade que propunham necessitava de um sistema de poder no qual a educação fosse uma de suas instituições, começaram a reorganizar a ação do Estado em matéria de instrução pública. Queriam um sistema uniforme, o que implicava um conceito de nação homogênea, sem realidades políticas intermediárias entre o Estado e os indivíduos, o que acarretava um aparato de governo centralizador e uma educação primária universal compatível com a livre concorrência. Princípios doutrinários que afetariam – e rapidamente – um âmbito administrativo da educação: a inspeção. Assim, a inspeção surge como peça de fomento e impulso do ensino. Sua formulação foi plasmada sob o artigo IX da Constituição de Cádiz, nas seguintes palavras: *Haverá uma Direção Geral de Estudos, composta por pessoas de conhecida instrução, cujo cargo estará sob a autoridade do Governo, a Inspeção do ensino público.* Desse modo se constitucionalizava a palavra inspeção vinculada a um órgão nacional, a Direção Geral de Estudos, o que representava uma clara e evidente ruptura com o passado imediato”¹.

Foram elementos ou aspectos básicos do processo de configuração do sistema nacional o deslocamento em direção a organismos públicos de funções ou tarefas até então exercidas de modo não integrado ou com um grau de sistematização frágil, por instituições eclesíásticas, societárias ou privadas; e, correlativamente, certo controlo ou inspeção sobre os estabelecimentos

¹ Elías Ramirez Aisa - Inspector de Educación. *Reflexiones en torno al origen e historia de la inspección de educación*. Acessível na página eletrônica do Centro de Professores de Alcalá de Guadaíra, Espanha. <http://redes-cepalcala.org/inspetor/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/INSPECCION.EDUCATIVA/REFLEXIONES-INSPECCION.htm> [última consulta: 26/ 09/ 2009]

educativos que estavam a cargo de grupos ou indivíduos particulares, a fim de assegurar sua inserção no sistema estabelecido (Viñao Frago, 2005).

Numa realidade nacional bem diferente, a República Argentina, também encontramos processos de formação de um sistema nacional de inspeção.

...“em 1871 foi sancionada a Lei de Subvenções Nacionais às Províncias, que implicou a constituição de um corpo de inspetores nacionais nas províncias, cuja função era zelar pelo cumprimento da lei e certificar que os recursos financeiros enviados pela Nação às províncias fossem investidos de maneira adequada na expansão da educação primária. Essa era uma função complexa, porque expressava materialmente a concentração crescente de poder e atribuições de governo e controle da ordem nacional, exercidos no território das províncias”².

Na Espanha, a missão dos inspetores na arquitetura do sistema educativo era explicitamente identificar os locais onde era necessária a existência de escolas e a verificar as condições de funcionamento do sistema em cada estabelecimento, etc.

“A lei Moyano de 1857 consolidou a figura do inspetor profissional em cada província – um por província, então 49 províncias. Se o inspetor da província não trabalhasse adequadamente, aquele da província mais próxima se encarregava de suas responsabilidades – pertencente ao organograma das comissões do povo, partido e província, enquanto à cúpula situava-se uma inspeção geral, responsável por todo o território. Entre suas funções figuravam:

- Indagar sobre a necessidade da educação primária.
- Propor melhoras ao governo.
- Zelar pelo cumprimento das leis.
- Cuidar para que os professores sejam pagos em dia.
- Estimular o trabalho das comissões provinciais.
- Sua atribuição: a visita”³.

O cumprimento dessa função central de representação do Estado na criação, fiscalização e controle dos estabelecimentos educativos levou ao desenvolvimento de um modelo de inspeção que De Grauwe e Carron chamaram de *control público ou estatal*, dominante na maioria dos países (IIPE-UNESCO, 2007a). Segundo sua análise, a principal característica desse modelo é a hierarquia burocrática formal: os professores são controlados pelos diretores das escolas, que são coordenados por agentes do distrito, que por sua vez são geridos pelo Ministério central, dirigido pelos representantes eleitos. Essa hierarquia tem legitimidade democrática devido à cadeia de

2 Martín Legarralde, “Los Inspectores en los inicios del sistema educativo”, em El Monitor de la Educación, publicação do Ministério da Educação da República Argentina, nº. 16, s/d.

3 Elías Ramírez Aísa, Inspeção de Educación de la Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur. Leganés. España, em Breve Resumen de la Historia de la Inspección de Educación, acessível na página eletrônica da Asociación de Inspectores de España:

http://adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=30

controle que emana do nível político. Nesse modelo as formas de monitoramento⁴ da qualidade do serviço educativo externas às instituições escolares prevalecem sobre as formas internas, ainda que esse aspecto apareça marcado pelo caráter mais ou menos centralizador do sistema tradicional de inspeção.

Ao longo do século XX, os serviços de inspeção escolar chegaram a se converter em sistemas complexos e intrincados e acumularam numerosas críticas. Os principais comentários dirigiram-se contra as condições de trabalho dos supervisores ou inspetores (carência de pessoal, falta de recursos, absenteísmo nas escolas mais remotas), os conflitos de funções (sobrecarga de tarefas, tensões entre as obrigações administrativas e pedagógicas, tensão entre as funções de controle e apoio), as práticas tradicionais de recrutamento e formação, a falta de apoio profissional com que devem realizar seu trabalho (guias ou manuais de supervisão, bases de dados atualizadas regularmente) e a debilidade ou ausência de um processo de retorno ou retroalimentação⁵ para os professores e diretores (Carron e De Grauwe, 2003).

Nas últimas duas décadas, a insatisfação crescente com o funcionamento e com os resultados da educação formal levou numerosos países a tentar efetuar reformas substantivas nos modelos de governo e administração de seus sistemas escolares. Como ressalta Arbós Bertran (2003), países antigamente mais centralistas orientaram-se rumo a formas variadas de descentralização⁶ e, ao contrário, países tradicionalmente descentralizados aumentaram o controle central.⁷ As mudanças incluem ainda uma terceira tendência, a daqueles países⁸ que se orientaram rumo à autonomia das instituições educativas, deixaram as funções de apoio e orientação sob a responsabilidade do diretor de escola e criaram organismos ou agências centrais de avaliação⁹, ainda que boa parte deles pretendesse, ao menos do ponto de vista teórico, conciliar a centralização com a descentralização. Em outros, ainda, a avaliação efetiva também ficou no nível da escola, com sistema de representação dos distintos setores¹⁰.

Pode-se dizer que, nas modalidades de administração do sistema escolar há uma clara tendência à procura de novas formas de equilíbrio entre o controle da administração central e a descentralização rumo aos organismos educativos locais e, em última instância, aos estabelecimentos escolares. Diante dessa tendência, os sistemas de inspeção ou supervisão não podiam ficar fora das propostas de reforma. Em virtude das críticas gerais e de outras específicas dos distintos contextos nacionais, há um quarto de século os sistemas de inspeção vêm sendo objeto de tentativas de reforma de distintas envergaduras. Carron e De Grauwe ressaltam, entretanto, que apesar das diversas reformas, a ideia de que a supervisão escolar é necessária e útil perseverou ao longo de todas elas: as reformas, inclusive as mais profundas, nunca questionaram esse princípio, mas tinham em vista precisamente fazer com que a supervisão

4 O termo “monitoramento” é usado como equivalente à monitoragem ou monitorização, também comuns em países lusófonos.

5 Os termos “retroalimentação” e “retorno” são usados como tradução ao termo em inglês feedback, que consiste no provimento de informação a uma pessoa ou instituição sobre o desempenho, conduta ou eventualidade executada por ela.

6 Espanha, França, Suécia, Argentina, Paraguai no 2º Plano de Desenvolvimento Educacional 1983-1994, Venezuela, Colômbia.

7 Inglaterra, México, El Salvador desde 1989 através do Escritório de Planificação.

8 Bélgica, Holanda, Finlândia, Chile no âmbito dos projetos de municipalização do currículo, Nicarágua com a Estratégia Nacional de Educação de 1999.

9 Reino Unido, Nova Zelândia.

10 Finlândia, Dinamarca, Islândia, Noruega e Malta.

escolar e o apoio fossem mais eficientes e benéficos para o sistema, para as escolas e para os professores (Carron e De Grauwe, 2003).

Esse capítulo apresenta o estado da arte das políticas e debates em torno da inspeção/supervisão escolar, com base na revisão de literatura disponível no IPE. Devido ao crescente interesse em transformar a supervisão e as diversas tentativas nacionais realizadas nesse sentido, hoje contamos com uma série de trabalhos que oferecem descrição, análise e avaliações dos sistemas nacionais (De Grauwe, 2001; Carron e De Grauwe, 2003; IPE- UNESCO 2007, entre outros) e textos abrangentes que consideram os casos nacionais no marco de tendências mais gerais das políticas em relação à função de inspeção. Dessa forma, não será preciso construir uma nova análise dos sistemas existentes, mas sim utilizar as revisões disponíveis na literatura especializada para traçar um panorama sobre os debates que se apresentam e as transformações esboçadas.

Quatro modelos de inspeção/supervisão escolar

Frente às críticas generalizadas à falta de eficiência da inspeção escolar, muitos países têm ensaiado algumas reformas, em muitos casos de forma marginal, em outros, com revisão de sua estrutura e, com isso, do esquema de gestão educacional. De Grauwe e Carron coordenaram entre 1996 e 2004 um amplo programa de pesquisa e formação sobre supervisão escolar no IPE-Paris. Nesse âmbito, tipificaram quatro modelos de supervisão escolar, diferenciados entre si pelo modo pelo qual resolvem certas questões estratégicas no que concerne a três dimensões:

1. Função e objetivos da supervisão escolar

Os autores apresentam três funções genéricas, entre as quais cabe a cada país optar:

- inspeção, controle e monitoramento.
- apoio e orientação.
- ligação entre os níveis da administração com as escolas.

Cada uma dessas funções, por sua vez, pode ser exercida sob duas dimensões: a pedagógica e a administrativa, o que constitui também outra decisão a ser tomada.

A decisão de qual será o principal papel do serviço de supervisão externa tem impacto sobre a configuração dessa supervisão, sobre sua estrutura e sobre a localização dos supervisores.

2. Ferramentas de monitoramento

Os mesmos autores consideram três instrumentos de monitoramento:

- serviço externo de supervisão (que em geral está em mãos da autoridade educativa).
- avaliação interna da escola.
- exames e avaliações centralizados.

3. Tipo de responsabilização dos professores

Essa categoria define ante a quais instituições as escolas e os professores devem prestar contas e de que maneira essa responsabilidade é interpretada. A esse respeito, os autores diferenciam três tipos de responsabilização:

1. Contratual: em relação ao empregador, na maior parte dos casos a autoridade educativa é representada em nível local pelo director de escola ou pelo inspector. Nesta perspectiva, o docente é visto como “servidor civil”.
2. Profissional: neste caso os professores são tidos como membros de uma comunidade profissional. Assim, ou são responsáveis por si mesmos (situação em alguns casos encontrada na educação Superior), ou são responsáveis perante a comunidade profissional e seus códigos de ética.
3. Pública: os docentes são vistos como membros de um serviço público e, portanto, como responsáveis ante o público ou os usuários¹¹ do sistema educativo. Diferenciam-se dois tipos de alcance ao público-alvo: os alunos e famílias de cada escola ou o conjunto de alunos e famílias do sistema educativo em geral.

Os modelos propostos por De Grauwe e Carron (IPE-UNESCO, 2007g) foram construídos a partir da forma com os distintos sistemas nacionais respondem às três funções destacadas. Os autores sublinham, e interessa-nos também enfatizar, que os modelos não existem na realidade de nenhum sistema concreto: são, na verdade, simplificações da realidade, que tipificam traços possíveis de se encontrar em distintos graus dos sistemas de inspeção de diversos países. Trata-se dos seguintes modelos:

- Modelo clássico.
- Modelo de controle central.
- Modelo de apoio próximo à escola (close- to- school support model) e
- Modelo de inspeção entre pares.

As realidades dos sistemas de inspeção e/ou supervisão nacionais podem aproximar-se mais de um ou de outro modelo e também pode acontecer de os países combinarem opções que aqui se diferenciam como próprias a distintos modelos, classificando-se ao fim da análise como sistemas *híbridos*, tal como veremos ao revisar as variações incorporadas por alguns países aos sistemas de inspeção e/ou supervisão pré-existentes.

▪ O modelo clássico

Esse modelo é resultado da adaptação do serviço de inspeção à expansão do sistema educativo e à desconcentração administrativa que a acompanhou. Originalmente, foi desenvolvido em países onde os serviços estatais eram efetivos e bem financiados, mas logo foram estendidos a contextos muito distintos, com Estados frágeis e recursos escassos: foi implantado na maioria dos países em desenvolvimento, particularmente nos que previamente haviam sido colônias francesas e britânicas (por exemplo, a Tanzânia).

11 Na literatura citada fala-se em “clients”, cuja tradução literal (clientes) não remete à ideia de cidadãos com direito ao uso de um bem ou um serviço. Devido a isso, nesse relatório utilizamos o termo usuário, com essa conotação.

Nesse modelo, a inspeção detém a função de controle e apoio às áreas pedagógicas e administrativas, com uma cobertura que se supõe global: cada escola e cada professor têm o direito – ou pode ser submetido – à supervisão. Para isso, os inspetores se localizam em cada escalão da administração: no nível distrital, no qual geralmente exercem controle sobre as escolas primárias e oferecem apoio aos docentes; em nível regional, em que, em geral, exercem as mesmas tarefas mas nas escolas secundárias; e em nível central, onde seu papel pode incluir uma avaliação da evolução do sistema educativo, como no caso dos Inspectores Gerais da França ou da Unidade de Controle de Parâmetros do Zimbabué.

O modelo sofreu poucas alterações desde a sua criação, ainda que tenha passado por algumas reformas em resposta às solicitações dos docentes, tais como a criação de assessores pedagógicos ou as visitas planejadas e previamente anunciadas, seguidas de reuniões sistemáticas de retorno.

Uma importante debilidade do modelo é seu elevado custo, pois requer muitas oficinas e grande quantidade de pessoal profissional. Devido a isso, esse modelo costuma funcionar melhor em países com um serviço público competente, com agentes bem pagos; mas mesmo nesses contextos surgem dois problemas:

- As tensões nos papéis, com a consequência usual dar-se prioridade ao controle administrativo em detrimento do pedagógico.
- A estrutura pesada, que apresenta sérias dificuldades para a coordenação entre níveis e agentes, com a consequência de que há pouco acompanhamento das recomendações dos inspetores.

Esse modelo em sua forma pura coloca forte ênfase sobre o serviço de supervisão externa à instituição escolar como principal instrumento de monitoramento. A avaliação interna à escola é frágil e os resultados dos exames – quando existentes – são utilizados para informar sobre o processo de supervisão, mas não oferecem contribuições sobre o controle das escolas. Por trás dessa definição subjaz um conceito de responsabilidade contratual: a responsabilização do docente se dá em relação ao seu empregador, o Ministério da Educação.

Ainda que o modelo clássico subsista em muitos países, as reformas produzidas integraram outros instrumentos e objetivos, o que produziu distintas formas híbridas. A publicidade dos resultados e a elaboração de planos de melhora escolar são os exemplos mais conhecidos, que refletem uma responsabilização não exclusivamente contratual.

▪ *O modelo de controle central*

Esse modelo parte da crítica ao modelo clássico, cuja pesada burocracia é considerada não apenas cara, mas também ineficaz e se apoia na convicção de que solicitar a um mesmo agente ou serviço a combinação das funções de controle e apoio torna a intervenção sobre os domínios ineficaz. Segundo essa visão, a supervisão externa não pode por si mesma levar ao aprimoramento da escola. Isso é responsabilidade dos agentes escolares (diretor, docentes, juntas, associação de pais) e cabe à inspeção ou supervisão externa concentrar-se exclusivamente sobre o controle.

Separadas as funções de apoio e controle em agentes diferentes, o papel passa a ser relativamente simples: inspecionar cada escola periodicamente e publicar um relatório. Tal

inspeção examina todos os aspectos do funcionamento da escola (cobre tanto os aspectos pedagógicos como os de administração e gestão) e pode ser considerada como uma espécie de “auditoria”.

A estrutura que a inspeção adota reflete esse papel: forte controle central e poucos, se alguns, agentes encarregados da supervisão em níveis mais baixos. As visitas almejam estimular que as escolas assumam a responsabilidade por seu próprio melhoramento por meio da elaboração de um plano de ação. Nos países tomados como base para tipificar esse modelo (Inglaterra, Gales e Nova Zelândia) o apoio fica nas mãos de provedores privados.

Entre as virtudes atribuídas a esse modelo, encontram-se a simplicidade da organização do serviço de inspeção e/ou supervisão e a tentativa de evitar a sobreposição de tarefas: os inspetores, que são agentes de revisão, não são confrontados com papéis conflituosos porque não se espera que ofereçam apoio. Além disso, o modelo atribui aos agentes do nível escolar a responsabilidade pela melhoria das escolas.

O modelo também apresenta, contudo, seus problemas. Segundo a análise de De Grauwe e Carron, o processo coloca muita pressão sobre as escolas e suas autoridades; antes da visita, o período de preparação gera grande ansiedade, causa conflito entre os docentes, etc. Um assunto delicado é que a visita de inspeção condiciona o futuro da escola: um relatório crítico, especialmente quando publicado, pode criar um círculo vicioso que pode fazer com que a escola decaia em lugar de melhorar.

Os limites apresentam-se especialmente no que se refere às escolas que se encontram em circunstâncias difíceis. Muitos docentes na Inglaterra e Nova Zelândia queixam-se de incentivos insuficientes à melhora, já que os relatórios são apenas acompanhados de algumas recomendações, sem nenhuma ajuda. Obviamente, as escolas de sucesso sofrem menos com essa falta de apoio, mas as escolas com dificuldades ficam desmotivadas diante de um processo que ressalta suas debilidades, mas oferece poucas soluções.

Os únicos instrumentos de monitoramento adotados por esse modelo são as visitas de inspeção e os relatórios como únicos instrumentos. No entanto, ao mesmo tempo, esse enfoque reforçou o papel dos exames e avaliações e fez da publicação dos resultados a mais conhecida e controversa forma de intervenção.

A autoavaliação também é adotada, mas principalmente como uma etapa do processo de inspeção externa. Ocorre antes da visita de inspeção e tem dois objetivos: facilitar o processo de inspeção ao reunir documentos e preparar a escola para a auditoria externa de forma a apresentar melhor desempenho. Na verdade, várias escolas usam essa autoavaliação como um ensaio para a auditoria. Em outras, a obrigação de elaborar um relatório de autoavaliação contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de auto-observação.

Nesse modelo, a escola e os professores se responsabilizam, por um lado, em relação ao seu empregador – o Ministério – e, por outro, em relação ao público. A publicação dos relatórios de inspeção cumpre justamente à função de prestação de contas, para que a escola sinta-se diretamente responsável por seus *usuários* e para permitir que estes tenham informações com base nas quais escolham uma escola e pressionem por vagas ou pela manutenção ou melhora dos resultados.

Diferentes países adaptaram certos elementos desse modelo, particularmente a auditoria institucional levada adiante por um corpo específico de inspetores, mantendo grande parte dos aspectos do processo clássico de supervisão que se concentra mais sobre o apoio do que sobre o controle. Nessa combinação, o objetivo da auditoria é reforçar a avaliação das escolas e dar-lhes estrutura e caráter formais.

▪ *O modelo de apoio próximo à escola (close-to-school support model)*

Assim como o modelo de controle central, este modelo surgiu a partir das críticas ao modelo clássico, mas chegou a conclusões muito distintas. Baseia-se na seguinte lógica: a principal fragilidade do modelo clássico é considerar todas as escolas como unidades similares, quando na verdade as escolas possuem características muito diversas: o contexto, os alunos, os docentes, os pais, os recursos, etc.

Na base desse modelo encontra-se a premissa de que o sistema de inspeção deve ter essas diferenças em conta ao organizar suas avaliações: as escolas mais efetivas são encarregadas de seu próprio processo, enquanto os supervisores concentram suas ações sobre as mais frágeis, que precisam de maior apoio pedagógico, o que se concretiza por intermédio de visitas regulares de supervisores orientados ao apoio. As avaliações ocupam um papel importante: permitir ao Ministério e ao serviço de inspeção saber sobre quais escolas focar e monitorar a redução de disparidades.

Para que visitas regulares às escolas mais frágeis sejam possíveis, a maioria dos supervisores fica sediada tão perto da escola quanto possível, enquanto os agentes centrais provinciais não visitam escolas, mas ficam a cargo da formulação de políticas e da capacitação, respectivamente. Para evitar que os supervisores percam demasiado tempo com questões administrativas, são criados quadros específicos e para assegurar que possam se concentrar no que a escola mais precisa, uma base de dados designa um número limitado de escolas para cada supervisor. As visitas de supervisão, nesse modelo, são um importante instrumento de monitoramento, mas há um vínculo próximo entre essa supervisão externa e a autoavaliação escolar. A organização da supervisão no Chile é a base utilizada para a tipificação desse modelo. Informações recebidas de El Salvador permitem considerar que esse país substituiu seu sistema de supervisão – originalmente baseado num modelo clássico, desarticulado como outras instituições dos estados por uma prolongada guerra civil – por esse modelo de acompanhamento próximo às escolas¹².

A análise de De Grauwe e Carron destaca três pontos fortes desse modelo: a estrutura é leve em seu topo, com um maior número de funcionários nos escritórios localizados próximos às escolas; libera-se a supervisão do trabalho administrativo para que a supervisão se concentre no apoio como missão essencial; a supervisão transforma-se num serviço flexível, adaptando-se às características da escola.

12 Depois da guerra, a situação institucional do Ministério da Educação (MINED) de El Salvador caracterizava-se por múltiplas fragilidades na capacidade administrativa e de gestão, fragmentação e burocratização das unidades técnicas, carência de pessoal qualificado e grandes ausências no que se refere à planificação, supervisão e informação. Por outro lado, durante a guerra, muitas comunidades – especialmente nas zonas campesinas – haviam tomado a iniciativa quanto à educação de seus filhos, contribuindo com as escolas, contratando professores, etc. Depois da guerra, a reforma do sistema de supervisão incorporou essas formas de participação comunitário, através de associações e conselhos diretores escolares nos que participam os alunos, pais de família, professores e diretores. Castro de Pérez et al destacam que “a supervisão não é [desenvolvida] absolutamente pelo MINED, mas compartilhada com a comunidade e isso vem solucionar um dos maiores problemas da área rural: o absentismo de professores e a supervisão deficiente” (Castro de Pérez et al, 1999:88).

Entre os desafios e preocupações que esse modelo apresenta, De Grauwe e Carron mencionam o problema de que a supervisão não cobre todas as escolas: pode haver um grande grupo de escolas que não são *suficientemente frágeis* a ponto de se beneficiarem da supervisão, mas tampouco *suficientemente fortes* a ponto de funcionar sem nenhum apoio. Com isso, destaca-se o desafio intrínseco de mudar a cultura do serviço de supervisão a partir de uma lógica de controle sobre muitas escolas a uma de apoio às escolas selecionadas.

É interessante ressaltar que estabelecer um modelo baseado nas necessidades das escolas exige uma base de dados sólida e conhecimentos específicos sobre as necessidades e características das escolas, que vá além de uma tabela ou uma lista de posições ou *ranking*. Essa situação não é, entretanto, a mais usual na maioria dos países.

Segundo os autores mencionados, este modelo incorpora dois conceitos de responsabilização: contratual e profissional, pelo envolvimento da equipe docente na autoavaliação e no processo de melhora, que implica um sentido de responsabilidade em relação a seus colegas.

- *O modelo de inspeção entre pares*

Diferentemente dos anteriores, esse modelo não surgiu em reação às ineficiências do modelo clássico, mas em decorrência do desenvolvimento próprio de sistemas educativos com características peculiares. Segundo De Grauwe e Carron, o modelo é, em certa medida, típico de países com grande homogeneidade social, com professores bem formados e motivados, com um público confiante no profissionalismo docente e com forte interesse familiar na educação.

Nesse contexto, os professores e a comunidade local são considerados os melhores avaliadores em termos de qualidade e funcionamento da escola e não se sente a necessidade de um serviço de supervisão formal organizado pelas autoridades estatais. Em nível local, as ações de monitoramento, avaliação e controle produzem-se segundo distintos cenários. A autoavaliação pode ser muito informal, sem muita estrutura e organização, recaindo sobre a iniciativa individual dos docentes; ou pode ser de responsabilidade específica de uma estrutura ou instituição (como uma junta de governo escolar, ou similares).

Assim como no caso anterior, pode-se levantar um questionamento a respeito do destino das escolas e comunidades mais frágeis. Por isso, esse modelo requer um forte sistema nacional de avaliação, dotado de instrumentos organizados pelo nível central para monitorar as escolas, tais como sistemas de avaliações e exames e sistemas centralizados de indicadores.

Além disso, sem as condições de relativa homogeneidade social e profissionalismo docente, um modelo de supervisão tão fortemente desconcentrado põe em risco os objetivos da política educativa nacional, devido à diversidade de iniciativas e critérios a que abre espaço: em teoria, em tantas escolas ou comunidades quanto existirem.

Como é possível compreender, esse modelo é encontrado raramente, pois como depende de condições que não se repetem com frequência em países cujos sistemas de supervisão foram objeto de análise. O sistema que De Grauwe e Carron sugerem como exemplo desse modelo é a Finlândia, onde a monitoramento e o controle do andamento da educação baseiam-se numa concepção de responsabilidade profissional e pública.

Síntese

Os sistemas nacionais de inspeção escolar reais não podem ser entendidos como puro efeito de um trabalho esquemático. Não se trata de selecionar os traços preferíveis de cada modelo, evitando os indesejáveis, pois os sistemas reais mostram-se em realidade complexos processos nos quais as histórias e os desdobramentos dos sistemas educativos e a lógica política dos países produzem importantes graus de hibridação.

Por outro lado, cada modelo tem seus pontos positivos e pontos negativos, uma vez que sua efetividade depende do contexto em que é implementado. A seguir encontra-se um quadro que permite sistematizar os aspectos tratados sobre cada modelo: as dimensões estratégicas em torno das quais cada um se caracteriza e também as vantagens e dificuldades que apresentam.

Tabela 1. Síntese dos pontos positivos e pontos negativos dos modelos de inspeção/supervisão

Modelo de inspeção escolar				
Dimensões de análises	Clássico	De controle central	De apoio próximo à escola	Entre pares
Função	Oferece apoio e exerce controle sobre todas as escolas	Controla todas as escolas por meio de inspeções completas/abrangentes /integrais (<i>comprehensive</i>)	Forte apoio às escolas com maior necessidade e pouco controle sobre as outras escolas	Não há inspeção externa Supervisionado por um funcionário e, às vezes, pela comunidade
Estrutura	Descentralizado, segue a administração educacional	Centralizado numa autoridade autônoma	O mais descentralizado possível	Baseado na escola
Pontos positivos	Cobre todas as escolas de maneira sistemática Oferece apoio e exerce controle	Clara distribuição de tarefas Pouca burocracia Torna as escolas responsáveis pela distribuição de tarefas	Estrutura leve na parte superior do sistema; Serviço flexível: focalizado e adaptado às necessidades das escolas. Libera a inspeção das tarefas administrativas.	Responsabiliza os agentes, que podem fazer a diferença Pouca burocracia
Pontos negativos	Custoso Complexidade de coordenação Burocracia pesada	Escasso apoio às escolas Demasiada pressão sobre as escolas e suas autoridades Um único relatório de inspeção decide sobre o futuro da escola	Não cobre todas as escolas Necessita de uma base de dados sólida Pede mudanças na cultura de supervisão	Pressão sobre as escolas: o que acontece com as escolas mais frágeis? Precisa de um sistema forte de avaliação nacional. Como promover os objetivos da política nacional?
Responsabilização	Principalmente contratual	Combinação de contratual e pública (mercado).	Mescla entre contratual e profissional	Mescla de profissional e pública (associativismo)

Esperamos que, pela apresentação do quadro de síntese em sua totalidade, fique clara a advertência de que não se trata de escolher um modelo e aplicá-lo num país, nem de preparar uma seleção dos aspectos preferidos de cada modelo. Uma vez que os sistemas de inspeção/supervisão são um componente substantivo da política educativa, faz-se necessário ter em mente as condições que tornaram seu desenho possível, assim como as formas que assumiu durante sua evolução, com base no que Weaver-Hightower (2008) chama de *ecologia da política*¹³. Temos a obrigação de considerar a especificidade de condições que cada contexto apresenta. Tal especificidade exige adequações particulares e, inclusive, pode desencorajar a adoção de uma determinada iniciativa.

Assim, por exemplo, enquanto a desconcentração administrativa pode ser – e em certos casos de fato o foi – uma ferramenta de melhora da inspeção por via do *empoderamento*¹⁴ de poderes locais mais próximos às escolas, não funcionou do mesmo modo para todos os países que a adotaram, o que depende de fatores tão diversos quanto os critérios e lógicas políticas dos ministérios, as capacidades técnicas em distintos níveis do sistema educativo, formação de professores, capacidade para sustentar inovações em nível de gestão, formas de participação comunitária nas escolas e a disponibilidade orçamentária. As características de um determinado sistema nacional de inspeção/supervisão não podem ser simplesmente deslocadas de um país para outro. Para a efectiva melhora dos sistemas já existentes deverão ser consideradas as condições locais e avaliadas as mudanças que podem ser propostas com relação a essas condições e à tradição construída pelo sistema nacional em particular.

13 Esse autor defende que a política educacional pode ser analisada produtivamente por meio da utilização da metáfora ambiental ou ecológica. Segundo ele, cada política faz parte de um sistema complexo que reflete dinâmicas internacionais, nacionais, regionais e locais e não pode ser entendida fora delas, fora de seu ambiente, de seu contexto. Com essa metáfora o autor procura advertir sobre a necessidade de considerar essas dinâmicas e suas interrelações ao analisar as regularidades e singularidades de cada política e seus processos (Weaver-Hightower, 2008).

14 Neologismo utilizado na literatura publicada em língua portuguesa como tradução para empowerment, frequente na literatura de língua inglesa.

Capítulo 2

Apresentação de casos

O presente capítulo analisará os sistemas nacionais de inspeção ou supervisão de quatro países (França, Tanzânia, Inglaterra e Chile) selecionados por sua capacidade de ilustrar os três modelos mais gerais da tipologia oferecida no capítulo 1 (o modelo clássico, o de controle central e o de apoio próximo à escola).¹⁵ Deve-se ter em conta que os sistemas observados podem enquadrar-se mais facilmente num ou noutro modelo, mas que os estes são tipificações necessariamente esquemáticas: os casos reais mostram variações e, em geral, uma riqueza de matizes que não deve ser negligenciada. Assim, os sistemas nacionais citados serão apresentados como casos. Isso significa dizer que cada sistema será apresentado com informações suficientes para dar a conhecer suas atribuições em certo nível de detalhes e fazer-se compreender em sua lógica.

Os sistemas de inspeção e/ou supervisão serão caracterizados considerando, entre outras dimensões de análise, a estrutura e o grau de desenvolvimento dos sistemas educativos, o esquema institucional dos sistemas de inspeção e/ou supervisão, as funções dos agentes (inspetores ou supervisores), as condições de acesso à função, as propostas para sua formação e as formas prototípicas de trabalho com os estabelecimentos educativos.

1. França

O sistema de inspeção da França foi criado no período napoleónico e replicado em muitas de suas colónias. É proposto aqui como um referencial para o *modelo clássico*, que conta com longa tradição. No entanto, as mudanças sociais e demográficas produzidas no país ao longo dos anos trazem transformações ao estabelecido por suas raízes seculares.

Contexto e antecedentes

A especificidade do sistema educativo francês encontra suas origens numa longa herança histórica do pensamento educativo. A evolução das ideias sobre a educação ao longo do século XVIII deu lugar à criação de toda uma série de planos educativos elaborados durante a Revolução Francesa. O regime republicano e as leis de Jules Ferry — inspiradas nas ideias da Revolução Francesa e também nas do monárquico Guizot e com o antecedente Relatório de Condorcet — deram lugar à elaboração do sistema educativo que, de maneira geral, esteve em vigor até a atualidade com base na gratuidade (1881), o laicismo (1882) e a obrigatoriedade da escola a partir de 1833.

Naquele momento, iniciou-se na França, ainda com maioria rural, uma desenfreada atividade de construção de escolas, no intuito de se criar uma escola em cada município e uma Escola Normal de magistério em cada departamento. Esse fenómeno respondia às aspirações de uma burguesia e de um campesinato ávidos por ascensão social. Os resultados não tardaram em aparecer: em

¹⁵ No capítulo 1 destaca-se que o quarto modelo (o modelo de supervisão com base na escola) é pouco frequente e foi encontrado unicamente sob condições sociais, políticas e educacionais que verificam-se em poucos países do mundo.

1906, somente 5% dos soldados recrutados pelo exército francês eram completamente analfabetos. Napoleão havia criado, em 1802, com o monopólio universitário estatal, os institutos que proporcionariam ao Estado uma *élite* de servidores leais. Em 1808, criava-se o *bacalauréat* (exame e/ou título de Ensino Secundário que permite o acesso aos estudos superiores) (Gauthier, em Prats e Raventós, 2005). Nesse contexto, um corpo de inspetores-gerais encarregava-se de controlar o ensino nos institutos.

A partir de finais do século XIX, o sistema educativo foi progressivamente consolidado, com uma *ascensão* que culmina na extensão da escolarização até os 16 anos (1959). Posteriormente, em 1975, com a instituição do *collège*, surge um novo Ensino Secundário *Inferior* unificado. Tal coexistência entre os distintos níveis mantém-se estável até meados da década de 80.

A estrutura de governo do sistema tem no topo de sua pirâmide o Ministério da Educação. Essa administração central tem responsabilidade sobre todos os sectores da educação pública e privada. Conselhos e direções (atualmente 19) ajudam o Ministro/a.

A configuração da população francesa transformou-se substancialmente desde o início do sistema educativo e hoje apresenta características comuns à maioria dos países europeus:

- densidade média escassa (107 habitantes/ km²).
- distribuição desigual da população, com grandes concentrações urbanas, em cujas periferias concentram-se as populações mais desfavorecidas, para os quais a escolarização não está isenta de dificuldades.
- em contraste, há também o que Gauthier descreve como verdadeiros desertos rurais, devido à baixa densidade populacional.
- a população francesa encontra-se em fase de “envelhecimento” embora sua taxa de fertilidade seja mais elevada que a média dos países europeus.
- a riqueza nacional reparte-se desigualmente e o desemprego é uma realidade persistente.
- a sociedade é marcada por “correntes de imigração”, o que favorece, algumas vezes, a manifestação de valores estrangeiros na escola, concretamente de tipo confessional, o que compromete o princípio do laicismo.
- a terciarização do trabalho implica o fortalecimento das classes médias, que manifestam novas exigências em matéria de educação.

A estrutura escolar do país — baseada numa sociedade distinta — gera uma série de problemas de recursos e desigualdades no que se refere à orientação aos alunos e à opção pela carreira docente. O alunado das escolas tem diminuído em número e isso acarreta o fechamento de salas e escolas. Essa é, precisamente, uma das principais razões do conflito entre a administração, preocupada com as relações de custo-benefício dos estabelecimentos escolares, e a população, que reivindica a igualdade de oportunidades na escolarização.

Tabela 2. Dados estatísticos básicos do sistema educativo francês.

Idades em que a educação é obrigatória	6-16
População total (em milhares)	61.330
População em idade escolar primária 7-13 anos em 2005 (em milhares)	3.690
Alunos matriculados no Ensino Primário em 2006 (em milhares)	4.052
Taxa bruta de escolarização primária	110
Taxa líquida de escolarização primária	99
Pessoal docente nível primário em 2006 (em milhares)	218

Fonte: *Elaboração própria*. Relatório de Seguimento da EPT no Mundo 2009 - Superar a desigualdade: por que é importante a governança. Paris, UNESCO.

A organização do atual sistema de inspeção

Um corpo de 252 inspetores gerais, herdeiros da tradição napoleônica, presta serviços de aconselhamento ao Ministro. Sua competência estende-se por todo o território nacional. As primeiras instâncias do Ministério nessa matéria são as 30 Academias que mais ou menos coincidem com as regiões e que encontram-se sob a direção de reitores nomeados pelo Conselho de Ministros.

No total, são contados 3.311 inspetores no sistema e calcula-se cerca de 36.000 pessoas de administração distribuídas em todos os níveis. Não é difícil notar, assim, que se trata de uma estrutura burocrática bastante pesada e formalista. Segundo as análises disponíveis (Prats e Raventós, 2005, pág. 42), a multiplicação dos conselhos e de outras instâncias de decisão resulta em lentidão nos processos e numa grande perda de tempo. Além disso, essa estrutura vai de encontro com a intenção declarada de conferir maior autonomia e poder de iniciativa aos agentes de base em seus respectivos postos.

Em 1989, introduziu-se uma ampliação das funções da Inspeção Geral em tarefas de avaliação, uma vez que, dado seu contanto aproximado com a realidade das escolas, os inspetores eram os mais indicados para a avaliação qualitativa geral do sistema escolar e para produzir relatórios regulares sobre questões e desafios específicos. Tais relatórios, baseados num trabalho de campo específico e em visitas às escolas realizadas por uma equipe da Inspeção Geral, chegaram a servir como subsídios extremamente importantes para a tomada de decisões em nível ministerial. Os relatórios anuais são acessíveis ao público em geral e costumam ser amplamente comentados pela imprensa e engendram fortes debates políticos (IIPE/UNESCO, 2007b – Módulo 2).

A inspeção é especializada:

- A função de controle é separada da de apoio; enfatiza-se o papel de assessoria e apoio por parte dos inspetores para a elaboração dos projetos de centro, assim como para a formação contínua.
- A equipe central concentra-se na avaliação do sistema como um todo, por meio — por exemplo — da publicação de relatórios.
- A equipe local de inspeção encarrega-se do trabalho substancial de inspeção, que consiste, em particular, na avaliação de docentes.
- Distingue-se a inspeção pedagógica da administrativa (IPE- UNESCO, 2007c – Módulo 3).

A organização da Inspeção Geral da Educação Nacional (IGEN) desenvolve-se por três critérios: matérias ou disciplinas acadêmicas, temáticas e territórios. Os Inspetores Gerais da Educação Nacional distribuem-se em doze grupos disciplinares¹⁶, aos quais são acrescentados Ensino Primário, Centros e Vida Escolar. Cada grupo é coordenado por um decano que conta com a ajuda de assessores (Escalera Durán, 2009). O conjunto da Inspeção Geral é coordenado por um decano nomeado pelo Ministro que, por sua vez, conta com a ajuda de um adjunto e de vários assessores.

Depois da aprovação das leis de desconcentração e de descentralização (1982-1983), a Inspeção viu-se obrigada a combinar a organização disciplinar com a territorial. Com isso, a colaboração entre a Inspeção Geral e o reitor de cada Academia fez-se ainda mais importante. Por isso, foi criado o Corpo de Inspetores Regionais (Inspetores da Academia e Inspetores Pedagógicos Regionais), sob o mandato directo dos reitores das Academias e foi instituída também a figura do Delegado Regional da Inspeção Geral. Em resumo, o Conselho de Inspeção Geral da Educação Nacional é hoje integrado pelo Decano da Inspeção Geral, os assessores do decano, os decanos dos grupos permanentes de cada especialidade e os delegados regionais. A seguinte tabela sintetiza os principais agentes do sistema:

16 Letras, Idiomas, Matemáticas, Ciências Físicas e Química, Filosofia, História e Geografia, Ciências Económicas e Sociais, Economia e Gestão, Ensino de Arte, Ciências e Técnicas Industriais, Educação Física e Desportiva e Ciências da Vida e da Terra.

Tabela 3. Organização do Sistema de Inspeção da Educação Nacional na França.

DENOMINAÇÃO	NÚMERO	TERRITÓRIO	NÍVEL ESCOLAR	FUNÇÃO
Inspetores de educação nacional (IEN)	1.880	Municípios	Primeiro grau ¹⁷	Fomento, avaliação, inspeção, anotação, formação
Inspetores de Academia (IA)	1.149	Departamento	Primeiro e segundo graus ¹⁸	Gestão, fomento, avaliação, formação, inspeção
Reitores	30	Academia e região	Primeiro e segundo graus ¹⁹ , Ensino Superior	Política educativa geral, gestão, tutela das universidades
Inspetores Gerais (IG)	252	Território nacional	Distintas incumbências	Diversas competências, inovação, avaliação, controle da administração

Fonte: adaptado de Prats e Raventós (2005), página 42.

A inspeção administrativa não faz parte das funções da IGEN, mas sim da Inspeção Geral da Administração da Educação Nacional (IGAEN, que correspondem aos Inspetores Gerais), que se ocupa dos temas administrativos desde as escolas até as universidades. Sua organização é muito parecida com a da IGEN: tem à frente um Chefe de Serviço nomeado pelo Ministro e eleito entre os inspetores administrativos. Os membros da IGAEN estão divididos em sete grupos territoriais e contam com Inspetores Gerais e Inspetores Gerais Adjuntos (Escalera Durán, 2009).

Os agentes do sistema de inspeção

O *Reitor de academia* é responsável pelo acompanhamento da vida escolar e universitária, desde a aplicação dos programas até a gestão financeira, assim como da posta em vigor das diretrizes que recebe do Ministério. Apoiar-se numa administração que é reflexo das direções da administração central e os corpos de inspeção.

O *Inspetor de academia* (IA), sob a autoridade directa do reitor, representa a autoridade do Estado em matéria de educação num departamento. A ele/ela corresponde a tarefa de gestão do primeiro grau (nível primário) e o segundo grau (bacharelado geral), a tutela dos centros de ensino, o ensino privado e a animação pedagógica do professorado. O IA conta com a colaboração dos conselheiros e inspetores da educação nacional (IEN) para o primeiro grau.

Tanto os reitores como os inspetores de academia presidem um elevado número de conselhos e comitês, nos quais a representação dos funcionários é obrigatória.

Na base da pirâmide hierárquica encontram-se os centros, cada um com sua própria administração. As escolas primárias e os jardins-de-infância têm um diretor ou diretora. Os

17 Nível Primário.

18 Nível Primário e Bacharelado Geral.

19 Nível Primário e Bacharelado Geral.

centros de segundo grau encontram-se sob a direcção dos *principaux* (termo que poderia se traduzir também por “diretores”, como no caso anterior) ou de *proviseurs* (diretores) nos *lycées* (liceus). Todos eles possuem formação em Pedagogia. Se o diretor da escola é o único a gerir seu centro, no caso dos *principaux* e *proviseurs*, esses recebem a ajuda de equipes administrativas. Contrariamente ao que se sucede no caso do diretor de escola primária, eles possuem autoridade hierárquica sobre todo o pessoal do centro.

Os procedimentos de seleção dos agentes estão muito formalizados de acordo com cada posto:

Os *Inspetores Gerais da Educação Nacional* (IEN) são nomeados por Decreto do Presidente da República com base na sugestão do Ministro de Educação Nacional, a qual é definida após consulta a uma comissão consultiva, presidida pelo Decano da Inspeção Geral e constituída por 22 membros: sete Inspetores Gerais da Educação Nacional, sete Diretores da Administração Pública ou dos Organismos Públicos tutelados e sete professores de Universidade, todos eles designados pelo Ministro. Essa Comissão faz propostas relativas aos postos que devem ser cobertos. A lista de vagas e a convocação são publicadas no Boletim Oficial da Educação Nacional. A Comissão estuda as candidaturas apresentadas e prepara uma lista de nomes indicados para cada posto vago (Escalera Durán, 2009). Uma vaga entre cinco pode ser preenchida por Decreto do Conselho de Ministros, mas para que um inspetor seja nomeado por esse procedimento é necessário ter ao menos quarenta e cinco anos de idade completos. Os requerimentos para os candidatos são os seguintes:

- Ser funcionário titular de categoria A.
- Ter dez anos de serviço efetivo em dita categoria dentro da Educação Nacional, dos quais pelo menos cinco em ensino, e contemplar uma das condições seguintes: estar em posse do título de Doutor ou de Doctorat d’Etat ou de excelência em pesquisa, de agrégue ou outro equivalente; ou ter alcançado ao menos o índice bruto 901 no escalão a que pertença.
- Os Inspetores Gerais da Administração da Educação Nacional (IG), são nomeados por Decreto do Conselho de Ministros, segundo a proposta do Ministro de Educação Nacional e selecionados entre:
 - Os Inspetores Gerais adjuntos que figuram na lista de eméritos para a ascensão de cargo e que tenham alcançado ao menos o 4º. nível correspondente a sua categoria dentro de seu escalão. A quantidade de nomeações por essa modalidade não pode ultrapassar a metade do total dos postos.
- Os Diretores, Chefes de Serviço, Diretores Adjuntos e Subdiretores da Administração Central.
- Uma vaga em cada cinco pode ser preenchida diretamente por Decreto do Conselho de Ministros, igualmente ocorre na IGEN.
- Os Inspetores Gerais adjuntos podem ser:
 - Inspetores que tenham alcançado ao menos o 3º. nível de sua categoria dentro do escalão que figurem na lista dos eméritos à ascensão e que comprovem ao menos dois anos de serviços efectivos em seu nível.

- Uma vez inscritos numa lista de ascensão, os Secretários-Gerais de administração universitária que comprovem ao menos dois anos de permanência no cargo; os administradores civis de 1ª. classe.
- Dois dos postos totais podem ser ocupados por funcionários internacionais que prestem serviço a uma organização internacional ou intergovernamental com funções equivalentes às de um administrador civil de 1ª. classe.
- Os Inspectores de Academia e os Inspectores Pedagógicos Regionais são selecionados via concurso por especialidades e podem apresentar-se:
 - os catedráticos de Universidade de 2ª. classe.
 - os professores titulares de Universidade de 1ª. classe.
 - os professores adjuntos de Universidade de 1ª. classe.
 - os professores de aulas preparatórias.
 - os catedráticos de Instituto.
 - o pessoal de direção de 1ª e 2ª categorias.
 - os Inspectores de Educação Nacional.

Além disso, a capacitação dos inspetores recentemente designados é uma prática padronizada, que consiste num ano completo de formação. (IIFE- UNESCO, 2007d – Módulo 4). Os Inspectores de Academia (em nível distrital), recrutados por concurso, recebem um ano de capacitação antes de atribuir-lhes responsabilidades numa Academia. Essa capacitação tem lugar no Centro Nacional de Formação de Pessoal de Inspeção e de Direção. A formação realiza-se segundo o princípio de alternância entre lugar e conteúdo: períodos de formação no centro (com aulas dadas por reconhecidos profissionais do sistema educativo e fora dele) alternam-se com períodos numa Academia, onde eles formam-se e envolvem-se em tarefas próprias do posto, por período ininterrupto de não menos de quatro semanas. Ao final do segundo ano podem ser efetivados caso recebam relatórios favoráveis do Diretor do Curso de Capacitação e do Reitor da academia ao que foram atribuídos.

Essa capacitação intensiva organiza-se com base no princípio de *alternância* de lugar e de conteúdo: períodos no centro (22 semanas no total) alternados com períodos numa academia, onde envolvem-se em atividades laborais (15 semanas em períodos ininterruptos de 4 a 5 semanas cada um). A capacitação no centro complementa a formação teórica, por um lado, com aulas de profissionais reconhecidos de dentro e de fora do sistema educativo e, por outro, com atividades práticas e trabalho escrito.

O trabalho dos inspetores

A IGEN, entidade assessora do Ministro para colocar em prática a política educativa, recebe a cada ano a designação de um programa de trabalho específico.

Atualmente, a Inspeção Pedagógica Regional encarrega-se do controle e da qualificação dos professores, enquanto a Inspeção Geral ocupa-se do controle dos cursos preparatórios e, muitas vezes, também dos cursos técnicos superiores.

A Inspeção Geral intervém diretamente sobre os distintos concursos convocados anualmente para o acesso dos professores à função pública docente e quase sempre a avaliação dos exames teóricos fica sob a responsabilidade de um Inspector Geral, da Presidência ou da Vice-presidência do Tribunal. A revisão das provas práticas, chamadas de qualificação profissional cabe ao Inspetor Geral Regional (Escalera Durán, 2009)

Os Inspetores Gerais de Administração fiscalizam os aspectos administrativos, financeiros, contábeis e econômicos, pealizam o controle e a inspeção dos funaionários, dos serviços de Administração educativa – centrais e regimnais – dos Centros Públibos e de todos os org`nismos que dependem ou se beneficiam de qualquer ajuda do Ministério de Educação Nacional. Efectuam também todas as tarefas de estudos e de avaliação do sistema educativo encomendadas pelo Ministro e participam das atividades de formação encomendadas por ele. O Ministro pode ainda encarregar-lhes da petição de uma corpmração territorial para investigar o funcionamento dos centros públicos e outros locais de ensino (Escalera Durán, 2009)

Os Inspetores de Academia e Inspetores Pedagógicos Regionais são encarregados das seguintes tarefas:

- Avaliar o trabalho individual e em equipe do pessoal docente, de educação e de orientação das escolas, colégios e institutos e colaborar na avaliação das designações, dos créditos educativos, dos procedimentos e dos resultados da política educativa.
- Cuidar para que os objetivos e os programas nacionais de formação sejam respeitados.
- Participar da animação pedagógica durante a formação inicial, a formação contínua e a formação em alternância.
- Prestar ajuda à elaboração dos projetos do centro.
- Colaborar com a IGEN na avaliação das experiências pedagógicas e em sua disseminação.
- Participar do recrutamento e da formação dos funcionários da Educação Nacional e da organização dos exames que se realizam para a obtenção de um título.

Êxitos e desafios

A França construiu, com base numa vasta herança histórica, um sistema altamente especializado, por meio do qual lhe é permitido avaliar detalhadamente uma ampla gama de dimensões e aspectos da educação. Chegou a estabelecer dispositivos e mecanismos sofisticados para garantir a seleção e a formação dos agentes do sistema e a cobertura do universo escolar.

Ainda, ao tornar os relatórios de inspeção públicos e acessíveis ao debate político, atribuiu ao sistema uma vocação implícita para a promoção da educação como instrumento de mudança social.

Porém, essa mesma sofisticação faz parte do que Gauthier caracteriza como uma administração *enfatiada e profundamente hierarquizada*, o que parece ser umas das principais dificuldades para adaptar um sistema de ensino elitista aos desafios que apresenta a sociedade francesa atual (Prats e Raventós, 2005). A ausência de referências na literatura revisada a respeito de

estratégias de colaboração com as escolas, somada a problemas de diversas naturezas²⁰, parece confirmar essa percepção.

2. Tanzânia

O caso do sistema de inspeção da Tanzânia é um exemplo do modelo clássico que foi implantado em países em vias de desenvolvimento, particularmente nas antigas colônias britânicas e francesas (IPE- UNESCO, 2007g – Módulo 7). Os serviços de inspeção da Tanzânia – como em muitos países da região – enfrentam uma série de problemas que podem ser classificados em três categorias: falta de recursos; administração ineficiente e uma estrutura organizacional pouco adaptada à realidade atual.

Contexto e antecedentes

Na Tanzânia, o serviço de inspeção acompanhou a criação da educação pública formal, no início da década de 1920, quando a Grã-Bretanha assumiu o mandato que, anteriormente, se estendia apenas sobre Zanzibar.

A República Unida de Tanzânia é constituída pela Tanzânia continental (Tanzania Mainland) e Zanzibar, que possuem ministérios de educação separados e sistemas de administração diferentes. O país tem uma população de 39.459.000 habitantes²¹. Tal como ocorreu também em outros países da região, imediatamente após a independência em relação ao Reino Unido, em 1961, a Tanzânia experimentou um brusco aumento do acesso à escola primária.

- O crescimento da matrícula chegou a quase 400% na primeira década, manteve-se estacionado e com leve baixa durante a década de 1980 e experimentou um leve aumento adicional na primeira metade da década de 90. A taxa de matrícula de meninas no nível primário é igual, se não maior, que a dos meninos.
- A taxa de matrícula na escola secundária mantém-se baixa.
- Os indicadores educacionais mostram alguns avanços e retrocessos e sérias dificuldades. Por exemplo, a taxa de alunos/docente, que era alta e havia decrescido entre 1980 e 1995, teve um novo incremento posterior, porém discreto²²; o país não pôde, entretanto, aumentar significativamente as qualificações dos professores nos anos recentes.
- A estrutura do sistema educativo consta de três níveis:
 - Educação pre-primária: dois anos.
 - Educação primária: sete anos.

20 Por exemplo, os destacados em Prats e Raventós (2005) que incluem, entre outros, a crise da profissão docente - especialmente no nível secundário, problemas provocados pelas desigualdades e desequilíbrios sociais e a massificação educacional, que impõe exigências de formação que se afastam do ensino clássico e faz com que muitos alunos fracassem ou se oponham a um ensino que lhes é distante.

21 Segundo dados IPE-UNESCO 2009 (ver tabela).

22 De acordo com De Grauwe (2001a), em 1970 a relação alunos/docente era de 46, em 1980 de 41, em 1990 de 35 e em 2000 sobe para 36.

- Educação secundária: seis anos em dois ciclos.

A estrutura do sistema é uma amostra das tradições coloniais, assim como alguns aspectos da administração educativa. Até 2001, suas políticas mantinham certa influência das experiências do Reino Unido, algumas vezes por intermédio de projetos de reforma financiados por agências internacionais. A tendência a outorgar maior autonomia às escolas e os esforços para construir centros de recursos podem ser citados como exemplos, embora se mesquem com as diferenças das políticas e iniciativas nacionais.

O aumento da matrícula — posterior à independência do país — não foi acompanhado de um aumento proporcional do número de inspetores. Para facilitar a tarefa com uma carga de trabalho tão ampliada, separou-se a inspeção de nível primário da de secundário, descentralizaram-se alguns serviços e se criaram alguns serviços específicos de apoio. A Ata de Descentralização de 1972 transferiu a dependência dos inspetores às autoridades distritais em lugar do Ministério da Educação. Aboliu-se a coordenação central do sistema, mas isso foi revisado e o Departamento de Inspeção central foi restabelecido em 1978 (De Grauwe, 2001).

A tendência até fins dos anos 90 foi outorgar maior autonomia às escolas e requerer dos serviços de inspeção uma maior focalização no apoio do que no controle. As comunidades — ao menos oficialmente — têm um papel muito significativo. O comitê escolar é o único órgão, além do Inspetor de Escola Primária (PSI), com poderes mandatários atribuídos por lei para supervisionar a implementação da política educativa na escola.

A intenção de gerar uma inspeção interna na escola não foi acompanhada de uma reformulação das funções dos agentes e se confirmou somente em algumas poucas escolas.

Tabela 4. Dados estatísticos básicos do sistema educativo da Tanzânia.

Idades em que a educação é obrigatória	7-13
População total (em milhares)	39.459
População em idade escolar primária 7-13 anos em 2005 (em milhares)	7.217
Alunos matriculados no ensino primário em 2006 (em milhares)	8.317
Taxa bruta de escolarização primária	112
Taxa líquida de escolarização primária	98
Taxa de reprovação no nível primário (% de reprovados em todos os graus)	4,2
Taxa de aprovação no último grau da escola primária	83
Pessoal docente nível primário em 2006 (em milhares)	157

Fonte: *Elaboração própria*. Relatório de Acompanhamento da EPT no Mundo 2009 - Superar a desigualdade: por que a governança é importante. Paris, UNESCO.

A organização do atual sistema de inspeção

Existem diferenças entre a organização do sistema de inspeção entre a Tanzânia Continental e Zanzibar. Os dados que serão apresentados são relativos a Tanzânia Continental.²³

A estrutura do sistema de inspeção é apresentada pela seguinte tabela.

Tabela 5. Estrutura do Sistema de Inspeção da Tanzânia.

Nível Central	Organização	Ministério da Educação - Divisão de Inspeção	Seções de educação básica, secundária e formação docente
	Autoridade	Inspetor Chefe de Escolas	Suas funções são planejar o serviço, definindo as linhas e assessorando sobre as políticas centrais. Supervisiona o recrutamento, capacitação e a distribuição dos inspetores de escolas; deve visitar escolas, distritos e zonas ²⁴ . Também assume responsabilidade sobre os aspectos administrativos e financeiros.
Nível Regional	Organização	7 zonas educativas	Abaixo das zonas educativas, existe outra instância administrativa — regiões, das quais há 20— que não têm pessoal de inspeção.
	Autoridade	Inspetor Chefe de escolas	Basicamente, repete as funções do Inspetor Chefe de Escolas de nível central, mas para a zona educacional. Funciona como vínculo entre o Ministro, os distritos e outras instituições. Estabelece as listas de tempo docente da zona educacional; organiza seminários e reuniões em nível nacional, zonal e distrital; deve visitar escolas e distritos ²⁵ .
Nível Local	Organização	Distrital	Há 113 escritórios distritais aos quais reportam as escolas.
	Autoridade	Inspetor Chefe de distrito	Na descrição das tarefas repete-se a maioria das anteriores; além disso, inclui-se o levantamento e a análise de informação estatística do distrito. Está a cargo dos Inspetores de escolas primárias (PSI) que são os principais agentes da supervisão.
		Coordenador de Educação do <i>ward</i> ²⁶	Não constitui um nível de supervisão específica, mas o Coordenador de Educação do <i>ward</i> coordena as escolas e oferece apoio. Não é uma instância formal de supervisão.

Fonte: *elaboração própria*, a partir da informação de De Grauwe (2001) e do endereço web <http://www.moe.go.tz>.

Não existe uma figura específica de *assessor docente*; conta-se com *centros de recursos docentes*, com funções de assessoria e melhoramento dos docentes, mas o pessoal destes centros não se aproxima das escolas, senão para organizar os cursos residenciais em serviço.

23 Num departamento especial, inserem-se considerações sobre a especificidade da supervisão em Zanzibar.

24 http://www.moe.go.tz/inspetors/roles_respons.html

25 Idem.

26 O *ward* é um agrupamento de escolas, parte de uma estratégia para acercar apoio ao nível escolar.

Segundo os indicadores estatísticos incluídos por De Grauwe (2001), a dimensão do serviço de inspeção era, para o ano 2001, de 428 inspetores de primária, para 11.151 escolas primárias com 105.916 docentes. Dessa maneira, a taxa de escolas/inspetor chega a 26, enquanto a taxa de docentes/inspetor supera os 247.

A tarefa de inspeção consiste principalmente em:

- Controlar os alunos: conferir se estão matriculados apropriadamente, se estão presentes regularmente e se comportam corretamente.
- Assegurar que as famílias e comunidades contribuam com o desenvolvimento da escola.
- Assegurar que a escola tenha recursos materiais suficientes.
- Ajudar aos diretores a melhorar o bem-estar dos docentes e alunos na escola.
- Assessorar os diretores e à autoridade local sobre questões relativas à gestão e condução da escola.
- Planificar o desenvolvimento geral da escola.

Na Tanzânia os inspetores Chefes avaliam os inspetores de escolas primárias (PSI) com base no número de escolas inspecionadas e o número de oficinas e seminários que assistem. Com isso são preparados relatórios confidenciais usados para propósitos de promoção.

Os agentes do sistema de inspeção

Um dos problemas destacados por De Grauwe (2001) é a exigente atribuição da tarefa. Os agentes cumprem tanto funções de controle como de apoio. Concentram esforços nas tarefas de apoio direto às escolas por meio dos centros de recursos: os deveres do Inspetor de Escola Primária (PSI), principal agente da inspeção *em campo*, são (IIPE - UNESCO, 2007b – Módulo 2):

- Supervisionar a implementação de políticas e regulamentos governamentais
- Supervisionar todos os docentes no período de avaliações.
- Assegurar a implementação efetiva do curriculum escolar.
- Dar apoio quando e onde seja apropriado, manter reuniões com o pessoal das escolas e os comitês, para apoiar os centros de recursos docentes.
- Supervisionar e monitorar os coordenadores de educação dos ward, incluindo questões econômicas e financeiras.
- Acompanhar qualquer docente que tenha uma formação “frágil”
- Manter contato com colegas e coordenadores de educação dos ward.

Além dessas funções, os inspetores de escolas primárias são membros das equipes que definem os conteúdos curriculares e estão envolvidos em elaborar e corrigir exames. Sua participação na tomada de decisões sobre a capacitação prévia e em serviço é informal, oferecem assessoria a partir das visitas as escolas e aos centros de recursos docentes. A carga de trabalho, porém, faz que estas participações sejam minimizadas.

Os DEO (Oficiais de Educação de Distrito, pelas siglas em inglês) têm como tarefas:

- Atuar como assessores da autoridade distrital na interpretação da Lei de Educação e da política educativa.
- Realizar seguimento do desenvolvimento e administração de todas as escolas primárias do distrito.
- Realizar o seguimento dos planos de educação do distrito.
- Fornecer recursos materiais e docentes às escolas e assegurar a infraestrutura.
- Distribuir os subsídios para educação.
- Atuar como Secretário do Comitê de Educação e Cultura do Conselho Distrital.

O trabalho dos inspetores

Segundo De Grauwe (2001), a regra na Tanzânia requereria anunciar formalmente com um ou dois meses de antecedência a realização das visitas completas, enquanto, para visitas de cortesia, seriam suficientes mensagens orais. A prática, porém, é distinta: a maioria das visitas não são avisadas.

As escolas devem preparar a documentação; os docentes devem manter seus arquivos organizados, já que o plano de ação da escola será revisado. Os inspetores se preparam com base no relatório anterior e nos relatórios mensais das escolas.

Mesmo não existindo normas formais, os inspetores calculam que devem inspecionar ao redor de 10 escolas ao ano (De Grauwe, 2001).

Uma visita de inspeção completa consome 8 horas de uma equipa com quatro inspetores em média, distribuídas em geral segundo o seguinte:

- Inspeção docente: 3 horas, dois inspetores em média
- Visita de assessoria a docentes: 3 horas , 1 inspetor em média
- Visita de acompanhamento: 3 horas, 1 inspetor em média.
- Visita de cortesia: 1 hora, 5 inspetores em média.

Uma visita típica consiste em:

- Discussão com o diretor.
- Reunião com os docentes.
- Visitas às aulas.
- Inspeção das instalações.
- Discussão com os docentes, cujas aulas foram visitadas.
- Discussão com todo o quadro docente.

Elaboram-se relatórios, que, antes de finalizados, são discutidos informalmente no final da visita com os diretores e docentes envolvidos; no escritório, discutem-se os relatórios entre os colegas e com o superior. Esses documentos devem ser enviados às juntas, com as quais às vezes também são discutidos.

Reconhecem-se múltiplos problemas:

- A distância entre as oficinas e as escolas; o transporte e a estadia nos lugares transformam-se em problemas de peso para a gestão destes serviços²⁷. Uma forma de abordá-los foi instalar os escritórios em locais próximos das escolas criando níveis administrativos adicionais.
- As condições de trabalho são muito pobres, não têm escritórios apropriados; em alguns casos, foram desalojados por falta de pagamento. Equipamentos e materiais de escritório insuficientes (computadores, arquivos, etc.). Inadequada provisão de diárias.

Tudo isto parece ser a principal razão pela qual entre 1992 e 1995 aumentou a percentagem de escolas que não tinham sido supervisionadas (de 75% em 1992 a 90% em 1995), tema que resulta preocupante dada a intenção de cobertura universal.

De Grauwe menciona que o corpo docente considera a inspeção insuficiente e ineficaz, devido à falta de visitas de acompanhamento, ao fato de que os inspetores não têm tido sucesso em resolver problemas práticos (como a falta de equipamento) e ao fato de que contam com a ajuda dos coordenadores de educação do ward, que poucas vezes têm o conhecimento e a autoridade para corrigir os problemas. Os inspetores reconhecem que as visitas de seguimento são escassas, mas justificam que se devem a restrições financeiras. Além disso, os docentes queixam-se do tipo de comentários que os inspetores formulam, que tendem a ser mais desmoralizantes que inspiradores.

As condições de recrutamento e as demais condições de trabalho dos supervisores parecem estar à base desse problema.

- Não estão claros os critérios para a seleção de candidatos a inspetores. De acordo com De Grauwe, nem sempre se consulta aos candidatos sobre o interesse ao posto de inspetor. Essa situação implica o risco de favoritismo e, conseqüentemente, da designação de candidatos menos competentes e motivados. No distrito de Muheza, contudo, implementaram-se algumas medidas de aprimoramento (publicar os postos vagos, etc.).
- Em 1997, a qualificação mínima dos inspetores ia desde o nível O (escola secundária) ao diploma. As cifras até 2001 (De Grauwe) mostram que, dos 428 inspetores de escolas primárias, 310 têm “nível 0” (titulação de nível médio), 2 têm “nível A”²⁸, 114 possuem diplomas²⁹, um tem diploma avançado e um o primeiro grau universitário.
- Mencionam-se critérios não padronizados para o recrutamento (De Grauwe, 2001): um mínimo de 5 anos de experiência docente, mínimo de qualificação de nível A,

²⁷ Por exemplo, menciona-se a falta de transporte que obriga alguns supervisores a usar bicicleta ou ir caminhando (De Grauwe, 2001).

²⁸ Corresponde à formação como professor de nível primário.

²⁹ Corresponde à formação como professor de nível secundário.

bom desempenho como docente. De Grauwe antecipa alguns problemas no futuro com respeito à combinação das qualificações acadêmicas com a experiência escolar.

- Uma particularidade é que os inspetores estão no mesmo escalão que os docentes; isso significa que não há diferenças nas condições do serviço, estrutura salarial nem outros benefícios. Também implica que alguns docentes possam ter mais qualificações que os inspetores. (IIFE - UNESCO, 2007d – Módulo 4).

No que se refere à formação e à capacitação para a função, os inspetores que acabam de ser nomeados devem seguir um curso de indução de três meses e ser supervisionados num período probatório de seis meses. Porém, devido à insuficiência de fundos, essa formação sistemática não se verificou e sua frequência decaiu dramaticamente durante os últimos anos. Por outro lado, o período probatório não é bem supervisionado por falta de critérios de pontuação. Além disso, os cursos de capacitação em serviço foram sumamente escassos.

Ademais, foram elaborados poucos instrumentos para o apoio à tarefa: um Manual do Inspetor e formulários de relatórios. Há um código de conduta para todo o pessoal, incluindo docentes.

A especificidade da inspeção em Zanzibar

Em Zanzibar, que tem uma realidade geográfica muito diferente³⁰, o sistema de inspeção organiza-se de modo bastante distinto:

- Por um lado, não existe mais que um nível da administração; portanto, os inspetores de nível primário e secundário pertencem ao mesmo serviço, com base no nível central, o Ministério da Educação. A Divisão de Inspeção faz parte do Departamento de Serviços Profissionais e seu Diretor é o Inspetor Chefe, seguido em hierarquia por Coordenadores. Eles organizam o trabalho dos inspetores de educação primária e secundária e dos assessores de docentes.
- Os inspetores de primária são os responsáveis pelos distritos particulares, mas estão baseados no Ministério central.
- Existe, além disso, a figura do assessor docente.
- Os agentes têm poderes de assessoria maiores que os executivos, atuam na supervisão tanto de escolas públicas como privadas e seu trabalho tem descrições bastante específicas, assim como suas designações:
 - Inspetores de educação primária, Inspetores de educação secundária;
 - Inspetores de estudos religiosos e árabes.
 - inspetores de trabalho jovem (Junior Work Inspectors, para junior classes).
 - Inspetores de diretores.
- A carga de trabalho em Zanzibar é menor do que na Tanzânia Continental; sustenta uma taxa de 14 escolas por inspetor de educação primária com 64 docentes por inspetor.

³⁰ No total, entre as ilhas de Zanzibar e Pemba, há outras ainda menores, a população ascende a 750.000 habitantes e a superfície a menos de 2.000 km², enquanto a Tanzânia Continental cobre uma superfície de 945.087 km².

- Em Zanzibar os salários dos inspetores baseiam-se na qualificação e a experiência de trabalho. Não há incentivos financeiros de acordo com o nível de responsabilidade e rendimento, e seus salários comparam-se com os de outros servidores públicos e não têm fontes adicionais de salário. Não lhes oferece diárias, mas isso não chega a ser um problema por ser uma pequena ilha.
- Não obstante, Zanzibar também compartilha algumas características com a Tanzânia Continental:
- Os inspetores também estão envolvidos na capacitação docente e no desenvolvimento curricular. Organizam capacitação em serviço e, como parte do Departamento de Serviços Profissionais, algumas vezes conduzem seminários pré-serviço. Também participam da preparação de manuais escolares. Não estão envolvidos na pesquisa pedagógica nem em exames.
- Em Zanzibar tampouco os materiais de escritório são suficientes; o transporte é pouco formal, etc., mas tudo é menos grave, como se destacou, por suas pequenas dimensões territoriais.

Êxitos e desafios pendentes

Na Tanzânia, a falta de recursos tem múltiplas implicações e é um factor que claramente diferencia este dos demais casos apresentados:

- O número de inspetores não é suficiente para as escolas e os docentes.
- A taxa escolas/inspetor e docentes/inspetor é muito alta. A carga de trabalho torna-se difícil de executar e é combinada com a carência de recursos financeiros e materiais. Os escritórios dos inspetores são os que mais sofrem e algumas se tornaram quase desertas.

Os problemas de administração dão-se em muitas áreas:

- seleção e recrutamento de pessoal (especialmente no nível secundário),
- capacitação, formada por cursos ad hoc e não por um programa geral ou integrado de desenvolvimento profissional,
- desenvolvimento de carreira: para a maioria dos supervisores, o posto apresentado é a culminação de sua carreira, uma recompensa por muitos anos de serviço nas escolas, com o risco consequente de converter a inspeção num órgão conservador, com pouca motivação para inovar e procurar novos desafios.
- ausência de incentivos, apoio e avaliação.

Até 2001, algumas tentativas de melhorar a situação haviam sido iniciadas, sem que tenha sido possível contar com avaliações que os permitam conhecer o sucesso ou fracasso de tais tentativas.

3. Inglaterra

O sistema inglês pode enquadrar-se no modelo que De Grauwe e Carron denominam de controle central, no qual o principal dispositivo é a Inspeção. Assim como em outros países, a posição radical assumida em relação à autonomia da escola cede espaço a um enfoque mais equilibrado que tende a um modelo misto (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

Uma particularidade importante desse caso é a tradição do corpo de Inspetores, Her Majesty's Inspectorate (HMI), enraizada numa longa história desde sua fundação, em 1834, e que chegou a converter-se num modelo para muitos países em desenvolvimento.

Contexto e antecedentes

Entre 1870 e 1944, foi criado um sistema educativo de massas na Inglaterra e, durante este período, houve também uma mudança na estrutura de poder: o controle do sistema educacional anteriormente a cargo da Igreja passou a ser exercido pelo Estado. O poder do Estado consistia numa mistura de poderes das autoridades locais e centrais. Essa forma um tanto quanto imprecisa, mas bastante comum, de definir-se o padrão de poder do Estado sobre a educação refletiu-se na expressão “um sistema nacional, uma administração local” (Cowen, em Prats e Raventós, 2005).

A partir de 1944, a ênfase anteriormente concentrada na educação básica de massa como projeto de Estado voltou-se para o Ensino Secundário. A ideologia desse projeto político, especialmente após 1944, era a igualdade de oportunidades educativas e pretendia satisfazer – e abrandar – a procura social por igualdade de acesso à educação.

Entretanto, o enfoque de base desse projeto de Estado sofreu mudanças radicais nas últimas décadas e, de acordo com Cowen (em Prats e Raventós, 2005), o princípio político central deixou de ser a igualdade de oportunidades e a coesão social: atualmente o modelo baseia-se na concorrência econômica. Tal fator se reflete em duas mudanças nas formas de financiamento das escolas, que contribuíram também para a alteração da política de administração das escolas e de sua regulação:

- As escolas mantidas pelas Autoridades Educativas Locais³¹ (anteriormente chamadas de Maintained Schools) passaram a denominar-se Escolas de Gestão Local (LMS, pelas siglas em inglês), cujo órgão reitor eletivo era constituído por pais, membros da comunidade local, somados de alguns professores e alguns membros (governors) nomeados pelas Autoridades Educativas Locais (LEA, pelas siglas em inglês).
- Esse órgão reitor tem autonomia para gerir seus próprios orçamentos e financiamentos, como também a dotação de pessoal, que normalmente é o elemento mais custoso do orçamento escolar, incluindo contratações e demissões.

Ambas as medidas alteraram a distribuição do poder de tomada de decisões: o poder das autoridades locais sobre as escolas diminuiu e aumentaram-se as possibilidades de surgimento de um “mercado educativo” em decorrência do deslocamento do poder para as unidades que competiriam nesse mercado, as escolas.

31 Na Inglaterra, o órgão equivalente ao Ministério de Educação é o Department for Education and Skills (DfES). O DfES dirige este sistema juntamente com as Autoridades Educativas Locais (LEA).

Assim, a independência das escolas individuais em relação à autoridade local aumentou. A criação das LMS fez com que 80% do dinheiro público concedido à escolarização passassem directamente das LEA aos diretores de escola e entidades reitoras das escolas estatais individuais, financiadas com dinheiro do Estado. Ou seja, essas escolas tornaram-se entidades economicamente independentes, embora para sobreviver fosse necessário atrair um número suficiente de alunos via marketing próprio e da melhoria de sua posição nos exames nacionais de rendimento dos alunos.

Além disso, é importante considerar o contexto de crise econômica e de forte crítica ao serviço público — em particular ao sistema de educação pública — que se verificava no final da década de 80. O sistema de inspeção também foi criticado, acusado de caracterizar-se como uma burocracia ineficiente, com um impacto irrisório na melhora da escola e dotado de um corpo de inspetores conservador e individualista. Essas críticas provocaram uma profunda reestruturação da inspeção. A construção de um novo sistema de inspeção, a partir da Lei de Reforma Educativa de 1988, esteve ligada intrinsecamente à reforma global do serviço público e da administração do sistema educativo.

A partir da reforma de 1988 e da conseqüente criação, em 1992, do Escritório de Padrões de Educação (OFSTED, Office for Standards in Education), modificou-se fortemente o estilo de inspeção do corpo de inspetores (HMI). As funções de controle e apoio pedagógico são separadas: à inspeção externa atribui-se o controle e o apoio fica atribuído basicamente à própria escola.

Essa divisão foi tão contundente que, desde a reforma de 1992, foi proibido que pessoas que tivessem uma relação profissional estreita com a escola participassem de uma inspeção da OFSTED, cuja função é apenas controlar e não oferecer apoio pedagógico, nas visitas que se realizam a cada intervalo determinado de anos. Instruía-se a equipe de inspeção da OFSTED a não se comprometer com nenhum tipo de assessoria durante suas visitas³². Isso revela claramente que o novo sistema introduzido em 1992 representou uma mudança de enfoque no que se concerne desde o apoio até o controle dos resultados das escolas. Isso foi acompanhado por uma redução dos recursos disponíveis para as autoridades locais, que simultaneamente controlavam e apoiavam as instituições escolares. Pode-se vincular essa crescente ênfase na responsabilização a uma tendência ao controle na inspeção da escola.

Tabela 6. Dados estatísticos básicos do sistema educativo inglês.

Idades em que a educação é obrigatória	5-16
População total (em milhares)	60.512
População em idade escolar primária (7-13 anos) em 2005 (em milhares)	4.293
Alunos matriculados no ensino primário em 2006 (em milhares)	4.518
Taxa bruta de escolarização primária	105
Taxa líquida de escolarização primária	98
Professores de nível primário em 2006 (em milhares)	250

Fonte: *Elaboração própria*. Relatório de Seguimento da EPT no Mundo 2009 - Superar a desigualdade: por que é a governança é importante. Paris, UNESCO.

³² Isto relativizou-se um pouco. De Grauwe menciona que OFSTED atualmente pede às equipes de inspeção que não se limitem a controlar, mas que dêem algum retorno e assessoria aos docentes que observam (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

A organização do atual sistema de inspeção

Em Abril de 2007, a Lei de Educação e Inspeção (Education and Inspections Act) reformou o sistema e ampliou as funções da nova OFSTED (agora Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), que atualmente são as seguintes:

- Promover a melhora do serviço.
- Assegurar a focalização dos serviços sobre os interesses de seus usuários.
- Garantir que os serviços sejam eficientes, efetivos e promover o uso ótimo dos recursos.

Com essas mudanças, procura-se elevar as expectativas e contribuir para o alcance de padrões ambiciosos a longo prazo e de melhores oportunidades para os usuários do serviço. Tenta-se voltar a vincular o bem-estar educativo, econômico e social com o sucesso nacional.

A coordenação da OFSTED fica a cargo de distintas entidades e cargos:

- O HMCI (Her Majesty's Chief Inspector), responsável pelos serviços de inspeção e regulação da OFSTED e pelos relatórios anuais sobre qualidade da educação, serviços para a infância e aptidões na Inglaterra. Tem responsabilidade geral sobre a organização, a gestão e o pessoal da OFSTED. É o Oficial Responsável e presta contas ao Parlamento.
- Uma Junta Executiva que constitui o apoio organizativo a HMCI.
- Uma Junta Não-Executiva³³, formada por nove membros³⁴ e responsável por destacar as estratégias prioritárias e os objetivos do organismo, assim como assegurar a atuação efetiva e eficiente da OFSTED. Espera-se que a Junta Não-Executiva promova o aprimoramento e o desenvolvimento de um enfoque centrado no usuário e o uso efetivo e eficiente dos recursos nos serviços que a OFSTED inspeciona e regula. Além disso, também deve zelar pela segurança, os direitos e o bem-estar da infância e a satisfação pessoal das crianças.

A inspeção cobre todos os aspectos do funcionamento escolar, desde a administração financeira até as práticas pedagógicas. A lista da OFSTED para a auditoria de escolas abrange as seguintes áreas:

1. A qualidade da educação oferecida pela escola.
2. Os padrões educacionais alcançados pela escola.
3. A eficiência na administração dos recursos financeiros disponíveis para a escola.
4. O desenvolvimento espiritual, moral, social e cultural dos alunos na escola.

Esses quatro elementos são claramente evidenciados pelos títulos centrais dos relatórios de inspeção da OFSTED, que giram em torno das questões que se resumem a seguir.

³³ The non-Executive Board.

³⁴ Incluem um Decano e o HMCI, Chefe de Inspetores do Her Majesty's Inspectorate, nomeados pela Secretaria de Estado para a Infância, as escolas e famílias.

Tabela 7. Relatórios de inspeção de OFSTED. Títulos principais.

Introdução: informação básica sobre a escola, matrícula e áreas de cobertura, dados e indicadores da escola
Principais descobertas e questões-chave para a ação
Padrões e qualidade: padrões de sucesso, qualidade de aprendizagem
Eficiência da escola
Desenvolvimento pessoal e comportamento dos alunos: espiritual, moral, social, cultural, assistência
Conteúdos do currículo e outras questões curriculares
Fatores favoráveis: qualidade de ensino, avaliação, classificação e relatórios, qualidade e alcance do currículo, oferta de igualdade de oportunidades para as NEE, gestão e administração, pessoal docente e não docente, recursos para a aprendizagem, acomodação, bem-estar e orientação dos alunos, relações com as famílias, agências e outras instituições

Fonte: IIPE- UNESCO 2007g – Módulo 2.

Em relação ao acompanhamento, pede-se que a equipe de inspeção discuta os resultados da avaliação com os diretores, funcionários e governos. As avaliações estão relacionadas com a formulação de um plano de ação, que as escolas têm de elaborar nos quarenta dias que seguem a inspeção, de forma a atender aos problemas e recomendações destacados no relatório de inspeção.

A OFSTED tem produzido, ainda, um Relatório Anual integral sobre o sistema escolar desde seu estabelecimento em 1992. Esse relatório, apresentado ante o Parlamento em cada ano pelo Secretário de Estado para a Educação, é baseado nas evidências recolhidas pelas inspeções realizadas anualmente pelas equipes de inspeção e pelo HMI. Além desse relatório anual, a OFSTED também produz outros relatórios sobre tópicos específicos. Depois de serem divulgados à comunidade escolar local, esses relatórios são colocados à disposição do público em geral e publicados em sua página eletrônica oficial³⁵.

Os agentes do sistema de inspeção

As inspeções são desenvolvidas exclusivamente pelas equipes de inspetores contratados, que visitam as escolas em média a cada três anos (embora a frequência possa ser aumentada nos casos de escolas com problemas) (Montt Leiva, 2008). Há duas categorias de inspetores:

- inspetores adicionais: inspetores contratados pela OFSTED, que são os únicos que podem fazer parte das equipes.

³⁵ <http://www.ofsted.gov.uk/>

- inspetores registrados: os únicos que podem coordenar as equipes de inspeção.

Os primeiros trabalham para instituições terceirizadas que concorrem em licitações para oferecer inspeção às escolas; os segundos são funcionários da própria OFSTED³⁶, que tem uma lista de 1.176 inspetores registrados e 7.083 inspetores adicionais para trabalhar em equipes. (IIPE - UNESCO, 2007d – Módulo 4).

Para ser um inspetor registrado é necessário ter sido anteriormente inspetor adicional e reunir padrões especiais de coordenação e monitoramento do trabalho em equipe. O contrato dos inspetores registrados é renovável a cada três anos, mas pode ser encerrado previamente em caso de desempenho insatisfatório.

O trabalho dos inspetores

As inspeções são realizadas, como já foi destacado, em equipes. Tipicamente, uma equipe de dois inspetores realiza uma inspeção completa de uma pequena escola primária em três dias, enquanto numa escola secundária grande precisariam ser mobilizados doze inspetores durante quinze dias, sem incluir o tempo prévio adicional dedicado à planificação e o posterior para o relatório.

É comum que haja uma preparação intensa na escola para a visita de inspeção. O inspetor que lidera a equipe deve entrar em contato antecipadamente com a escola e fazer uma visita inicial para ajudar a escola a preparar-se para a inspeção. Os diretores devem completar formulários especiais — conforme estipulado no manual de inspeção — para transmitir detalhadamente as informações da escola à equipe de inspeção, a fim de oferecer uma referência sólida sobre todos os aspectos a inspecionar.

Existe uma ferramenta bastante completa e útil, com instrumentos para subsidiar as tarefas de inspeção³⁷. A OFSTED produziu um “marco para a inspeção de escolas” e um manual completo para guiar a inspeção. O manual oferece orientações detalhadas sobre como proceder durante as visitas de inspeção, incluindo modelos de questionários e outros instrumentos de recolha de dados a serem utilizados. Exemplares desse documento estão disponíveis às escolas e ao público em geral. Isso ajudou a tornar o processo de inspeção mais efetivo em diferentes aspectos: por um lado, permite que as escolas preparem-se melhor para a visita de inspeção e possam entender em maior profundidade seus objetivos, finalidades e procedimentos; por outro lado, pode ser usado pelas escolas para iniciar, por si mesmas, uma avaliação interna. Alguns autores apontam que tornar públicos os métodos de inspeção contribuiu fortemente para a melhora da escola.

Na Inglaterra, a OFSTED desenvolveu uma base de dados praticamente singular, a partir dos relatórios de inspeção das escolas. Parte dela é publicada anualmente no Relatório Primário PANDA (Performance and Assessment). Trata-se de uma ferramenta de inspeção desenvolvida para oferecer pontos de discussão/observação durante a inspeção. Também pode ser usada como ferramenta administrativa para a autoavaliação escolar. Reúne as seguintes informações básicas:

36 <http://www.ofsted.gov.uk/Ofsted-home/About-us/Working-for-Ofsted/How-to-become-an-Additional-Inspector-for-school-inspection>

37 Disponível na página eletrônica oficial da OFSTED, www.ofsted.gov.uk

- Resultados escolares sobre duas etapas da educação primária³⁸.
- A percentagem de alunos que concluem as duas etapas.
- A média de desempenho de todos os alunos que fazem a avaliação.

Além disso, para permitir que o usuário interprete os resultados, esses são comparados com base em três categorias de referência: médias nacionais; médias entre escolas similares quanto a oferta de alimentação gratuita; médias para um segundo grupo de escolas similares, ou seja, com histórico de desempenho similar.

A base de dados também contém informações adicionais que permitem comparar o progresso relativo alcançado por alunos nas escolas entre as fases 1 e 2 com o progresso apresentado pelos alunos em nível nacional e por alunos de escolas similares.

Processa-se, além disso, uma série de outras informações relevantes, por exemplo a mobilidade dos alunos, a percentagem de alunos cuja língua materna não é o inglês e o percentual de alunos com necessidades educativas especiais. O relatório de 2003 deu maior ênfase à evolução do desempenho ao longo do tempo em resposta às escolas e aos inspetores que requeriam dados históricos para ajudá-los a realizar análise de tendências.

Após a inspeção, as escolas devem executar planos de ação para resolver os problemas destacados num máximo de quarenta dias úteis. A ênfase sobre a publicidade da informação também se verifica em relação a esse plano, que deve ser compartilhado com as famílias.

O objetivo prático dessa exigência é prover os governantes e administradores de uma agenda de problemas cruciais identificados por meio do levantamento de um conjunto de juízos a partir de critérios preestabelecidos baseados em evidência (OFSTED, citado em IPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5).

As escolas mais hábeis tiram proveito das inspeções e as utilizam como uma forma valiosa de consulta. Entretanto, avaliações sobre as primeiras visitas de inspeção após a reforma mostraram que, apesar do aumento da pressão e de um acompanhamento bem estruturado e planejado, a insatisfação continua, tanto em nível escolar como sistêmico. Em aproximadamente metade das escolas, os funcionários mostraram-se decepcionados com que não houvesse maiores oportunidades de diálogo com os inspetores depois das aulas e deploraram, particularmente, a falta de diálogo profissional entre docentes e inspetores.

As consequências ligadas aos resultados dos mecanismos de prestação de contas, assim como das inspeções, podem ser positivas (recompensas) ou negativas (sanções). Podemos citar entre as sanções o fato de que, na Inglaterra, os professores menos eficazes poucas vezes permanecem em seus cargos caso não apresentem melhoras (Wragg, 1999, citado em Meuret, 2004): aposentam-se, são despedidos, ou, mais raramente, mudam de colégio. Quanto aos colégios, repete-se a inspeção naqueles centros que a OFSTED considera estar abaixo do mínimo admitido e, no caso de se confirmar a primeira impressão, o colégio fica sob a tutela da LEA e é obrigado a aplicar um plano de redirecionamento sob a supervisão continua dos inspetores e, em aproximadamente metade dos casos, um novo diretor é

³⁸O currículo define 5 etapas (stages) para as maintained schools abrangendo as idades de 3 a 16 anos: Foundation Stage entre os 3 e 5 anos, Key Stage 1 entre os 5 e 7 anos, Key Stage 2 entre os 7 e 11 anos, Key Stage 3 entre os 11 e 14 anos, Key Stage 4 entre os 14 e 16 anos. O 1 e o 2 constituem a etapa da educação primária.

nomeado. Ao final de 1996, entre os 90 centros que passaram por esse dispositivo desde 1993, fecharam-se 12, 14 conseguiram alcançar a melhora desejada e 63 progrediram, mas não o suficiente para retirá-los do dispositivo (Stolly Myers, 1997, citado em Meuret, 2004).

No marco da estratégia que impõe uma dinâmica de concorrência entre as escolas, existe ainda um último recurso do sistema para pressionar os organismos de governo: estes podem ser dissolvidos e substituídos temporariamente por um agente ou uma agência da autoridade de controle. Pode-se ainda fechar uma escola que não melhora depois de dois anos. Isso ocorreu com 28 escolas entre 1999-2000 e 2002-2003.³⁹

Êxitos e desafios

O sistema de inspeção inglês encontra-se em estágio sumamente desenvolvido e é objeto de permanentes aprimoramentos por parte das autoridades educativas inglesas.

Apresenta debilidades próprias dos modelos de controle central, que refletem-se fundamentalmente nas queixas de muitos docentes na Inglaterra, que denunciam a tensão gerada pela inspeção (Riley e Rowles, 1997, citado em Meuret, 2004) e apontam que o estímulo à melhora está longe de ser suficiente se somente acompanhado de recomendações, sem uma concomitante e efetiva ajuda para o processo de renovação. Assim, as escolas de sucesso costumam sofrer em menor medida o impacto da falta de apoio. A mudança produzida pela Lei de Educação e Inspeção de 2007, comentada previamente, tenta alcançar um novo equilíbrio nesse sentido.

Não foi possível verificar se os planos de desenvolvimento preparados garantem a implementação das recomendações dos inspetores. Segundo um estudo sobre uma pequena amostra aleatória de escolas, pode-se dizer que apenas um terço das recomendações foram substancialmente implementadas cerca de um ano depois das inspeções (IIPE- UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 25).

Esses mesmos resultados parecem indicar que alguns tipos de recomendações são mais factíveis que outras; por exemplo, aquelas relativas aos procedimentos de administração/gestão e sobre a produção de documentação escolar. Em contraste, as que concernem questões de avaliação, desenvolvimento curricular, ensino e aprendizagem, são apenas parcialmente implementadas.

As sugestões que implicam assumir mudanças nas práticas dos docentes estão entre as mais difíceis de cumprir no curto prazo. Essa debilidade na implementação está relacionada, ao menos em parte, com a escassez de apoio profissional dado às escolas. Os serviços de apoio pedagógico, previstos em sua maioria pelas autoridades locais, sofreram impacto dessas mesmas reformas. Em outras palavras, o processo completo de reforma “provou-se um excelente marco para identificar as debilidades de uma escola, mas não aportou nenhum detalhe sobre como as corrigir” (IIPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 26).

É importante destacar também que uma estratégia de terceirização do serviço, como no caso dos inspetores adicionais, contratados por agências externas, pode acarretar problemas que não compensam as vantagens. Embora possa contribuir para desburocratizar a visão da escola pelos órgãos de governo e tornar mais eficiente a administração em termos de custos

39 Segundo informação oral obtida de OFSTED, referida por De Grauwe em IIPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5, página 26.

econômicos, pode também implicar um risco de um afastamento com respeito às características idiossincráticas das instituições que devem ser avaliadas. O caso inglês, com sua herança histórica e as condições favoráveis com que conta, serve como exemplo, igualmente, sobre a procura de estratégias combinadas e alternativas.

4. Chile

Neste país, o sistema recebe a denominação de supervisão e nos é interessante por distintas razões, principalmente por demonstrar um esforço sustentado na procura de respostas a problemas sistematicamente diagnosticados nas últimas décadas e porque constitui um exemplo de que a mudança no papel e na imagem do supervisor pode ser mais fácil quando faz parte de uma reforma política e administrativa mais ampla.

O sistema chileno pode caracterizar-se, por um lado, como uma consequência da tendência mais geral a uma sociedade de livre mercado, mas sem abrir mão das questões essenciais do modelo de controle estatal. Por outro lado, de acordo com o modo de organização do sistema, De Grauwe e Carron destacam-no como um exemplo do modelo de estrutura de apoio próxima à escola (IIPE - UNESCO, 2007a e g – Módulos 1 e 7).

Ao adotar uma posição radical a favor da autonomia das escolas, o Chile reconhece a necessidade de encontrar um novo equilíbrio entre apoio e controle (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

Contexto e antecedentes

O sistema escolar chileno caracteriza-se por sua organização descentralizada, na qual a administração de estabelecimentos educacionais é realizada por pessoas ou instituições municipais e particulares denominadas 'sustentadores' (sostenedores, em espanhol), que têm frente ao Estado a responsabilidade de manter em funcionamento o estabelecimento educacional. Este é um modelo de gestão educacional iniciado na década de 80 pelo governo militar, que representa uma mudança em relação ao modelo histórico.

Atualmente, o sistema é formado por estabelecimentos subsidiados (municipais e particulares), particulares pagos e corporações de administração terceirizada. Todos esses atendem alunos dos níveis de educação Infantil (até 6 anos, não obrigatória), Ensino Básico (obrigatório, de oito anos desde os 6-7 aos 13-14 anos de idade) e Ensino Médio (obrigatório desde a Lei Nº18962 Orgânica Constitucional de Ensino de 1990, entre 13-14 e 17-19 anos de idade⁴⁰). O Estado destina uma quantidade de recursos por aluno que assiste as aulas para definir o financiamento de todos os estabelecimentos municipais e particulares segundo a percentagem de aporte que estes últimos recebem dos responsáveis pelos alunos. Os conteúdos da educação são determinados em nível central (Coordenação Nacional de Supervisão/Divisão de Educação Geral, 2006).

O regime autoritário de Pinochet havia introduzido uma série de reformas que levaram a um sistema mais eficiente, mas caracterizado por profundas desigualdades. Para o governo democrático iniciado em 1990, atender estas desigualdades foi uma prioridade. A educação representa um ponto-chave: de criadora ou multiplicadora de desigualdades pode passar a

40 Possui um ciclo comum de dois anos e duas modalidades posteriores: humanístico-científica, com um total de quatro anos e técnico-profissional, de quatro ou cinco anos no total, de acordo com a especialidade.

ser um instrumento a favor de uma maior igualdade. A inspeção escolar, que havia sido um agente de controle do estado durante o regime militar, transformou-se em diversos modos: sua denominação mudou de “inspeção” para “supervisão técnico-pedagógica” e sua importância voltou-se para o apoio às escolas que enfrentam circunstâncias desafiadoras. Como tal, faz parte de um programa compensatório mais amplo do que a simples provisão de recursos para ajudar as escolas pobres (IPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7).

O atual sistema de supervisão chileno foi criado no início da década de 80, com uma dupla finalidade: proporcionar apoio técnico-pedagógico aos estabelecimentos que o solicitem e realizar inspeções e controle de financiamentos nos estabelecimentos educacionais subsidiados, garantindo o cumprimento da normativa que regula o funcionamento do sistema educacional. Para a concretização desses efeitos criaram-se 40 Direções Provinciais de Educação, distribuídas ao longo do país, estruturadas sobre a base de duas unidades principais:

- Unidade de supervisão educacional, responsável pelo apoio técnico pedagógico a escolas e liceus de cada jurisdição.
- Unidade de inspeção de subvenções, a cargo da função de inspeção e controle das subvenções estatais. Seu trabalho consiste em fiscalizar o registro de matrícula, a utilização de livros de aulas, requisitos de idade, escolaridade ou estudos estabelecidos por lei.

Um segundo período para o sistema de supervisão coincide com o lançamento de programas de melhora da educação no início da década de 90. Em 1992, a supervisão foi definida como um “processo de apoio externo à unidade educativa, de caráter especializado, capaz de trazer aportes à melhora dos processos técnico-pedagógicos que se desenvolvem no interior da mesma” (Coordenação Nacional de Supervisão/Divisão de Educação Geral, 2006, página 14). As funções de supervisão definidas nesse período são diversas, entre elas destacam-se:

- Assessorar no desenvolvimento de projetos educativos.
- Apoiar o pessoal docente no desenho de estratégias de ensino.
- Promover instâncias de reunião nos estabelecimentos.
- Fomentar a análise das formas de avaliação da aprendizagem.
- Promover a relação entre escola e comunidade.
- Apoiar ao corpo diretivo em matéria de administração escolar.
- Estimular o desenvolvimento de instâncias de participação nas escolas.

Tabela 8. Dados estatísticos básicos do sistema educativo chileno.

Idades em que a educação é obrigatória	6-13
População total (em milhares)	16.465
População em idade escolar primária 7-13 anos em 2005 (em milhares)	1.624
Alunos matriculados no ensino primário em 2006 (em milhares)	1.695
Taxa bruta de escolarização primária	104
Taxa de reprovação no nível primário (% de repetentes em todos os graus)	2,3
Taxa de aprovação no último ano da escola primária	98
Pessoal docente em nível primário em 2006 (em milhares)	66

Fonte: *Elaboração própria*. Relatório de Seguimento da EPT no Mundo 2009 - Superar a desigualdade: por que a governança é importante. Paris, UNESCO.

A organização do atual sistema de supervisão

No período 2000-2003, a Coordenação Nacional de Supervisão realizou um diagnóstico a partir de diversas fontes, cujas principais descobertas e conclusões foram as seguintes:

- O sistema de supervisão com baixas competências, falta de autoridade técnica e baixa legitimidade.
- Nos liceus há baixa liderança técnica dos docentes diretivos para focar seu trabalho nos aspectos técnico-pedagógicos.
- Os sustentadores também não fazem seguimento e apoio pedagógico.
- Não há apoio técnico-pedagógico aos docentes e escolas. Os docentes não contam com apoio técnico para melhorar os processos pedagógicos e desempenham a prática pedagógica isoladamente e sem apoio técnico.
- Há uma distância entre o que o Ministério oferece e o que os estabelecimentos solicitam (o Plano Anual de Supervisão –PAS– não é adequado).
- Os supervisores não contam com critérios de actuação precisos para seu desempenho nas escolas.
- Não se dispõe de sistemas de seguimento e acompanhamento dos supervisores para renovar e atualizar a prática supervisora.

- Fraca liderança técnica por parte dos gestores da supervisão (Chefes técnicos e diretores provinciais).
- Falta de articulação entre as distintas iniciativas ministeriais elaboradas em nível central.

A partir desse diagnóstico, produziram-se transformações no sistema de supervisão. Atualmente, a função de controle está claramente separada da de apoio:

- a supervisão é entendida no Chile em termos de assessoria ao desenvolvimento educativo das escolas e se enfatiza a importância de assessoria e apoio por parte dos supervisores.
- a responsabilização administrativa (principalmente financeira) fica a cargo de um quadro especial de contadores especializados chamados inspetores, figura criada recentemente (IIPE - UNESCO, 2007 – Módulo 2).
- o monitoramento da responsabilização pedagógica realiza-se através dos exames e avaliações do Sistema de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE).

O sistema de supervisão contava, em 2006, com aproximadamente 890 supervisores distribuídos em 41 departamentos provinciais por todo o país. Do total de supervisores, 53% são de educação básica (atendem 67.000 docentes⁴¹); 22% são de Média (atendem 68.000 docentes⁴²); e os 25% restantes são de educação infantil, educação de adultos e educação especial (Coordenação Nacional de Supervisão/Divisão de Educação Geral, 2006).

Quando da elaboração deste relatório, o portal electrónico do Sistema Ministerial de Supervisão e Melhora Educativa do Ministério da Educação do Chile⁴³ expressava:

Modelo de Supervisão

O papel do Sistema Nacional de Supervisão Ministerial orienta-se a apoiar a melhora contínua dos processos e resultados educativos de todos os estabelecimentos educacionais do país que recebem recursos do Estado. Esse apoio é levado a cabo através de uma assessoria técnica e institucional diferenciada, que reconhece as diferentes necessidades dos estabelecimentos educacionais, manifestas em seus diagnósticos institucionais e em informação relevante de cada um deles, tais como sua pontuação nas avaliações nacionais, sua localização geográfica e a taxa de matrícula. Na prática, isso significa a definição de tipos de apoio diferenciados, que suas necessidades e iniciativas expressas nos Planos de Melhora Educativos, que assegurem uma assessoria a todos os estabelecimentos educativos que recebem subvenção estatal.

Ao reconhecer a necessidade de gerar tipos de apoio diferenciados, que amparem as características técnico-pedagógicas e institucionais, assim como as características estruturais dos estabelecimentos educacionais, consolida-se uma assessoria de qualidade que consegue efectivamente resultar em melhoras substanciais na aprendizagem de todos os estudantes. Assim, o objetivo da assessoria ministerial se concebe como:

“Zelar para que os estabelecimentos educacionais e seus sustentadores consolidem suas capacidades técnico pedagógicas e de gestão institucional, fortalecendo sua autonomia e responsabilização pela qualidade da educação, com a finalidade de garantir a aprendizagem a todas e todos os estudantes”.

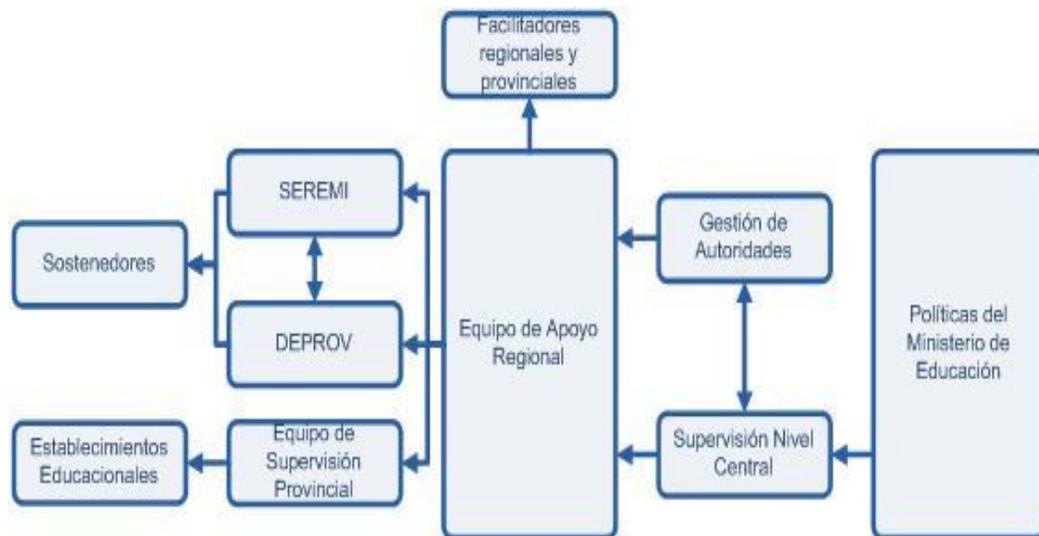
41 No Compêndio Mundial da Educação 2009 - Comparação das Estatísticas da Educação no Mundo. Instituto de Estatística da UNESCO. Disponível em http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_SP.pdf

42 Idem.

43 <http://supervision.mineduc.cl/>

O modelo de assessoria que se apresenta no mesmo endereço eletrônico oficial do Ministério é o seguinte:

Gráfico 1. Modelo de assessoria do sistema de supervisão chileno.



Fonte: <http://supervision.mineduc.cl/>.

E estabelecem-se os seguintes critérios para orientar a tarefa dos supervisores:

- Foco na aprendizagem, de acordo com outras linhas de política educativa do país.
- Centralidade dos Planos de Melhora como eixo articulador da assessoria.
- Alinhamento e articulação de todos os agentes e ações do Ministério em nível nacional, regional e provincial.
- Objetivos e metas expressados no Plano Regional.
- Desenvolvimento de capacidades dos diferentes atores.
- Acompanhamento dos sustentadores e estabelecimentos educacionais rumo à autonomia e responsabilização pela qualidade da educação.

Os agentes do sistema de supervisão

Nos últimos anos, a seleção de novos supervisores se estruturou em torno de critérios centrados num perfil técnico mais rigoroso, baseado nas características pessoais e na experiência profissional do postulante. Na definição do perfil de supervisor são considerados e priorizados os seguintes aspectos (Coordenação Nacional de Supervisão/Divisão de Educação Geral, 2006):

- Título de professor ou profissional de um curso de 8 semestres de duração ao menos, cuja área de especialização seja requerida pelo sistema de supervisão.
- Título de especialização e/ou grau acadêmico de ao menos dois semestres de duração em alguma disciplina relativa ao campo da educação ou social.
- Cursos de capacitação em matérias próprias no âmbito da educação.

- Três anos de experiência mínima como docente em sala de aula ou um mínimo de três anos de desempenho no setor de educação para profissionais de outra especialidade.
- Dois anos de experiência em funções de direção e participação e/ou condução de programas de aperfeiçoamento no marco da Reforma Educativa.

O trabalho dos supervisores

A estratégia desenvolvida pelo Chile para abordar os problemas produzidos pela descentralização, pelo incremento da autonomia escolar e pela transferência da autoridade administrativa para as municipalidades e para o setor privado é a diversificação de tarefas de acordo com as características das escolas, de modo a concentrar os esforços na melhoria da qualidade daquelas mais frágeis.

Para isso, dividem-se as escolas em dois grupos segundo o rendimento com base num conjunto de critérios (Ministério da Educação / Governo do Chile, 2009) e separam-se as mais frágeis das demais. Os supervisores focalizam suas intervenções nas primeiras, fazendo visitas com grande regularidade para discutir e organizar oficinas de trabalho com os docentes. Cada supervisor tem apenas três destas escolas a seu cargo e se espera que as visite uma vez por semana durante o primeiro ano e uma vez a cada duas semanas depois, no caso das escolas urbanas e, para as rurais, ao menos quatro visitas ao ano a cada escola e o supervisor deve reunir os docentes de uma área geográfica limitada a cada três meses para intercambiar experiências, discutir problemas, identificar soluções, aproveitar a informação sobre inovações desenvolvidas e fornecer informação e processar pedidos de capacitação. As escolas com melhores rendimentos são supervisionadas uma só vez por período.

A distribuição das tarefas produz o seguinte perfil, no qual se evidencia a distinção que se realiza entre as escolas que necessitam mais apoio que as outras.

Quadro 1. Distribuição de tarefas da supervisão no Chile. Em % de tempo de trabalho.

Tarefas	% de tempo de trabalho
Reuniões técnicas (coordenação, preparação de programas)	26
Visitas a escolas “necessitadas”	20
Visitas a outras escolas	14
Reuniões com colegas (diretores, administradores escolares)	8
Sessões de capacitação para auto-melhora	8
Preparação das visitas	8
Trabalho administrativo (elaboração de relatórios, respostas a consultas)	7,2
Seguimento de visitas	6
Trabalho relacionado com a aplicação de normativas e regulamentos oficiais	2,8

Fonte: IIPE - UNESCO, 2007b – Módulo 2.

Os supervisores trabalham em parceria com os docentes preparando e implementando os projetos escolares que servem como base para a contínua autoavaliação e o melhoramento escolar. Para isso, os supervisores visitam as escolas regularmente e oferecem apoio contínuo conforme a necessidade (IIPE - UNESCO, 2007 – Módulo 6).

O nível central oferece ferramentas para o trabalho dos supervisores. O Documento Modelo de Assessoria a Estabelecimentos Educacionais do País inclui desde a explicitação do modelo, sua organização, etc. até os protocolos e instrumentos de supervisão.

No site do Sistema Ministerial de Supervisão e Melhoramento Educativo apresentam-se ainda outros Documentos Facilitadores à disposição dos supervisores.

Tabela 9. Documento Modelo de Assessoria a Estabelecimentos Educacionais do Chile. Instrumentos.

Matriz de Classificação de Estabelecimentos Educacionais
Tabela de Cálculo para definição de amostra estatisticamente representativa
Guia para a Visita ao Estabelecimento Educativo
Matriz de Objectivos do Plano de Assessoria
Definição de modalidades de Assessoria por Estabelecimento
Matriz de Linhas e Planos de Ação 2009 da Assessoria Provincial
Pauta com Critérios de Análise para o Diagnóstico Provincial 2009.

Fonte: elaboração própria a partir de <http://supervision.mineduc.cl/>.

Êxitos e desafios

Ainda que a pesquisa recente sobre a estratégia de focalização (que vai além da supervisão e inclui geralmente atenção e recursos adicionais para as escolas com baixo rendimento) tenha demonstrado que houve um efeito positivo sobre os resultados de aprendizagem (IIPE - UNESCO, 2007e – Módulo 5), reconhecem-se três desafios específicos do modelo de apoio próximo à escola dos quais o Chile parece resolver dois (IIPE - UNESCO, 2007g – Módulo 7):

- A supervisão não cobre todas as escolas. Isso pode não ser um grave problema para as melhores escolas, mas pode haver um grande grupo que não seria frágil o suficiente para se beneficiar da supervisão nem suficientemente forte para funcionar sem o apoio.
- Estabelecer esse modelo com base nas necessidades requer uma base de dados consistente sobre as características e necessidades das escolas, que vai além de uma simples tabela de classificação. O Chile tem uma base assim.

- O desafio mais complexo reside em transformar a cultura do serviço de supervisão e passar da ideia de controle sobre todas as escolas a uma noção de apoio a algumas escolas selecionadas. No Chile foram necessários muitos passos para mudar essa perspectiva e a prática de supervisão, incluindo capacitações sobre a nova definição da tarefa.

Capítulo 3

Orientações para a organização de um sistema nacional de inspeção escolar em contextos de expansão da educação básica

Neste capítulo são propostas algumas orientações que poderiam ser consideradas durante o processo de formulação de políticas e planos nacionais de inspeção/supervisão escolar e que foram selecionadas de maneira especial para enquadrar-se às necessidades de países que devem expandir a educação básica de maneira acelerada. Assim, as orientações referem-se prioritariamente a esta função no âmbito da educação básica e abordam os seguintes temas:

1. Níveis atuais e projetados de escolarização da população.
2. Centralização/descentralização político-educativa.
3. Acessibilidade às escolas.
4. Funções esperadas do sistema de inspeção.
5. Recrutamento e formação dos integrantes do corpo de inspeção/supervisão.
6. Qualificação dos docentes em exercício.
7. Estado da documentação escolar e da estatística educacional.

Tal como se apontou na introdução, nos contextos nacionais nos quais a ampliação da cobertura está em andamento ou precisa ser efectuada de maneira acelerada, a construção de uma institucionalidade adequada para o sistema educativo depende da possibilidade de se desenvolver uma política de inspeção escolar que não apenas acompanhe o crescimento da base institucional do sistema, mas que também traga contribuições para o seu planejamento e consolidação. As orientações oferecidas neste capítulo procuram contribuir para a elaboração de tal política, sem, no entanto, pretender definir o conteúdo das decisões a serem tomadas, mas sim apresentar as categorias de assuntos a serem levados em consideração e o leque de alternativas que pode se abrir nessa matéria.

Nas páginas seguintes, utilizaremos a expressão inspeção escolar para referirmo-nos aos serviços descritos por Carron e De Grauwe em sua definição operacional, tal como apresentado no início deste trabalho (“todos os serviços cuja função principal é controlar e avaliar, ou assessorar e apoiar os directores e professores”). Destinaremos uma seção às funções do sistema de inspeção, deixando claro, porém, que a denominação “inspeção” não deve ser entendida em seu sentido restrito com respeito às funções que devem ser previstas e concretizadas.

1. Níveis atuais/projetados de escolarização da população

O cumprimento dos direitos educativos reconhecidos pelas leis quanto aos anos de obrigatoriedade escolar é um desafio de política educativa de enormes proporções, principalmente quando se parte de níveis de escolarização muito baixos. Consequentemente, a meta da plena escolarização deve ser tida como uma meta de longo prazo, que requer um planejamento cuidadoso, pois envolve custos elevados (por exemplo, a infraestrutura escolar e a dotação da equipe docente), impossíveis de serem supridos em curtos períodos de tempo, assim como decisões estratégicas de política educativa com fins de assegurar que a expansão se desenrole com níveis suficientes de qualidade.

Universalizar a educação básica não significa apenas que todas e todos aqueles que se encontram em idade escolar de fato tenham acesso à escola, mas também que estejam inseridos em instituições nas quais certos critérios básicos de qualidade sejam respeitados: condições adequadas do edifício escolar, quadro docente, recursos pedagógicos, seleção curricular, período letivo e tempo de instrução. A aceleração do ritmo de ampliação da cobertura em detrimento da qualidade do serviço educativo geraria, a médio prazo, uma significativa dívida educativa com a população escolarizada e comprometeria, adicionalmente, a qualidade dos futuros professores, uma vez que sua escolaridade básica teria sido realizada num sistema de qualidade frágil.

A expansão da oferta educativa traz consigo a questão a respeito da ampliação da estrutura de inspeção. Desse modo, juntamente com a projeção dos ritmos de ampliação da base institucional das escolas com que o sistema educativo conta, é necessário também projetar os padrões de crescimento e as formas de organização do sistema nacional de inspeção escolar. A dimensão que o sistema de inspeção deverá alcançar dependerá de um conjunto de fatores (tais como as funções que lhe são atribuídas, a distribuição dos agentes entre as estruturas centrais e de base local, a estimativa do ratio inspetor/escolas, etc.) e, de modo iniludível, dependerá também da medida em que se disponha de pessoal suficientemente qualificado para desempenhar essa função estratégica de acordo com os níveis de qualidade esperados. A combinação de baixos níveis de escolarização e metas de universalização revela a necessidade de gerar um sistema de inspeção com capacidade para atender funções básicas de desenvolvimento de um sistema educativo, mas com certa capacidade de impulsionar propostas diversas, atendendo particularidades relevantes que podem se apresentar em situações concretas (rural/urbano, nacional/local, distintos níveis de ensino, etc.).

2. Centralização/ descentralização político-educativa

Ainda que não haja razões definitivas que autorizem a defesa de um sistema centralizado ou descentralizado para a gestão de um determinado sistema educativo, é claro que, ao passo em que a base institucional das escolas se expande, a gestão educacional se torna mais complexa e requer a construção de uma institucionalidade específica, capaz de prover as escolas de instâncias de gestão reconhecidas e com capacidade para contribuir para o desenvolvimento da acção educativa.

As decisões dos países quanto a sua estrutura de governo têm um impacto incontestável sobre a configuração do sistema de inspeção. Isso não significa dizer que toda estrutura centralizada de governo será acompanhada por uma igualmente centralizada estrutura de inspeção. Como visto no segundo capítulo, um sistema fortemente descentralizado tal como o inglês, no qual as

autoridades educativas locais têm tradicionalmente desempenhado um importante papel na determinação da política educativa local e em que, mais recentemente, o poder das escolas tem crescido, apresenta, ao contrário, um sistema de inspeção nacional bastante forte. Trata-se de encontrar e definir (e de rever o quanto antes, na medida do possível) quais formas de institucionalidade são adequadas ao contexto e à necessidade de expansão, que aumentará o número de escolas e tornará a gestão educativa mais complexa, bem como de escolher o formato da inspeção no âmbito dessa institucionalidade. Deve-se advertir que, quanto mais frágil a institucionalidade construída, maiores as probabilidades de que os alcances educativos fiquem submetidos ao perfil das escolas e às capacidades individuais dos docentes.

Essa não é a única decisão de governo imposta pela expansão do sistema escolar: temas tais como as modalidades de participação da sociedade civil ou as formas de intersectorialidade na ação governamental (para atender às problemáticas sociais, sanitárias ou de outro tipo que a infância escolarizada possa requisitar) são exemplos de outras decisões que também se apresentam. Nesse contexto, o diálogo entre autoridades nacionais e sub-nacionais apresenta-se como um recurso estratégico para o esquema de governo que se proponha e, especialmente, para a estrutura de inspeção.

3. Acessibilidade às escolas

Uma meta de longo prazo para os países que procuram expandir a escolaridade básica é que as escolas cheguem a contar com um corpo docente profissionalizado a tal ponto que a auto-regulação dos processos de melhora faça parte de seus esforços diários. Também é possível que no prazo de duas décadas, os sistemas de informação e de comunicação disponíveis evoluam a tal ponto que tornem possíveis formas de trabalho remotas que, sem substituir a visita do inspetor, possam melhorar a frequência dos contatos com as escolas mais inacessíveis. No entanto, essas condições não estão presentes na maioria dos países cujos sistemas escolares encontram-se em expansão.

Em qualquer sistema de inspeção que pretenda atender a uma extensão territorial ampla, a acessibilidade das escolas é uma variável que condiciona sua preparação. Os relatórios sobre casos nacionais mostram que as escolas urbanas e rurais periféricas são relativamente de fácil acesso e beneficiam-se, portanto, de visitas mais frequentes por parte da inspeção, enquanto as escolas rurais isoladas, de montanha, em ilhas⁴⁴, etc. permanecem isoladas e raramente são visitadas.

A proximidade de uma escola em relação à sede de inspeção acaba por se converter no principal fator que condiciona as visitas recebidas, o que escapa à qualquer planificação razoável por parte da inspeção para cobrir todo o conjunto de escolas. Numa sistematização de resultados de vários estudos sobre a melhora escolar, Kruse (2008) destaca que as relações entre os distritos e as escolas são geralmente tensas: enquanto os diretores das escolas mostram-se incomodados com a quantidade de trabalho exigida pelas autoridades do distrito e apontam um acesso desigual à atenção e assessoria por parte das autoridades distritais, estas questionam o trabalho dos diretores ante a ausência de melhoras nos indicadores de frequência ou rendimento escolar. As evidências de pesquisa sugerem que quando as relações entre o distrito e a escola são definidas com clareza, quando a responsabilidade pelas aprendizagens dos estudantes é de fato

⁴⁴ No caso de Zanzibar, a pequena extensão da ilha e sua especificidade administrativa como zona de supervisão fazem com que a inspeção não tenha problemas de cobertura.

compartilhada entre os distintos níveis de administração e a vida escolar e quando as políticas e práticas no interior de um distrito escolar estão alinhadas, ampliam-se sensivelmente as possibilidades de sucesso escolar (Kruse, 2008).

A distância entre as escolas e a sede de inspeção gera diversos problemas. A ausência da inspeção nas escolas mais remotas é um mal bastante generalizado nos sistemas nacionais. Por exemplo, nos países com grandes extensões, a ausência de meios de transporte adequados ou a escassa oferta de combustíveis resulta em limitações significativas: eventualmente conta com inspetores em número e qualidade suficientes, mas os obstáculos materiais impedem a concretização das visitas às escolas mais afastadas. Esses problemas levaram Hanriot (1991) a falar num “carácter virtual” das visitas de inspeção.

As dificuldades para se chegar a determinadas escolas constituem a principal razão pela qual as mesmas carecem de inspeção regular. Neste, como em outros assuntos, produz-se uma situação paradoxal: quanto mais isolada está a escola, mais difícil é desenvolver uma proposta educativa de qualidade junto a ela e, por isso, seria necessário um apoio externo ainda maior. No entanto, sua condição de isolamento ou de difícil acesso costuma privá-las até mesmo das visitas mínimas por parte da inspeção.

O desenho do sistema de inspeção deverá reconhecer a cobertura das escolas por parte da inspeção como um tema central. A escala do sistema de inspeção deve variar de acordo com as finalidades da inspeção, as modalidades de trabalho e também com a quantidade e distribuição das escolas mais afastadas. A esse respeito, três questões podem ser antecipadas.

Em primeiro lugar, a proporção inspetor/escola não poderá ser determinada como um número fixo, mas ajustado ao maior tempo que os deslocamentos às escolas mais afastadas requerem, às finalidades de inspeção e a suas modalidades de trabalho. Em segundo lugar, para tornar possíveis os deslocamentos será necessário prever e assegurar recursos razoáveis para o transporte e estadia, revisão da infraestrutura dos percursos e meios de locomoção em zonas de difícil acesso. Em terceiro lugar, será interessante considerar modalidades de supervisão específicas para as zonas afastadas. Como se viu para o caso das escolas rurais do Chile, cada escola recebe ao menos quatro visitas por ano por parte do supervisor e, além disso, a cada três meses reúne docentes de uma determinada área geográfica para compartilhar experiências, discutir problemas, identificar soluções, aproveitar a informação sobre inovações desenvolvidas e oferecer informação e solicitações de capacitação. Sem pretender que essa proposta seja necessariamente replicada, ela nos permite vislumbrar modalidades de trabalho de inspeção que tendam a amenizar o impacto do isolamento das escolas.

4. Funções esperadas do sistema de inspeção

Conforme identificado na revisão de literatura, as funções atribuídas pelos distintos países aos sistemas de inspeção podem resumir-se a três principais:

- Fiscalizar, no sentido de representar o Estado na função de inspeção, controle, monitoramento das escolas.
- Dar apoio e orientação aos professores e escolas, rumo à melhora da qualidade da educação que proporcionam.

- Servir de elemento de ligação entre o nível central e o nível escolar, no sentido de direcionar a ação das escolas para a concretização da política educativa e de informar os tomadores de decisão sobre as situações vivenciadas nas escolas. Enquanto mediadores, espera-se que os inspetores sirvam como “agentes de mudança” a partir das políticas centrais.

Ainda que não tenha o mesmo peso na literatura, pode ser interessante adicionar uma função que chamaremos de sócio-comunitária, que se refere ao papel dos inspetores na promoção da educação no meio social em que as escolas estão situadas e no fortalecimento da relação entre famílias e escolas. Essa função pode ter importância crucial nos contextos de expansão da escolaridade no nível da educação básica, nos quais se requer a difusão e articulação da oferta educativa com vistas a orientar adequadamente e de maneira sustentada as famílias em relação à escola, uma vez que seu envolvimento com a educação de meninos e meninas é indispensável para que as metas de cobertura e acesso possam ser cumpridas. O trabalho dos inspetores com a comunidade permitiria aproveitar o potencial educativo das organizações sócio-comunitárias, apoiar os projetos que aportam elementos que o sistema não oferece (pode se tratar de saberes específicos, de contenção, de inserção comunitária, de protagonismo e participação de novos agentes sociais) e procurar coletivamente alternativas que viabilizem a escolaridade para a população mais afetada por difíceis condições socioeconômicas.

Muito se pode debater sobre cada uma dessas funções: questionar se correspondem a um mesmo corpo de agentes ou devem ser determinados sistemas diferenciados, se as funções assumem formas diferentes segundo os níveis em que se localizam (central, provincial, distrital); se a função de inspeção ou controle também aborda aspectos administrativos ou se comporta também a participação dos inspetores nos sistemas nacionais de avaliação do sistema escolar em seu conjunto, etc.

Contudo, a literatura revista refere-se geralmente aos sistemas de inspeção correspondentes a países com um desenvolvimento educativo centenário. No capítulo 2, exceto a Tanzânia, os outros países cujos sistemas de inspeção foram investigados possuem sistemas educativos consolidados, com uma cobertura universal da população escolar. O desafio para esses países é desburocratizar a inspeção escolar, evitar a inércia e promover melhoras no funcionamento do sistema de inspeção com vistas a apoiar de maneira mais eficiente o trabalho das escolas e contar com mecanismos que alertem sobre aquelas que estão funcionando com dificuldades.

A situação dos países que devem expandir sua educação básica, contudo, é distinta. Devido ao esforço que devem realizar, enfrentam problemas diferentes dos países considerados pela literatura: pode-se dizer que se encontram em momentos de consolidação de seus sistemas⁴⁵. Nessas circunstâncias, um sistema de inspeção está distante de ser um artigo de luxo e converte-se numa necessidade da expansão do sistema. A esse respeito, é de maior interesse revisitar o que significou a inspeção escolar nos momentos de consolidação dos sistemas educativos dos países que hoje contam com sistemas universais e sólidos. Naqueles momentos, a inspeção foi uma figura estratégica no desenvolvimento institucional do sistema escolar: o inspetor era o representante do Estado que visitava uma área, indagava sobre a população em idade escolar determinava a necessidade de criação de uma escola, geria a abertura frente a autoridades educativas estatais, acompanhava sua inauguração e

⁴⁵ Isso não significa dizer que seu sistema educativo esteja em fase inicial, mas que a acelerada expansão da matrícula levará a uma tal ampliação da base institucional do sistema escolar que numa década será muito diferente do que existe hoje.

seus primeiros anos de desenvolvimento, até que estrutura escolar chegava a ser uma realidade consolidada na comunidade.

Ao considerar o sentido estratégico e estatizante da histórica figura do inspetor e ajustá-lo ao tempo presente, aos novos critérios e ferramentas com as quais contamos, parece-nos razoável perguntar de que forma o sistema de inspeção pode contribuir com a política de expansão da educação básica de um país. A partir dessa pergunta, sugerimos adicionar às funções do sistema de inspeção – e, portanto, ao perfil e funções do inspetor – outras duas funções distintas, que não são suficientemente atendidas pelas três que costumam ser encontradas nos países com educação básica universalizada e nem na quarta adicionada: o planejamento e a institucionalização.

A função de *planejamento* refere-se à participação do corpo de inspetores na planificação da expansão do sistema escolar nas zonas importantes do território nacional sem suficiente abrangência de toda a população em idade escolar. É possível sustentar que um componente chave para o desenvolvimento educativo adequado de um país é que a expansão escolar não seja feita de forma anárquica, mas que se organize numa estratégia planificada. Uma planificação de escala macro deve estabelecer as grandes linhas da expansão institucional necessárias, mas um planejamento de escala média (a escalas de zonas ou distrito) deverá ajustar as previsões às condições e necessidades identificadas no terreno. A partir do conhecimento que aporta, a inspeção pode permitir ajustar a visão macro aos contextos locais, próprios das dependências nacionais e provinciais. Trata-se de incorporar a inspeção como um ator chave na estratégia nacional para planejar a expansão do sistema escolar.

A função de *institucionalização* refere-se ao trabalho que deve ser realizado para construir e consolidar o funcionamento da escola nas comunidades em que isso ainda não se verifica. Os antigos inspetores nacionais dos países que hoje contam com sistemas educativos consolidados *produziam* a criação de escolas e realizavam um acompanhamento que permitia a tomada de decisões estratégicas durante seus primeiros anos de desenvolvimento (por exemplo, a autorização da abertura de novas seções escolares quando a matrícula crescia e seu fechamento quando a matrícula diminuía⁴⁶, a nomeação de professores para as vagas, a gestão dos recursos ante as autoridades estatais), até que a ação da escola chegasse a se consolidar e estabilizar na comunidade. Algo dessa função, que podemos qualificar como *pioneira*, deve ser recuperada atualmente em muitos países preocupados em expandir a escolarização, ajustando-a desde já aos requerimentos e às ferramentas com que podemos contar hoje em dia, sem dúvida muito diferentes das que os inspetores nacionais tinham à sua disposição no final do século XIX.

Essas duas funções de planejamento e institucionalização não podem se realizar em detrimento das demais. Por exemplo, é especialmente relevante a função de apoio pedagógico (principalmente devido às condições de formação atuais e futuras dos professores angolanos) e as tarefas habituais que se mostram substantivas desde o ponto de vista pedagógico⁴⁷. Todos os sistemas de inspeção dependem, de alguma forma, da combinação de duas dimensões: a pedagógica e a administrativa. Cada país deve definir de que maneira pretende equilibrar essas

46 Quando se abre uma escola numa região onde não existia, são produzidos movimentos de matrícula atípicos ao funcionamento regular do sistema: a demanda contida pressiona sobre as vagas criadas na nova escola, os primeiros anos se enchem de alunos de diferentes idades e durante alguns anos são feitos reordenamentos da população escolar que exigem um olhar atento a abertura e ao fechamento

47 Numa avaliação da reforma da supervisão escolar no Estado de Aguascalientes, no México, Zorrilla Fierro (2001) destaca a importância da vinculação da inovação a tarefas substantivas habituais, como as inscrições dos alunos, a distribuição dos livros e materiais, a administração do pessoal e similares.

duas dimensões. Segundo De Grauwe e Carron (2003), todos os professores criticam a conjugação desses dois papéis numa única figura institucional, mas a separação de funções, como visto, também traz seus problemas.

5. Recrutamento e formação dos integrantes do corpo de inspeção/supervisão

A necessária ampliação do sistema de inspeção traz consigo uma série de dificuldades vinculadas ao recrutamento, à formação e ao apoio ao trabalho dos inspetores.

Os estudos sobre sistemas de inspeção ressaltam que as práticas de recrutamento têm sido objeto de frequentes críticas. A tradição do sistema de inspeção de muitos países estabelece que os inspetores devem surgir do quadro docente: é possível ser promovido ao cargo de inspetor pelo tempo de experiência como professor e, uma vez promovidos, os agentes permanecem nesse posto pelo resto de sua vida ativa; em muitos países é exigida a passagem pelo cargo de diretor. Os professores e diretores avaliados apreciam a experiência dos inspetores em sala de aula, mas, ao mesmo tempo, têm questionado sobre sua capacidade de inovação.

Ainda que seja desejável aceitar apenas inspetores com certa experiência profissional e formação específica, a expansão dos sistemas escolares muitas vezes exige a seleção de um elevado número de inspetores, o que nem sempre permite manter as exigências ideais de experiência e formação. A alternativa de selecionar pessoal jovem com formação específica para esses postos pode ser considerada, desde que se evite aqueles que não tenham nenhuma experiência em sala de aula ou que desconheçam aspectos básicos do funcionamento das escolas⁴⁸.

Na medida em que se desenvolva uma carreira de inspeção que tenha como ponto de partida a experiência docente ou directiva e na medida em que a qualidade de inspetores aumente gradualmente com a expansão do sistema, os futuros inspetores que emergirão desse corpo docente terão ao menos uma das seguintes características: uma frágil formação ou uma curta experiência de trabalho. Dadas essas circunstâncias, será necessário um processo de seleção tão criterioso quanto possível, mas, sobretudo, será necessário elaborar e sustentar planos de formação dos inspetores que incluam não apenas os conteúdos próprios da função a desempenhar, mas também complementos de formação pedagógica, de formação disciplinar, etc., segundo diagnósticos que deverão ser realizados sobre o perfil formativo dos agentes reais.

Qualquer que seja o setor do qual provenham os inspetores (docentes de carreira com experiência, docentes jovens com formação específica, outros agentes do serviço público capacitados para a inspeção escolar, etc.), será necessário estruturar uma proposta de formação que considere as distintas necessidades. Por um lado, deve-se considerar a formação necessária para compensar deficits na preparação docente inicial, sobretudo nos casos de docentes com baixas qualificações. Por outro lado, deve-se considerar ainda a formação específica para o posto, cujos conteúdos têm relação directa com a resposta a ser dada à questão já apresentada sobre as funções.

48 É ilustrativa a experiência que se desenvolveu na Espanha, país onde se tentou empregar professores como inspetores, mediante contratos de inspeção de curto prazo (3 anos). A natureza instável e dispendiosa desse modelo (supõe um investimento substancial de tempo e recursos na seleção e formação para tão pouco tempo de trabalho) resultou numa emenda legal que permitiu que, depois de uma avaliação positiva, os agentes contratados poderiam permanecer indefinidamente estáveis em seus postos.

É importante destacar que os estudos sobre sistemas de inspeção são convergentes em apontar que as experiências de formação específica desses agentes são praticamente inexistentes. Há alguns programas interessantes na Europa,⁴⁹ mas em geral são consideradas insuficientes tanto a formação prévia ao acesso ao cargo como a formação em serviço.

O volume de funcionários a serem preparados leva a considerar a possibilidade de definir ciclos de formação modulares, breves e interativos: a formação poderia ser desenvolvida como um conjunto de módulos que possam ser conduzidos numa ordem relativamente indistinta e reiterar-se nas tarefas lecionadas por parte de uma mesma equipe que percorra as diferentes províncias ou distritos do país. Desse modo, seria mais fácil contar com formadores especializados nos distintos temas (que por definição nunca existem em grande número) e poderia ser assegurada uma qualidade de formação relativamente equivalente a todos os receptores potenciais. No entanto, nem todos os conteúdos de um plano de formação são livres de correlações com outros e nem todas as experiências de formação se acomodam numa única estrutura modular.

Quaisquer que sejam as modalidades e os conteúdos da formação inicial e em serviço a se propor, considera-se estratégico gerar ferramentas que estruturam as rotinas próprias do trabalho de inspeção e lhe adicionem conteúdo. Um sistema em expansão acelerada conta com menos pessoal suficientemente qualificado que um sistema estabilizado e para aqueles menos qualificados os procedimentos tipificados podem ser de grande utilidade. Instrumentos de fácil manuseio podem compensar a falta de formação adequada que muitos agentes promovidos à função de inspeção podem apresentar. A teoria da ação rotineira chama os administradores educativos a refletirem com cuidado e de maneira estratégica sobre as rotinas escolares ao criar novas políticas de gestão escolar (Conley e Enomoto, 2009). O sistema educativo tende a adotar e estabilizar rotinas de trabalho e é comum que as pesquisas mostrem que essas rotinas podem burocratizar as ações e minar a criatividade. Mas também é verdade que as rotinas organizam a atividade e que procedimentos bem desenhados (manuais operativos, protocolos qualitativos de inspeção, instrumentos de análises da estatística escolar, etc.) podem estabelecer “rotinas de alta qualidade” (Conley e Enomoto, 2009:383) no que se refere à capacidade de colocar em foco os processos escolares selecionados com base em critérios teóricos.

6. Qualificação dos docentes em exercício

Conforme mencionado, a expansão da educação básica requer um número ainda maior de docentes e, diante dessa exigência, as possibilidades dos países em modificar substantivamente a duração da formação inicial ou de complementar as titulações existentes com formações de pós-graduação estarão condicionadas durante anos à necessidade incessante de incorporar professores e professoras ao sistema. Essa situação de qualificação dos docentes (atuais e futuros) tem impacto sobre o planejamento do sistema de inspeção de duas maneiras.

A primeira se relaciona com a formação dos agentes que serão os futuros inspetores. A medida que se desenha uma carreira de inspeção que tem como ponto de partida a experiência docente ou de direção e a medida que a quantidade de inspetores aumenta

⁴⁹ Na Irlanda quem se forma para trabalhar na inspeção no nível primário passa seis meses em teste trabalhando com um colega experiente; quem se forma para o nível secundário passa dois anos em teste, dos quais os primeiros seis meses se cumprem na mesma instituição. Portugal prevê um curso de um ano para ascensão ao cargo de supervisor primário e alguns cursos teóricos para o nível secundário, além da supervisão de colegas mais experientes.

acompanhando a expansão do sistema, os futuros inspetores que deverão emergir deste corpo docente terão ao menos alguma das seguintes características: uma frágil formação ou uma experiência de trabalho limitada. Dadas estas circunstâncias, será necessário um processo de seleção, o mais criterioso possível. Além disso, deverão se estruturar e desenvolver planos de formação de inspetores que incluam, além dos conteúdos próprios da função, complementos de formação pedagógica, de formação disciplinar, etc, segundo diagnósticos realizados sobre o perfil formativo dos agentes reais.

A segunda maneira em que a qualificação dos docentes afeta a inspeção se relaciona com as funções que os inspetores, os supervisores ou ambos devem desempenhar. Em condições de baixa qualificação da equipe docente, certos países atribuem à inspeção uma função estratégica na planificação e desenvolvimento da formação em serviço do pessoal docente. De Grauwe e Carron reportam que, na França, 20% do tempo de trabalho do inspetor deve ser dedicado a ações de formação dos docentes, pelo que a formação se constitui a segunda tarefa mais importante do inspetor em termos de tempo.

Darling-Hammond afirma que nos países com altos níveis de rendimento escolar os professores contam com um tempo considerável (entre 10 e 20 horas por semana) para tarefas de colaboração com colegas, planejamento conjunto de aulas, desenvolvimento curricular e planificação das avaliações (Darling-Hammond, 2006). Por sua vez, estudos internacionais realizados pela OCDE sobre o trabalho docente destacam que os países que carecem de pessoal formado em número suficiente tendem a maximizar a utilização dos professores disponíveis, o que conspira contra a possibilidade de incluir tempo de trabalho livre, ou seja, sem dar aulas, à carga horária dos professores (OCDE, 2005). À medida que a disponibilidade de pessoal formado aumenta, é possível introduzir melhoras na distribuição da carga horária dos postos docentes, o que abre espaço para uma série de intervenções tais como às quais se refere Darling-Hammond. É de se relevar que a situação é paradoxal: quanto mais bem formada a equipe docente de um país – em qualidade e em quantidade, de mais tempo os professores dispõem para formarem-se melhor e, ao contrário, quanto menos qualificada a equipe, mais tempo dedicado exclusivamente ao ensino e menor o espaço para reflexão sobre a prática. Esse paradoxo leva a recomendar que sejam incluídas tarefas de planejamento e avaliação das práticas dos docentes e de seu próprio desenvolvimento profissional na carga horária profissional docente, o que, por sua vez, implica incorporar a assessoria aos diretores para potencializar o tempo de trabalho institucional às funções de inspeção. A insuficiente formação dos professores que trabalham no sistema enfraquece a possibilidade de contar com o conhecimento de uma comunidade profissional e de desenvolver movimentos em direção à autonomia do professorado que a literatura tende a valorizar (Contreras Domingo, 1997).

A situação leva também a recomendar atenção especial por parte dos inspetores em oferecer retroalimentação após as visitas às escolas. A revisão dos casos nacionais mostrou que a falta de retorno é uma das principais queixas dos professores a respeito da inspeção, inclusive em sistemas com um forte componente de acompanhamento e apoio. Por sua vez, Ehren e Vischeer afirmam que a provisão de retroalimentação sobre as debilidades da escola, a avaliação precisa dessas fragilidades e o acordo entre as escolas e inspetores sobre as possíveis ações para corrigi-las são factores que fazem a diferença na promoção da melhora das escolas (Ehren e Vischeer, 2008). Essas evidências sugerem a importância da visita de inspeção e do retorno sobre as impressões e resultados ali recolhidos para que possam oferecer contribuições concretas à equipe docente das escolas, o que representa para esses professores também uma oportunidade de formação em serviço.

7. Estado da documentação escolar e da estatística educacional

O processo contemporâneo de formulação de políticas educativas requer a elaboração e o desenvolvimento de um sistema de indicadores sociais e educativos: uma ferramenta de diagnóstico e monitoramento do sistema educativo que utilize dados provenientes da estatística populacional e escolar para proporcionar uma visão completa do sistema educativo, de suas tendências de desenvolvimento, de seus principais problemas.

Na estratégia para construir uma boa base de informações, o trabalho dos inspetores junto às instituições escolares revela-se um assunto de grande importância. Cabe recordar que as escolas são as próprias produtoras de boa parte da informação de base utilizada para compor a estatística educacional. Assim, a inspeção deverá dedicar esforços para que as escolas destinem tempo institucional para completar documentos tais como o registro de assistência escolar, os livros de qualificações, os levantamentos estatísticos, etc. Juntamente a isso, deverá ensinar os diretores e docentes a dar sentido pedagógico à informação estatística: usar a informação como base para refletir sobre os problemas que se apresentam e sobre os desafios pedagógicos que com os quais são contrastados.

Ante as angustiantes situações que afrontam a educação de muitos países com cobertura educacional insuficiente e baixas taxas de alfabetização, a produção e recolha de informação e sua utilização de forma pertinente na definição de estratégias de intervenção podem ser tidas como assuntos que requerem capacidades técnicas que desviariam os inspetores dos assuntos mais urgentes. No entanto, é necessário destacar que a falta de informação – assim como a não utilização da informação disponível – afeta a inspeção (como também as políticas), uma vez que a planificação das visitas e outras ações de inspeção realizam-se sobre uma base informativa insuficiente, frágil ou imprecisa e a avaliação torna-se quase inexistente.

De todas as maneiras, os dados estatísticos – por mais completos e atualizados que sejam – não proporcionam todas as informações que se requer para a inspeção escolar, tanto no que tange à fiscalização como à promoção de melhoras no serviço educativo. A experiência política na promoção do direito à educação oferece numerosos exemplos que confirmam o quanto a informação é importante para detectar uma situação de desrespeito de direitos. Para isso, são necessários dados agregados (que surgem da estatística populacional e educacional), mas também informações locais, cuja construção depende intrinsecamente do conhecimento do terreno: há famílias que não procuram educação, há famílias que não vêem a educação como uma oportunidade para o desenvolvimento das capacidades das crianças ou simplesmente como um direito que lhes cabe. A inspeção escolar pode desempenhar um papel estratégico para a construção desse conhecimento em campo.

Algumas ideias força

Neste trabalho, procuramos oferecer reflexões sobre os assuntos que merecem consideração quando se debate a formulação e re-formulação do sistema de inspeção escolar de um país. Neste ponto do documento, interessa-nos destacar que a evolução dos sistemas de inspeção/supervisão não pode ser analisada à margem do desenvolvimento do sistema nacional de educação de um país. Nesse sentido, a organização da inspeção deriva-se da configuração da função pública no sistema educativo, uma vez que esses agentes atuam como representantes do Estado no território escolar. Isso se revela particularmente importante em contextos de expansão da escolarização.

Os novos problemas que surgem num sistema educativo requerem que funções tradicionais dos inspetores se atualizem e incorporem-se a outras novidades no desempenho de tais funções. Para atualizar e incorporar funções na inspeção tradicional num contexto de rápida expansão da cobertura de um sistema escolar, é importante abrir o debate sobre a estrutura, organização e dimensão de dito órgão.

O nível de profissionalização dos inspetores e supervisores que o Ministério da Educação deseja promover está estreitamente conectado com as funções que se espera que desempenhem. No entanto, não pode ignorar a trajetória e tradições que caracterizam a inspeção, principalmente quando pretendam promover inovações de acordo com os desafios que o sistema educativo deve enfrentar no futuro. Nesse sentido, não se trata de estabelecer um perfil dos inspetores ambicioso, mas inviável.

Finalmente, destacamos que a justificativa da conformação de um sistema de inspeção/supervisão – além dos critérios definidos para seu recrutamento e formação e da definição das funções para o exercício desse papel – reside na necessidade de proteger o direito à educação dos alunos e nas condições estabelecidas pelas leis nacionais.

Índice de tabelas, quadros e gráficos

Índice de tabelas

Tabela 1. Resumo de pontos positivos e negativos dos modelos de inspeção/supervisão	17
Tabela 2. Dados estatísticos básicos do sistema educativo francês _____	21
Tabela 3. Organização do sistema de Inspeção da Educação Nacional na França _____	23
Tabela 4. Dados estatísticos básicos do sistema educativo da Tanzânia _____	28
Tabela 5. Estrutura do Sistema de Inspeção da Tanzânia _____	29
Tabela 6. Dados estatísticos básicos do sistema educativo inglês _____	37
Tabela 7. Relatórios de inspeção da OFSTED. Títulos principais _____	38
Tabela 8. Dados estatísticos básicos do sistema educativo chileno _____	44

Índice de gráficos

Gráfico 1. Modelo de assessoria do sistema de supervisão chileno _____	46
--	----

Índice de quadros

Quadro 1. Distribuição de tarefas de supervisão no Chile. Em % de tempo de trabalho _____	478
--	-----

Bibliografía e documentação consultada

Carron, Gabriel y De Grauwe, Anton. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París, UNESCO- International Institute for Educational Planning.

Castro de Pérez, Abigail; Mesa, Darlyn; Guzmán, José Luis y Picardo Joao, Oscar (1999). *La reforma de la historia y la historia de la reforma. (La Reforma Educativa en marcha de El Salvador)*. Informe de investigación. San Salvador.

Conley, Sharon y Enomoto, Ernestine (2009). "Organizational Routines in Flux: A Case Study of Change in Recording and Monitoring Student Attendance". *Education and Urban Society* 2009; 41; 364- 386.

Contreras Domingo, José (1997). *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata.

Coordinación Nacional de Supervisión/División de Educación General. (2006). *Experiencias internacionales en Supervisión Escolar – Sistematización y Análisis comparado*. Santiago de Chile. Accesible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1712> (Primera fecha de acceso 31/07/09; última 26/08/09).

Darling-Hammond, Linda (2006). "Securing the Right to Learn: Policy and Practice for Powerful Teaching and Learning". *Educational Researcher* 2006; 35; 13-24.

De Grauwe, Anton (2001a). *School supervision in four african countries. Vol I: challenges and reforms*. París: IPE- UNESCO.

De Grauwe, Anton (2001b). *School supervision in four african countries. Vol II: national diagnoses*. París, IPE-UNESCO.

Ehren, M. C. M. y Vischeer, A. J. (2008). "The relationships between school inspections, school characteristics and school improvement". *British Journal of Educational Studies*.

Escalera Durán, Dolores (2009). "Estudio comparado de los modelos de inspección de España, Francia y Reino Unido". *Temas para la Educación, Revista digital para profesionales de la enseñanza* N°3, Julio 2009. Disponible en <http://www.fe.coo.es/andalucia/docu/p5sd5023.pdf>

Hanriot, M. (1991). "Le rite de l'inspection". *Educational management* (6), pp. 30-33.

IPE- UNESCO (2007a). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 1 – Supervision: a key component of a quality monitoring system*.

IPE- UNESCO (2007b). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 2 – Roles and functions of supervisors*.

IPE- UNESCO (2007c). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 3 – The organization of supervision services*.

IPE- UNESCO (2007d). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 4 – Management of supervision staff*.

IPE- UNESCO (2007e). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 5 – Management of supervisory work.*

IPE- UNESCO (2007f). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 6 – Reinforcing school-site supervision.*

IPE- UNESCO (2007g). *Reforming school supervision for quality improvement. Módulo 7 – Alternative models in reforming school supervision.*

Kruse, Sharon (2008). "Reflections on Leading and Learning for Change: An Introduction". *Education and Urban Society* 2008; 40; 655- 669.

Meuret, Denis (2004). "La autonomía de los centros escolares y su regulación". *Revista de Educación*, núm. 333 (2004), pp. 11-39. Disponible en: http://www.revistaeducacion.mepsyd.es/re333/re333_02.pdf

Ministerio de Educación / Gobierno de Chile (2009). *Modelo de Asesoría a Establecimientos Educativos del País*. Disponible en: http://supervision.mineduc.cl/portal/Portals/0/repository/anno_2009/Unidad/Modeloasesoria_20090527.pdf (primer acceso, 17/08/09; última fecha de acceso 26/08/09)

Montt Leiva Pedro (Agosto, 2008). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar y Parvularia*. Chile, Unidad de Curriculum y Evaluación, Mineduc. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Pmontt050808.pdf>

OECD (2005). *Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers*. Browse-it edition. < <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/9105041E.PDF>> [Descarga: 11 de julio de 2006].

Prats, Joaquim y Raventós, Francesc (directores). *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales, Núm. 18, Fundación "La Caixa", edición electrónica disponible en: www.fundacion.lacaixa.es

Viñao Frago, Antonio (2005). "Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios". En *Seminario Internacional La escuela media hoy, desafíos, debates, perspectivas*. Buenos Aires, 5 al 8 de abril de 2005. Accesible desde: http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T05_Docu3_Sistemaseducativosculturas Escolares_Vinao.pdf [última consulta: 26/ 09/ 2009]

Weaver- Hightower, M. (2008). "An Ecology Metaphor for Educational Policy Analysis: A Call to Complexity". *Educational Researcher*, Vol. 37, No. 3, pp. 153- 167.

Zorrilla Fierro, Margarita (2001). "Una década más tarde: la reforma de la supervisión escolar en Aguascalientes". *Educación* 2001, año 8, nº 89, pp. 32-37.