

A assessoria na educação em debate

Jorge Adelino Costa
António Neto-Mendes
Alexandre Ventura
organizadores

Publicação financiada pela Unidade de Investigação
Construção do Conhecimento Pedagógico nos Sistemas
de Formação
2007

Assessoria e inspecção da educação

Alexandre Ventura

Universidade de Aveiro

Era uma vez um país em que as escolas funcionavam como ilhas. Nesse país, as escolas não dispunham de estruturas institucionais que pudessem ajudá-las a encontrar resposta para algumas questões que no seu seio ficavam sem solução. Estranhamente, ou talvez não, ocorria um processo de normalização desse vazio. Os responsáveis governamentais, os actores que desenvolviam a respectiva actividade nos estabelecimentos de ensino e as outras pessoas que integravam as comunidades educativas aparentemente conformavam-se com a situação. As reclamações por esse vazio, quando existiam, eram titubeantes. Os órgãos de gestão e os professores, em regra, não reclamavam por mais apoio, por mais assessoria. Essa situação não acontecia nos vizinhos do tal país. Aí, o problema que se colocava era o de articulação e criação de sinergias entre os múltiplos programas, projectos e estruturas com carácter mais ou menos duradouro que se destinavam a assessorar os estabelecimentos de ensino.

Nesse país, em função do vazio referido, a investigação científica a propósito do fenómeno da assessoria era muito reduzida. Este texto pretende dar um pequeno contributo para que essa situação se modifique.

Nesse sentido, vamos seguidamente convocar alguns dos aspectos mais significativos da assessoria aos estabelecimentos de ensino perspectivada como um instrumento facilitador da melhoria organizacional. Numa segunda parte deste trabalho chamaremos à liça a questão da inspecção de educação e debateremos a possibilidade de os inspectores exercerem cumulativamente o papel de assessores das escolas.

Assessoria para a melhoria das escolas

Num cenário metafórico, a melhoria organizacional pode ser perspectivada como uma peregrinação. Quer dizer, uma viagem sem diletância em direcção a um determinado objectivo. Pode não se saber muito bem como lá chegar. Pode não se saber se consegue chegar-se lá. Mas sabe-se qual é o objectivo da viagem. Não se trata de uma demanda errática. Nesse sentido, há uma mobilização de recursos e de esforços tendentes a atingir esse objectivo.

A este tipo de peregrinação associam-se algumas características que tornam a caminhada mais fácil: a *flexibilidade*, quer dizer, a aceitação de que não há um único meio para atingir o objectivo; a constância no empenhamento desse mesmo esforço; a *construção conjunta* sustentada no desenvolvimento de uma cultura que mobilize o maior número possível de actores que possam dar o seu contributo para atingir o objectivo; a capacidade para lidar com a *imprevisibilidade* inerente a qualquer viagem; a aceitação do *carácter único* de cada caso, que

difículta grandemente a adopção de modelos estandardizados que não outorguem margens de manobra significativas aos “peregrinos”.

Convocando as peregrinações medievais, cheias de escolhos, de perigos, de momentos de desalento, e mesmo de descrença para os peregrinos, podemos perspectivar as peregrinações em direcção à melhoria organizacional como “utopias realizáveis” freirianas. Ou seja, estaremos na presença de uma espécie de *quadraturas do círculo*. Por um lado, são utopias visto que se podem perspectivar como um sonho, algo de irrealizável. Por outro lado, acredita-se que é possível e fazem-se esforços denodados para atingir o objectivo.

Usando uma outra metáfora, podemos encarar a peregrinação em direcção à melhoria como uma *espiral de crescimento* representada por uma *escada em caracol gaudiana* em que a configuração não é geométrica e muito menos é progressiva. Os avanços são salpicados de retrocessos, de hesitações, de períodos de estagnação.

O elemento fundamental de sustentabilidade deste processo em direcção à melhoria, apesar de todos os obstáculos, é a cultura de crença na exequibilidade e no valor acrescentado, nas vantagens pessoais e organizacionais decorrentes do investimento realizado.

É, no entanto, possível identificar um outro elemento que em muito pode ajudar a tal peregrinação em direcção à melhoria. Trata-se do assessor desempenhando um papel de intermediário, de mediador. Sem características de imposição ou um receituário que rápida e eficazmente dê resposta a todas as necessidades da escola. Sem o *maletin* milagroso a que se refere Domingo (2006).

O assessor deverá tão só assumir-se e ser perspectivado como um recurso de auxílio e robustecimento dos saberes e das competências dos profissionais da escola com quem trabalha em parceria. Na Figura 1 poderemos verificar que as relações de poder entre assessor e professor variam em função da especificidade de cada caso. O desejável, em termos de transferência de competências, de *empowerment* (Fetterman, 2001) no quadro de uma relação saudável entre professor e assessor, é que este opere como um facilitador de processos, nomeadamente de aprendizagem emancipatória. O professor, conhecedor e experiente, recorrerá ao assessor para resolver os problemas que estejam para além da sua capacidade num determinado momento.

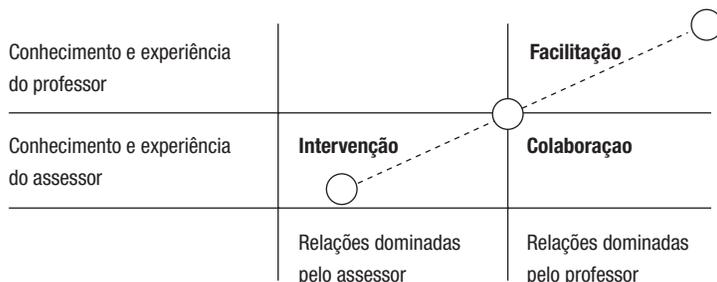


Figura 1. Quem domina as relações de ajuda no processo de assessoria?

Nesta perspectiva, visa-se a transferência harmoniosa e sustentada dos elementos que fizeram com que a escola solicitasse o assessor. A melhor evidência da qualidade da acção desempenhada pelo assessor é a capacidade de a escola singrar, pelos seus próprios meios, no domínio específico em que obteve o contributo daquele agente externo.

Naturalmente que, em função do perfil, da experiência e dos interlocutores nas escolas, os assessores podem assumir diversos estilos e funções. No Quadro 1 poderemos encontrar dois diferentes estilos e funções para o assessor de escolas: i) estilo não directivo – o assessor apresenta questões para reflexão. Nada impõe. Visa contribuir para o desenvolvimento de um processo catalítico e catártico no seio da escola. Trata-se de um processo difícil, moroso e, frequentemente, estéril. Para além disso, observa processos de resolução de problemas e devolve, como espelho, informação recolhida, numa perspectiva de *reporting* aos seus parceiros da escola. Dessa maneira estimula o pensamento reflexivo de *single loop learning* e de *double loop learning* (Argyris e Schön, 1996) dos actores organizacionais a propósito das suas práticas, representações, modelos, pressupostos. Uma sua outra função é a antecipação de cenários, numa perspectiva estocástica.

Quadro 1. Estilo e funções de assessoria

Estilo	Funções
Não directivo	<p>Apresenta questões para reflexão;</p> <p>Observa processos de resolução de problemas e devolve informação recolhida como espelho;</p> <p>Estimula o pensamento;</p> <p>Identifica recursos e propõe-os;</p> <p>Antecipa cenários decorrentes das diversas opções;</p> <p>Oferece alternativas de solução de problemas e participa no processo de resolução;</p> <p>Dá formação;</p> <p>Observa relações e actuações;</p> <p>Ajuda na tomada de decisões.</p>
Directivo	Propõe procedimentos, persuade e dirige o processo de resolução de problemas.

Adaptado a partir de Escudero e Moreno (1992: 80)

Apesar de a diversidade ser a tónica, mesmo em países onde há muito se desenvolvem importantes acções institucionais e de mercado ao nível da assessoria, esta tem de ser especializada. As escolas não precisam de generalistas neste domínio. Isso já elas têm. O que as escolas precisam normalmente é de valências especializadas, em domínios específicos que não existem no seu seio. A proficiência na assessoria, como na maior parte dos domínios da actividade humana, só se atinge através de especialização. Esse é o principal agente determinante da sua credibilidade e utilidade junto das escolas.

Inspecção e assessoria das escolas

A Inspecção da Educação tem ao longo dos tempos desempenhado uma panóplia de funções: Acompanhamento, Avaliação, Controlo, Provedoria, Acção disciplinar, Aferição, Assessoria, Auditoria, Inspecção, Apoio técnico ao Ministério da Educação.

A predominância destas funções tem decorrido de opções governamentais pouco claras, de alterações de governo, de flutuações no seio das equipas dirigentes da Inspeção e da influência de organismos supra-nacionais como a SICI (*Standing International Conference of Inspectorates*), num quadro de crescente globalização.

Tendo em conta a relação directa que pode estabelecer-se com a questão da assessoria aos estabelecimentos de ensino, gostaríamos agora, a partir de um trabalho anterior (Ventura, 2006), de convocar uma fase vivida há vinte anos pela Inspeção em Portugal. Trata-se da fase em que existiu o chamado ATS (Apoio Técnico Sistemático). Durante este período, a actuação dos inspectores, ao nível desta actividade, aproximou-se mais do que nunca do modelo de assessoria aos estabelecimentos de ensino. De acordo com o Despacho nº 8/IGE/86, o ATS possuía a seguinte configuração: Actividades de controlo pedagógico e administrativo-financeiro com o objectivo de garantir a qualidade do ensino; atribuição de uma bolsa de 15 escolas a cada inspector, em função da sua área de residência; o inspector ficava responsável por essas escolas que visitava em ciclos de, aproximadamente, dois meses; em função da realidade específica de cada escola o inspector definia um conjunto de acções a desenvolver de acordo com um plano previamente apresentado aos seus superiores hierárquicos; esse plano incluía normalmente actividades de apoio personalizado a professores e aos órgãos de gestão, para além da dinamização e acompanhamento de experiências de inovação.

Nesta fase, os inspectores dispunham de grande discricionariedade para definirem as suas agendas de intervenção. Era-lhes outorgada uma grande autonomia para definirem a configuração dessa intervenção e os ritmos de desenvolvimento. No entanto, estavam obrigados a apresentar relatórios mensais sobre a actividade desenvolvida. Tais relatórios possuem um cunho marcadamente etnográfico e patenteiam o nível de proximidade e de conhecimento profundo que os inspectores tinham da realidade de cada estabelecimento de ensino sob a sua alçada. Para além disso, indiciam um impacto muito forte da sua acção na vida desses estabelecimentos de ensino.

Ao contrário do que hoje acontece, os inspectores eram neste modelo, sustentadamente, “os olhos e os ouvidos do Príncipe” que identificavam desvios relativamente à conformidade legal, falavam directamente com os professores, diagnosticavam necessidades de formação dos professores e propunham aos seus superiores hierárquicos acções que correspondessem a essas necessidades, estimulavam a melhoria das competências ou do desempenho dos professores, suscitavam a reflexão desses profissionais e propunham-lhes medidas concretas que pudessem ajudá-los a ultrapassar dificuldades nos domínios pedagógico, didáctico, científico, de relacionamento com os alunos ou com os encarregados de educação. As abordagens eram personalizadas em função da realidade específica de cada caso e eram caracterizadas por um intenso efeito polinizador em função do conhecimento profundo que os inspectores tinham de situações e soluções muito diversas. Nalguns casos, o mesmo inspector deslocava-se duas ou três vezes, durante o mesmo mês, a uma escola. O posicionamento dos inspectores neste âmbito era marcadamente profissional, com espírito crítico capaz de emitir pareceres circunstanciados e sustentados.

Detractores deste modelo referiam que a aproximação entre inspectores e elementos dos estabelecimentos de ensino promovia o desenvolvimento de relações pessoais que depois vinham a dificultar a acção disciplinar. Como facilmente se compreende, era difícil que o

inspector fosse ao mesmo tempo o elemento de apoio, normalmente o único, e o agente fiscalizador que desenvolvia a acção disciplinar. Na prática, o mesmo inspector podia estar um dia a apoiar um professor numa das “suas” escolas e, no dia seguinte, a ouvir outro professor dessa escola no âmbito de um processo disciplinar. As representações mentais dos elementos dos órgãos de gestão e dos professores seriam muito provavelmente afectadas por este tipo de hibridismo característico de uma relação paternalista tradicional do género *stick and carrot*¹ que acabaria por minorizar os agentes da escola e fragilizar a confiança indispensável a um relacionamento na perspectiva do apoio, típica da assessoria ou do modelo de amigo crítico (Leite, 2000; Swaffield, 2002, 2003, 2004). MacBeath (2006a: 120-131), a propósito do que se passa em Inglaterra com o *School Improvement Partner* (SIP) aborda com especial acutilância as questões sensíveis dos conflitos potenciais decorrentes de configurações híbridas da intervenção de agentes externos nas escolas.

Depois de tantos anos volvidos e de frequentes flutuações na orientação política para esta valência do sistema educativo, a questão do hibridismo de papéis desempenhados pelos inspectores mantém-se actual. Para concretizarmos a essência da temática que pretendemos debater neste trabalho, apresentamos seguidamente uma questão fundamental: Deverão as Inspeções desempenhar a função de assessoria às escolas?

Propomos uma resposta dupla para esta questão. Sim, se as Inspeções passarem a fazer só isso. Se as Inspeções se transformarem em entidades de apoio, de consultoria, de assessoria às escolas. Para isso, terão, entre outras coisas, de mudar de nome, de alterar a sua lei orgânica, de reconverter os seus activos, de mudar a sua estratégia, as suas tácticas, a sua cultura organizacional, as suas práticas. Mesmo que tudo isso aconteça, será necessário esperar que as representações sociais, desconstruam os arquétipos tradicionais, acomodem tais mudanças e aprendam a lidar com elas.

Não, se não forem especializadas apenas nisso. Não nos parece que abordagens híbridas possam beneficiar alguma das valências em termos organizacionais e em termos de impacto no sistema educativo. Sejam claros, *inspeção* significa controlar, verificar a conformidade normativa. Pelo contrário, *assessoria* quer dizer apoiar, ajudar, mediar. Os inspectores têm sido principalmente agentes de controlo e fiscalização das escolas e dos professores. Os assessores são mediadores que contribuem para potenciar a capacidade das próprias organizações educativas e dos professores para enfrentarem e superarem os problemas e desafios da prática educativa e da sua melhoria (Domingo, 2005: 3).

O facto de ao longo de décadas o hibridismo ter caracterizado a atribuição das funções inspectivas decorre em grande medida do vazio criado pela inexistência de estruturas formais ou informais de apoio ou assessoria às escolas. Sendo os únicos a ter um contacto directo com as escolas, os inspectores, por mandato da hierarquia, por solicitação dos órgãos de gestão ou por brio foram prestando algum tipo de assessoria. No entanto, não é esse o seu *métier*. Nem é esse o papel que se espera da Inspeção. Esta organização, para ser proficiente, tem de ser especializada e tem de concentrar esforços no seu papel essencial de controlo da qualidade e da equidade que, aliás, nenhuma outra estrutura desempenha no quadro do sistema educativo.

1 O pau castigador e a cenoura galvanizadora.

Como refere Druker (1993: 59) “as organizações são instituições com um objectivo especial, eficazes porque se concentram numa tarefa. [...] A organização é uma ferramenta e, como tal, quanto mais especializada, maior a sua capacidade para determinada tarefa”. Acrescenta este autor que “o protótipo da organização moderna é a orquestra sinfónica, pois cada um dos seus duzentos e cinquenta músicos é um técnico altamente especializado. No entanto, por si própria, a tuba não actua isolada, precisa dos outros instrumentos, e a orquestra só consegue funcionar porque os componentes têm todos um só objectivo, todos subordinam a sua especialidade à tarefa comum – e só tocam uma peça de música de cada vez” (Drucker, 1993: 60).

Nesta linha de pensamento, as Inspeções de educação deverão especializar-se numa tarefa ou num número reduzido de tarefas. O seu portfolio de actividades perde em eficiência e em credibilidade à medida que se alargue, sobretudo se incluir actividades antagónicas. Para que os inspectores atinjam um nível de excelência, terão de se concentrar no exercício reiterado de um núcleo funcional. Como descobriu Aristóteles, há milénios, “Nós somos aquilo que fazemos repetidamente. Por isso, a excelência não é um acto, mas sim um hábito”.

Pesem embora diferentes cambiantes dependentes dos sucessivos responsáveis políticos, a essência da tradição das inspeções de educação em termos estratégicos, de trabalho no terreno e de representações sociais tem sido o controlo, a verificação da conformidade normativa, a inspecção determinante dos desvios relativamente aos normativos e à defesa dos interesses do Estado e dos utentes dos sistemas educativos. A função primordial das Inspeções, por interesse estratégico e por interesse circunstanciado dos governos, tem sido a função fiscalizadora. Por via desse facto, os inspectores são especialistas em controlo e não em ajuda. Tradicionalmente foram preparados para controlar os professores e os estabelecimentos de ensino. Foram treinados para identificar desconformidades numa perspectiva crescentemente preventiva e pedagógica. É isso que se espera deles. Faria (1986a; 1986b) apresenta uma interessante perspectiva sobre estas cambiantes e contradições de difícil resolução ligadas ao perfil mais ou menos regulador do inspector de educação instrumentalizado pelo poder político em vigor.

A concomitância de funções e de expectativas contraditórias no âmbito de um modelo inspectivo que inclua o controlo e a assessoria é eticamente questionável, prejudica a logística organizacional e provavelmente frustrará as expectativas criadas aos profissionais de educação que lidam com os inspectores.

O hibridismo de funções afecta o desempenho e a credibilidade dos inspectores e a relação que mantêm com os outros profissionais de educação. Cria uma situação desconfortável para uns e para outros pelos conflitos de interesses e perspectivas associados.

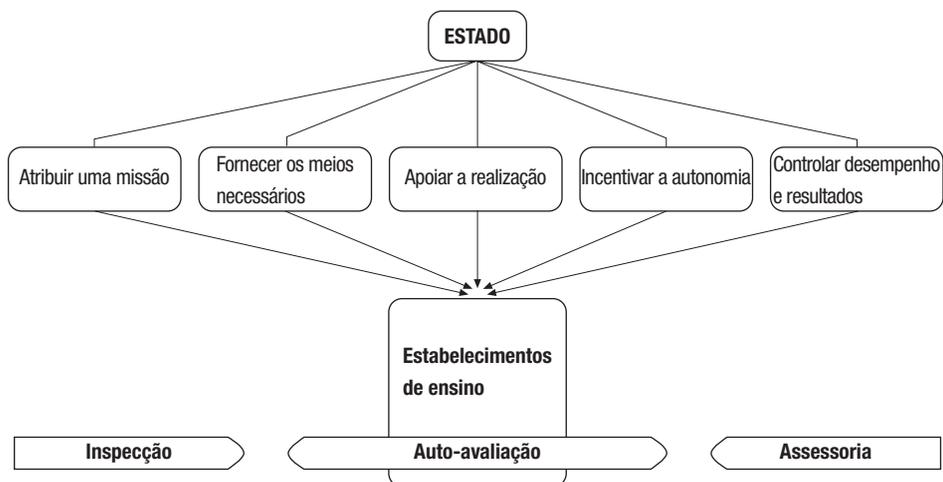
A propósito do modelo de amigo crítico, MacBeath (2006b: 44) refere que o indivíduo que desempenha esse papel terá de ser alguém em quem a escola confie para que os seus interlocutores possam abrir-se e assumir uma atitude de auto-crítica. Conclui este autor que, em função disso, “os amigos críticos não podem ser algu~em com um papel de prestação de contas ou de gestão hierárquica. A noção de amigo crítico indicado e devendo contas ao governo é problemática” (MacBeath, 2006b: 44).

Um outro factor que põe em causa a possibilidade de o inspector ser assessor das escolas é a circunstância de não existir igualdade de estatuto entre inspectores e professores. No imaginário de muitos dos gestores escolares e dos professores, apesar de uma evolução significativa nesse

domínio, os inspectores não são reconhecidos como pares, não são identificados como iguais. Apesar de a lei não conferir ao inspector o estatuto de superior hierárquico do professor, as representações sociais, incluindo de muitos professores, apontam para uma subalternização do professor relativamente ao inspector. Ora essa falta de horizontalidade na relação impede que se possa conceber uma acção de assessoria desenvolvida pelos inspectores. Estes e os professores não se reconhecem como iguais, como pares.

Por fim, atitudes mais distantes, ou mesmo arrogantes, por parte de alguns (poucos) inspectores e todo o peso da tradição centrada na fiscalização e no controlo desencadeiam suspeição e retraimento. Ora esses ingredientes são incompatíveis com o desenvolvimento de acções de assessoria com sucesso.

Partindo deste tema das relações entre assessoria e inspecção da educação, propomo-nos apresentar na Figura 2 um modelo simplificado de organização do sistema educativo em que se patenteia, nomeadamente, o papel das valências de assessoria e de inspecção dos estabelecimentos de ensino. Basicamente, defendemos que o Estado, no quadro de uma crescente transferência de competências, responsabilidades e meios deverá contratualizar com as escolas formas diversificadas, inovadoras e localizadas de melhoria de prestação do serviço público de educação. Os estabelecimentos de ensino deverão conquistar de forma responsável crescentes margens de autonomia em função de melhoria de resultados de desempenho académico e de gestão de recursos. Uma das formas de promoverem essa melhoria e de prestarem contas é a auto-avaliação. Outra forma, provavelmente articulada com a anterior, é a assessoria especializada que permita suprir lacunas e fazer crescer. Depois disso, e através de uma relação sinérgica com os estabelecimentos de ensino, é legítimo que a Inspeção promova actividades de acompanhamento, de avaliação externa ou de controlo da acção e dos resultados alcançados.



© Ventura (2007)

Figura 2. Modelo de sistema educativo

À guisa de conclusão deste trabalho, e no sentido de não nos limitarmos a identificar a aridez existente no panorama português relativamente à assessoria dos estabelecimentos de ensino, apresentamos seguidamente o esboço de um possível dispositivo de assessoria.

Esse dispositivo, com as valências de assessoria e de formação, poderia ser baseado numa universidade e coordenado por professores do Ensino Superior da área das Ciências da Educação. O financiamento dessa estrutura caberia ao Estado, mas ela seria independente, para não haver “lealdades divididas”. O compromisso desta estrutura seria apenas com os professores, órgãos de gestão e estabelecimentos de ensino. Mas claro que teria de prestar contas públicas do seu desempenho e dos seus resultados para se poder manter em funcionamento.

Como utentes e parceiras desta plataforma logística e de disseminação de conhecimento existiria uma rede de escolas voluntárias assessoradas numa perspectiva de polinização e *empowerment*.

Na base, para contacto, esclarecimentos, agendamento de intervenções e prestação remota de assessoria existiria uma *helpdesk* utilizando a via telefónica e o correio electrónico. Para além disso, seria disponibilizada uma base de dados *online* para partilha de percursos, recursos e boas práticas.

A função de assessoria no contacto directo com as escolas seria assegurada por “gente do terreno” (assessores, directores ou ex-directores de escolas, ex-inspectores, professores) que desempenharia preferencialmente um papel de facilitação de processos numa perspectiva de transferência de competências e de partilha de saberes e sensibilidades na linha do “amigo crítico” que procura contribuir para o robustecimento e a autonomia e não para a dependência dos seus parceiros.

Bibliografia

ARGYRIS, Chris e SCHÖN, Donald A. (1996). *Organizational Learning II. Theory, Method and Practice*. New York: Addison-Wesley.

DOMINGO, J. (2006). Asesoría Educativa: modelos y procesos. (Documento de trabalho não publicado).

DOMINGO, J. (2005). Las prácticas de asesoramiento a centros educativos. Revisión del modelo de proceso. *Education Policy Analysis Archives*. Vol. 13, Número 17. <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n17/v13n17.pdf>

DRUCKER, Peter F. (1993). *Sociedade Pós-Capitalista*. Lisboa: Difusão Cultural.

ESCUADERO, J.M. e MORENO J.M. (1992). *El asesoramiento a centros educativos. Estudio evaluativo de los equipos Psicopedagógicos de la Comunidad de Madrid*. Madrid: CECCAM.

FARIA, A. Lourenço de (1986a). Inspecção de Ensino – Que perfil? Texto não publicado. Inspecção-Geral de Ensino. Delegação Regional de Coimbra.

FARIA, A. Lourenço de (1986b). Conceito e conteúdo da função de controlo – Para uma nova imagem da Inspecção de Ensino – Reflexão em torno do perfil do inspector. Texto não publicado. Inspecção-Geral de Ensino. Delegação Regional de Coimbra.

FETTERMAN, David M. (2001). *Foundations of Empowerment Evaluation*. Thousand Oaks: Sage.

LEITE, Carlinda (2000). A figura do “amigo crítico” no assessoramento/desenvolvimento de escolas curricularmente inteligentes. *Actas do V Congresso da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*. Edições Colibri/SPCE: Faro. 95-100.

MACBEATH, John (2006a). *School Inspection and Self-Evaluation. Working with the new relationship*. Londres: Routledge.

MACBEATH, John (2006b). *School Self-evaluation: background, principles and key learning*. National College for School Leadership: Londres.

NIETO, José Miguel (2001). Modelos de asesoramiento a organizaciones educativas. In J. Domingo (Ed.) *Asesoramiento al Centro Educativo* (pp. 147-166). Barcelona: Octaedro.

SWAFFIELD, Sue (2002). Contextualising the Work of the Critical Friend. *15th International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI)*: Copenhaga.

SWAFFIELD, Sue (2003). The Local Education Adviser as Critical Friend: Superman/woman or Mission Impossible? *16th International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI)*: Sydney. <http://www.educ.cam.ac.uk/IfI/ICSEI03/swaffield03.pdf>

SWAFFIELD, Sue (2004). Exploring Critical Friendship through Leadership for Learning. *17th International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI)*: Roterdão. <http://www.educ.cam.ac.uk/IfI/ICSEI04/swaffield04.pdf>

VENTURA, Alexandre (2006). *Avaliação e Inspeção das Escolas: estudo de impacte do Programa de Avaliação Integrada*. Aveiro: Universidade de Aveiro (Tese de doutoramento policopiada).