

**TRANSFORMAÇÕES INTERNACIONAIS E ORIENTAÇÕES
RECENTES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
COMPENSATÓRIA: DE QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS,
EM PORTUGAL, DE “TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE
INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA”?**

**INTERNATIONAL CHANGES AND RECENT GUIDELINES
ON COMPENSATORY EDUCATION POLICIES: WHAT
DO WE MEAN WHEN WE TALK ABOUT “PRIORITY
EDUCATIONAL INTERVENTION AREAS” IN PORTUGAL?**

Benedita Portugal e Melo

Instituto de Educação, Universidade de Lisboa. Alameda da Universidade, 1649-026,
Lisboa, Portugal.
mbmelo@ie.ul.pt

Recebido 19 de fevereiro de 2016, aceite 10 de maio de 2016

RESUMO- A análise que apresentaremos, neste texto, equaciona os termos em que os novos modos de regulação das políticas educativas desvirtuam os propósitos iniciais de constituição dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), a luta contra as desigualdades sociais e escolares, e as suas consequências na forma *como se faz a escola* nestes territórios. Tendo por base o contexto político europeu das últimas décadas, começa-se por apresentar uma retrospectiva, da década de 60 até à actualidade, das políticas de educação compensatória em Inglaterra e França, a fim de se salientar o sentido da sua influência no surgimento e regulamentação dos TEIP, em Portugal. Analisa-se, depois, as transformações ocorridas, a nível internacional e nacional, nas filosofias de acção política e as suas repercussões nas actuais orientações do programa TEIP. A partir da análise de conteúdo dos principais normativos que têm regulamentado os TEIP e na observação sistemática da realidade de dois agrupamentos de escolas, situados na área metropolitana de Lisboa, de 2011-12 a 2013-14, na qualidade de perita externa, discute-se, por fim, os efeitos

daquelas recentes orientações no modo como os professores percebem a sua actividade profissional nestes territórios.

Palavras-chave: Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, TEIP, política educacional, professores.

ABSTRACT- The analysis we show in this presentation equates the terms in which the new ways in educational policies regulation subvert the initial purposes for the establishment of Priority Educational Intervention Areas (*Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* - TEIP) – fighting social and educational inequalities – and its consequences in the manner *how school is made* in these areas. Using the European political context in the last decades as a base, we start by presenting a retrospective, from the 60's to contemporaneity, of compensatory educational policies developed in England and in France, with the intent of enhancing their influence in the emergence and regulation of TEIP in Portugal. In the next step we discuss the transformations that occurred in the domain of educational policies, both on a national and on a international level, in the first decade of 2000, and their repercussions in the present guidelines of TEIP program. Starting with the content analysis of the main legal frameworks that have regulated TEIP and through a systematic observation of reality in two school groups in Lisbon metropolitan area, as an external expert from 2011-12 to 2013-14, we finally examine the paradoxical effects of these recent orientations on the way teachers develop their professional activities in these areas.

Key-words: Priority Educational Intervention Areas, TEIP, Educational policies, Teachers.

INTRODUÇÃO

Bastante heterogêneo do ponto de vista espacial, Portugal é um país igualmente marcado por fortes diferenças inter e intra regionais, em termos socioeconómicos e culturais. O reconhecimento destas desigualdades e dos seus efeitos ao nível do sucesso educativo, levou o Governo Socialista a criar, em 1996, através do Despacho 147-B/ME/96 de 8 de Julho (publicado no DR II Série, de 1 de Agosto de 1996) uma medida política que visava a configuração de *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP). Criado em 1996, entretanto interrompido, mas novamente retomado, o programa TEIP encontra-se, actualmente, na terceira geração (Despacho Normativo nº20/2012 de 03 de Outubro).

A constituição dos TEIP em Portugal inspirou-se de perto na política das *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP) desenvolvida em 1981, pelo governo do Partido Socialista francês mas, em bom rigor, tanto as ZEP como os TEIP inscrevem-se na tradição das experiências de educação compensatória desenvolvidas nos Estados Unidos da América e em vários países ocidentais (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá) na segunda metade dos anos 60, entre as quais se salientam as *Educational Priority Areas* (EPA), criadas em 1968, em Inglaterra.

Os primeiros programas de educação compensatória, desenvolvidos nos Estados Unidos da América, estavam muito centrados numa lógica de prevenção dirigindo-se, por isso, aos alunos mais novos – os que frequentavam a educação pré-escolar. Considerando-se que os estímulos educativos deveriam ter lugar prévia ou paralelamente à educação escolar formal, acreditava-se que seria naquela etapa da escolarização que ainda poderia ser possível corrigir as lacunas ao nível dos conhecimentos e competências apresentadas pelos alunos desfavorecidos, lacunas essas que se viriam a transformar em fortes *handicaps*

no futuro, caso não fossem colmatadas a tempo (Currás Fernández, 2014).

A importância decisiva concedida à prevenção foi, no entanto, relegada para segundo plano ao longo dos anos 70 do século XX, tendo sido substituída pela atenção concedida à *interacção* que deveria existir entre os membros da comunidade educativa, tendo em conta as variáveis que poderiam influenciar o percurso escolar dos alunos (sublinhados nossos, Currás Fernández, 2014). Assumia-se então que a) a desvantagem educativa dos alunos se devia essencialmente às carências do meio familiar ou social a que pertencem, isto é, a factores de âmbito extraescolar, b) estas desigualdades poderiam ser compensadas e c) a instituição escolar constituiria o melhor meio para o conseguir (Currás Fernández, 2014).

Em Portugal, a constituição dos TEIP assentou justamente no referido princípio da *interacção com efeito de rede* (Van Zanten, 1990), já que se defendia que a escola deveria ser considerada “como um espaço privilegiado e ‘determinado’ de gestão e protagonismo e a comunidade local ‘como’ e ‘em’ parceria na tomada de decisão” (Barbieri, 2003:48). Uma das principais características que distingue os agrupamentos de escolas TEIP dos restantes estabelecimentos de ensino público portugueses reside, com efeito, no facto de aqueles receberem, por parte do Ministério da Educação, um conjunto acrescido de meios humanos e financeiros¹ para promoverem a melhoria dos processos educativos *em parceria* com as comunidades envolventes. Seria, aliás, esta

¹ No ano lectivo de 2010/11, o programa TEIP financiou os seguintes recursos humanos adicionais: 292 docentes com horário completo; 4278 Horas de crédito horário (equivalente a 194 docentes a tempo inteiro) e 467 Técnicos. O investimento financeiro dos Contratos-Programa firmados entre os Agrupamentos e as Direcções Regionais de Educação foi de 39.010.288,59 €3. A parcela maioritária deste investimento, 83%, referiu-se a despesas com Recursos Humanos. Os restantes 17% respeitaram a despesas com a Aquisição de Bens e Serviços. Este Programa é co-financiado pelo Fundo Social Europeu, através dos Programas Integrados de Promoção do Sucesso Educativo do POPH - medida 6.11. (M.E., 2010).

filosofia de acção que permitiria distinguir os territórios *educativos* dos territórios *escolares* (Canário, 2001).

Tratando-se de uma medida que parecia traduzir uma vontade política de aplicação de formas de territorialização educativa, a criação dos TEIP foi acompanhada pela reestruturação do funcionamento dos órgãos de gestão, remodelação da rede escolar, transferência de poderes e recursos para as comunidades locais, obrigatoriedade de elaboração de projectos educativos e estabelecimento de mecanismos de avaliação e controlo (Despacho 147-B/ME/96).

Reconhecendo como as práticas sociais educativas que ocorrem em contextos territoriais vulneráveis são por eles condicionadas em termos de campo de possibilidades, poderemos considerar que este programa político pretendia *fazer lugar* (usando a feliz expressão de Lopes, 2003:6), ou seja, pretendia criar pontos geográfico-educativos com sentido a partir dos quais seria possível *transformar* positivamente a realidade social dos mais desfavorecidos. É nesta ordem de ideias que defendemos, à semelhança de Rochex (2011), que os TEIP poderiam constituir “*laboratórios de mudança social através da educação*”.

No entanto, como demonstraremos neste texto, quando falamos em escolas TEIP, não falamos de *territórios educativos*, na verdadeira acepção da palavra. Falamos antes de escolas agrupadas administrativamente, localizadas em contextos geográficos muito díspares, habitadas por públicos escolares bastante vulneráveis em termos socioeconómicos e culturais, nas quais o exercício da actividade profissional docente continua, em regra, a ser exercido em moldes tradicionais e a relação escola-comunidade permanece longe de se concretizar. Como alguns estudos têm salientado, muitos profissionais destas escolas ainda mantêm sentimentos e representações negativas sobre os alunos e as populações locais; a maioria das famílias, por seu lado, não conta com elas para melhorar

o destino dos seus filhos (Abrantes, 2013; Lopes, 2012; Quaresma et al, 2012, Roldão et al, 2011).

Se isso dever-se-á, em parte, à reconhecida incapacidade dos professores em lidarem com a diversidade e complexidade das situações com que são habitualmente confrontados (Rayou e Van Zanten, 2004) e ao “declínio da instituição escolar” (Dubet, 2002), a alteração, nos últimos anos, dos princípios políticos reguladores da própria política TEIP, dificilmente contribuirá, em nossa opinião, para inverter esta situação e possibilitar que as escolas TEIP sejam palcos de ensaio de estratégias que visem a transformação do modo de funcionamento do sistema educativo e, com isso, a democratização do próprio sistema social.

A análise que apresentaremos, neste texto, procura justamente equacionar em que medida os novos modos de regulação das políticas educativas parecem desvirtuar os propósitos iniciais deste dispositivo político - a luta contra as desigualdades sociais e escolares - e as suas consequências na forma *como se faz a escola* nestes territórios. Tendo por base o contexto político europeu das últimas décadas, começa-se por apresentar uma retrospectiva, da década de 60 até à actualidade, das políticas de educação compensatória em Inglaterra e França, a fim de se salientar os termos da sua influência no surgimento e regulamentação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, em Portugal. Analisa-se, depois, as transformações ocorridas, a nível internacional e nacional, nos modos de regulação das políticas educativas e as suas repercussões nas actuais orientações do programa TEIP. A partir da análise de conteúdo dos principais normativos que têm regulamentado os TEIP e na observação sistemática da realidade de dois agrupamentos de escolas, situados na área metropolitana de Lisboa, ao longo de três anos², na qualidade de perita externa, salientam-se,

2 O Perito Externo ajuda a identificar os pontos fracos e fortes, bem como as prioridades das escolas que integram o programa TEIP, colaborando na concepção e implementação

por fim, os termos das actuais orientações políticas do programa TEIP e os seus efeitos no modo como os professores percebem a sua actividade profissional nestes territórios.

DAS EDUCATIONAL PRIORITY AREAS E DAS ZONES D'ÉDUCATION PRIORITAIRES AOS TEIP: DESENVOLVIMENTOS DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA

Os programas de educação compensatória começaram por ser desenvolvidos nos Estados Unidos, entre 1963 e 1969, com o Presidente Lyndon Johnson, no âmbito da guerra contra a pobreza erigida como um dos principais objectivos do seu mandato político, com o intuito de integrar socialmente as minorias. Em pleno auge de um optimismo reformista e liberal, entendia-se que os graves problemas de racismo, pobreza e marginalização poderiam solucionar-se com o investimento de somas avultadas de dinheiro na melhoria da escolarização das crianças negras e desfavorecidas do ponto de vista social, cultural e económico (Currás Fernández, 2014).

A preocupação com a igualdade de oportunidades numa sociedade fortemente dividida por clivagens económicas e raciais levava, entretanto, o congresso americano a encomendar a realização dos primeiros grandes estudos sobre os efeitos da escolaridade na promoção de uma sociedade mais igualitária (Pinto, 1995). Referimo-nos ao Relatório Coleman (1966) e ao trabalho liderado por Christopher Jencks (1972). As convicções até aí predominantes entre os cientistas e os decisores políticos quanto à capacidade da escola para inverter as situações de desvantagem social em que se encontrava grande parte dos estudantes foram

dos seus Planos de Melhoria e na monitorização e avaliação dos processos e resultados obtidos. Para além disso, participa na promoção de momentos de reflexão junto dos docentes que favoreçam a análise e melhoria das suas práticas pedagógicas e na construção das microrredes, promovendo a cooperação entre as escolas. Os anos mencionados respeitam a 2011-12; 2012-13 e 2013-14.

fortemente abaladas com as conclusões daqueles dois estudos: o sucesso dos alunos era largamente independente da instituição onde estudavam (Pinto, 1995). Com efeito, se Coleman et al tinham chegado à conclusão de que “ a escola não faria a diferença”, Jencks e a sua equipa, não só corroboraram a conclusão de Coleman, como puseram em causa a existência dos programas de educação compensatória, ao considerarem que não existia “qualquer fundamento empírico para afirmar que as reformas educativas, como os programas de educação compensatória, poderiam inverter significativamente as discrepâncias de resultados escolares existentes entre os alunos” (Lima, 2008:19).

O clima pessimista vivenciado pelos americanos relativamente à bondade das medidas políticas de discriminação positiva não se fez sentir na Grã-Bretanha. O Relatório Plowden (1967), apesar de ter apresentado uma perspectiva semelhante às pesquisas de Coleman e Jencks, tinha transmitido a crença de que seria possível melhorar a condição das comunidades mais desfavorecidas que frequentavam a escola, através da criação de áreas de intervenção educativa prioritária (Lima, 2008:18). Foi, assim, na sequência das recomendações de Plowden, que surgiram em Inglaterra, em 1968, as *Educational Priority Areas* (EPA).

Retomando uma proposta apresentada anteriormente no Relatório Newsom, que apelava à necessidade de se atrair bons professores para as zonas carenciadas e à introdução de programas educativos especiais nessas áreas, Plowden tinha defendido uma nova política de atribuição de recursos que privilegiasse as escolas primárias localizadas em determinadas áreas geográficas de Inglaterra, frequentadas por crianças com fortes “handicaps sociais”. Os critérios definidos em Inglaterra para se seleccionarem estas escolas contemplavam a dimensão das famílias, a sobrelotação das habitações, a ocupação profissional dos pais e a percentagem de alunos com direito a refeições grátis. Em termos práticos,

era sugerido neste relatório que estas escolas tivessem turmas mais pequenas, pudessem contratar auxiliares educativos, professores de apoio e assistentes sociais e promovessem parcerias entre a escola e as famílias (Plowden, et al, 1967).

Tanto os critérios de selecção das escolas³, como estas recomendações serão adoptadas por Portugal aquando o lançamento do TEIP1, constituindo ainda hoje a mais valia, em termos de recursos, que distingue estes agrupamentos de escolas de todos os outros nacionais.

As *Educational Priority Areas* nasceram num contexto político-ideológico em que se procurava conjugar o papel predominante do Estado educador e ordenador de regras e normas *a priori*, criadas para serem as mesmas para todos e para garantir uma igualdade de tratamento dos alunos, com uma forte autonomia dos educadores e de suas organizações, baseada nos seus saberes profissionais (Rochex, 2011: 873).

Inicialmente muito bem recebido pelos políticos, o conceito de “prioridade educativa” começou a perder aceitação em Inglaterra a partir de 1972 e a própria designação de “áreas educativas prioritárias” deixou de ser utilizada para dar lugar, em 1974/75, ao conceito de “escolas socialmente prioritárias” (Lima, 2008:278). Tal sucedeu quando o modelo em que esta política se inscrevia começou a ser fortemente questionado. A crise de legitimidade deste modelo provocará a interrupção das medidas de educação compensatória em Inglaterra e precipitará o advento de novos modos de regulação. Será, por isso, apenas no final de década de noventa, mais precisamente em 1997, quando Tony Blair procurou associar as preocupações com a eficiência económica com as da coesão

³ Os indicadores sociais dos territórios em que as escolas se inserem contemplam, actualmente, a dimensão das famílias, a categoria sócio-profissional do chefe de família, os níveis de desemprego e a percentagem de alunos com direito a SASE (<http://www.dgicd.min-edu.pt/teip/>).

social, que as medidas de educação compensatória, entretanto interrompidas em Inglaterra, serão retomadas.

Destacando o combate à *exclusão social* como uma das suas prioridades, Blair atribuiu uma nova designação às *Educational Priority Areas* propondo a constituição das “*Educational Action Zones*” (EAZ) como forma de melhorar os níveis de sucesso das escolas frequentadas pelos grupos sociais mais favorecidos. As EAZ eram constituídas por agrupamentos de cerca de 20 escolas primárias, secundárias e de ensino especial, localizadas em áreas geográficas rurais e urbanas que apresentavam níveis profundos de desvantagem social. Através de parcerias com a população local, isto é, com os pais, autoridades educativas locais e empresas, as EAZ deveriam promover formas imaginativas e inovadoras para combater o insucesso educativo (Lima, 2008:279). Em concorrência com os princípios de justiça escolar entretanto surgidos – os do mercado, competitividade e qualidade – assumia-se uma nova ideia de justiça, a que tinha em conta “os lugares e as circunstâncias” (Derouet, 2010) em que se desenrolava a acção escolar.

Este último princípio terá marcado fortemente o surgimento das *Zones d'Éducation Prioritaires* (ZEP) em França. A ideia da criação de zonas prioritárias tinha já sido perfilhada e difundida pelos sindicatos de professores franceses na década de 70, mas será apenas nos anos 80 que o desemprego crescente dos não qualificados e a acentuada necessidade de mão-de-obra qualificada, a par de elevadas taxas de insucesso e abandono escolar justificaram a constituição das ZEP. Esta medida política foi adoptada em 1981, pelo partido socialista, no conjunto de outras iniciativas que também tinham como principal objectivo a luta contra a *exclusão social* e o apoio à integração das populações marginalizadas por razões culturais ou étnicas (Lima, 2008).

Num universo que era já plural em matéria de referências teóricas sobre a justiça social, a tentativa de conjugar a noção de igualdade de oportunidades de diferentes formas, terá alimentado a concepção política que sustentou a criação das ZEP: a necessidade de não separar a preocupação e o objetivo da equidade da luta contra a desigualdade e da diminuição das pressões da competição escolar e social (Rochex, 2011:873). Entre os critérios utilizados para definir as escolas que integrariam as ZEP, salienta-se a percentagem de população desempregada, os índices de abandono escolar no ensino secundário e a quantidade de famílias que possuíam pelo menos um membro não Europeu (Bénabou, Kramarz & Prost, 2009:347). Estas escolas recebiam recursos económicos adicionais e horários suplementares para professores, sendo a estes últimos oferecidos bónus salariais e incentivos à progressão na carreira (Bénabou, Kramarz & Prost, 2009).

Tal como tinha sido estabelecido em Inglaterra para as EAZ, em França as ZEP também tinham a obrigação de estabelecer parcerias com as comunidades locais, devendo envolvê-las nas estratégias de combate ao insucesso escolar. No entanto, a abordagem privilegiada em Inglaterra, terá assentado na *correção dos déficits* das populações escolares (abordagem correctora, nas palavras de Rochex, 2011), procurando-se a redução das desigualdades sociais *sem* se questionar nem procurar alterar os modos de funcionamento dos sistemas educativos. Já em França, exactamente como parece ter sido o que se pretendia em Portugal, optou-se por uma visão *mobilizadora e transformadora* das populações, dos territórios e de seus recursos, já que as medidas que procuravam melhorar o sucesso escolar das populações carenciadas visavam também aumentar os poderes sociais destas mesmas categorias sociais (Rochex, 2011). Neste sentido, quer a regulamentação das ZEP quer a que depois foi criada para os TEIP em Portugal, atribuíram uma importância primordial à obrigatoriedade de se desenvolver um *projecto educativo* adaptado às necessidades de seus alunos.

Assumido como o instrumento que garantiria a promoção de uma dinâmica local e uma nova forma de relação entre a escola e a sociedade (Van Zanten, 1990), o projecto educativo presumia uma forte articulação da escola com a comunidade envolvente.

Em suma, localizadas em bairros localizados em espaços urbanos, suburbanos ou rurais, cujas populações apresentavam desvantagens sociais, económicas e culturais, as ZEP, tal como os TEIP, nasceram sob o signo da discriminação positiva e da territorialização das políticas educativas, numa óptica de *empowerment* dos territórios e das comunidades locais.

Inicialmente de carácter temporário, o programa que regulamenta as ZEP foi substancialmente alargado em França, através da criação de muitas zonas novas ao longo da década de noventa (Bénabou, Kramarz & Prost, 2009: 346), tendo-se, entretanto, tornado permanente. Constitui, actualmente, a principal política francesa destinada a ajudar os estudantes dos meios mais desfavorecidos. Retoricamente, em França, continua a assumir-se que a grande finalidade deste programa é a concretização do princípio da *igualdade de oportunidades* mas, como bem chama a atenção Rochex, a ascensão poderosa das temáticas da equidade, no domínio das políticas educativas foi acompanhada pela ascensão da temática da luta contra a exclusão no domínio das políticas sociais, urbanas e escolares, o que levou à substituição progressiva do objetivo da educação compensatória pelo da luta contra a exclusão social (2011:875). Considerando-se que a educação pode e deve exercer um papel essencial para garantir a inclusão social, as políticas de compensação das desigualdades passaram, na segunda fase da sua existência, a inscrever-se num quadro político global de convergência e sinergia entre as diferentes políticas setoriais destinadas às populações e aos territórios mais expostos ao risco de exclusão, com um propósito mais pacificador

que democratizador (Rochex, 2011:875).

Assim, da mesma forma que em Inglaterra as “*Educational Action Zones*” foram criadas em estreita ligação com – ou até mesmo sob a dependência de – políticas ou dispositivos mais amplos, como a política da cidade e os dispositivos que visavam preservar a *Social Exclusion Taskforce* (Rochex, 2011), em França, na sequência dos motins ocorridos nos subúrbios pobres das grandes cidades em 2005, o governo francês propôs um conjunto de medidas destinadas a promover “uma maior igualdade de oportunidades” com vista à preservação da coesão social. Expandem-se as *Zones d’Éducation Prioritaires* ao mesmo tempo que se lançam projetos de habitação subsidiada e leis que visam a regulação do mercado de trabalho (Bénabou, Kramarz & Prost, 2009:345).

Foi-se esquecendo, porém, que a promoção de uma educação de base para todos constitui a condição da coesão social. Tanto em Inglaterra como em França, as questões próprias às desigualdades de acesso às aprendizagens e à cultura e ao papel aí desempenhado pela estrutura e pelos modos de funcionamento dos sistemas educativos, começaram a enfraquecer em proveito dos problemas sociais como a violência urbana, a delinquência, o desemprego e inserção. Estes problemas, como bem sistematiza Rochex, são frequentemente naturalizados e apresentados como necessitando de um tratamento imediato e específico, deixando de se ter em atenção, em termos políticos e conceptuais, os processos e as relações sociais e escolares de duração prolongada que lhes dão corpo (2011:875).

Em síntese, quer em Inglaterra quer em França, as medidas de compensação das desigualdades sociais surgiram num quadro em que se reconhecia que a igualdade de acesso à escola não era suficiente para garantir a igualdade das oportunidades, sendo necessário compensar, por um reforço da ação, dos meios e da pertinência social da instituição escolar, as carências de ordem cultural,

linguística ou económica dos alunos. Os desafios impostos pela emergência dos modelos do “quase-mercado e do Estado-avaliador”, na sequência do crescimento da liberdade de escolha das famílias e da concorrência entre os estabelecimentos de ensino passaram a justificar novas exigências e com elas, novas prioridades. *Performance*, qualidade e competitividade passaram a ser as orientações a seguir. Ainda que sob a égide de uma retórica distinta, as políticas de educação compensatória, tanto em Inglaterra como em França, foram evoluindo no sentido do combate à exclusão social, vendo a sua dimensão educativa dissolver-se numa dimensão *social* mais global, tendo passado a conviver, desde a década de 2000, com os objectivos da promoção da qualidade e da excelência escolar.

Entrámos, desde então, no que Rochex (2011) designa como “*terceira idade*” das políticas de educação compensatória. Esta fase caracteriza-se pelo recuo da abordagem em termos de território e pela ascensão das preocupações com a maximização das oportunidades de sucesso de *cada indivíduo*. Trata-se, por outras palavras, da emergência de uma abordagem *individualista* do sucesso escolar. Em nome do reconhecimento da diversidade de talentos, da existência de necessidades educativas particulares e da importância de se ter em conta a personalidade única de cada estudante, a palavra de ordem passou a incidir na mobilização precoce do *potencial e mérito* de cada criança e nas suas *qualidades inatas*. Sucedem-se as críticas à escola pública, “igual para todos”, e reforçam-se os argumentos que proclamam a diferenciação da oferta educativa e da concorrência escolar. O quadro de referência das políticas de educação compensatória deixa de ser a relação entre os diferentes meios sociais e o sistema educativo, mas a adaptação deste à diversidade dos indivíduos e dos seus talentos. A abordagem sociológica perde terreno face ao reaparecimento das teorias Psicológicas de âmbito individual, da Teoria do Capital Humano e

do *Homo Economicus* (Rochex, 2011: 877).

Não é, pois, por acaso que em Inglaterra, no final da década de 90, surge o programa “*Excellence in Cities*” ainda actualmente em vigor. Até final da década de noventa do século XX, o Governo inglês tinha, na realidade, investido bastante na expansão das *Educational Action Zones* em todo o país. No entanto, como estas não suscitaram uma participação significativa do sector privado e os seus resultados ao nível do ensino secundário não foram animadores, apesar de se terem revelado eficazes na redução do absentismo dos alunos e nos índices de sucesso escolar no ensino primário (Lima, 2008:280), constituiu-se o programa “*Excellence in Cities*”. Os persistentes níveis de insucesso escolar e o crescente problema da exclusão social tinham já sido identificados em 1997, pelo Livro Branco *Excellence in Schools*, como as áreas chave que a política educativa inglesa deveria combater de forma eficaz. Tanto o *Excellence in Cities* como as *Educational Action Zones* foram, assim, introduzidos pelo Governo inglês para responder às recomendações daquele relatório e complementar as outras estratégias educativas actualmente em vigor, como o Plano Nacional da Literacia e Numeracia para as escolas primárias, o desenvolvimento de escolas especializadas e medidas para melhorar o comportamento dos alunos (Ofsted, 2003).

A retórica da excelência faz-se sentir também em França ao longo da década de 2000, assumindo-se como a componente central de reorientação das *Zones d'Éducation Prioritaires*. Disso são exemplo, as medidas de recrutamento específico para os alunos escolarizados em algumas dezenas de ZEP, lançadas em 2001, para apoiar as “jovens elites escolares dos bairros populares” e garantir o seu acesso à excelência, a *Carta pela igualdade das oportunidades para o acesso às formações de excelência*, de 2005, e a recente criação dos “*Internatos de excelência*” (Rocheux, 2011:878).

DOS PROPÓSITOS DOS TERRITÓRIOS EDUCATIVOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIA ÀS SUAS ACTUAIS ORIENTAÇÕES POLÍTICAS

Tendo sido iniciadas bastante mais tarde do que noutros contextos europeus, as iniciativas políticas de compensação das desigualdades sociais de cariz territorial, nas quais se incluem os TEIP, só foram promovidas em Portugal depois da Lei de Bases do Sistema Educativo, instituída em 1986, ter consagrado o princípio da igualdade de acesso e de sucesso na escolaridade obrigatória.

A persistência, no final dos anos oitenta do século XX, de acentuadas assimetrias regionais do ponto de vista socioeconómico e cultural e de taxas de abandono e insucesso escolar muito significativas estiveram na origem do lançamento de dois programas - o P.I.P.S.E., em 1987 (implementado pela resolução do Conselho de Ministros a 10 de Dezembro de 1987 e publicado no DR, 2ª Série, de 21 de Janeiro de 1988) e a criação das escolas de intervenção prioritária, em 1988 (Despacho Normativo 119/ME/88, de 15 de Julho) – que terão sido, em grande medida, os percursores dos TEIP.

O Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), extinto em 1992 e “perspectivado como instrumento privilegiado de concretização da reforma educativa” (Canavarro, 2004:78), foi constituído com o objectivo de reverter o “grave problema do insucesso escolar, através da anulação das taxas de desistência e reprovação escolar” e estabelecia como ações educativas prioritárias a desenvolver em Portugal a) o reforço dos cuidados de alimentação; b) a prestação dos cuidados de saúde, prevenção e diagnóstico; c) o alargamento da cobertura em educação pré-escolar; d) o fortalecimento da educação especial; e) o apoio a famílias carenciadas; f) o estabelecimento do sistema de transporte determinado por reajustamento na rede de escolas com reduzido número de alunos; g) o fornecimento de materiais escolares; h) o apoio

pedagógico e didático e i) a iniciação profissional ou pré-profissionalizante (Machado, et al, 2013:156).

As escolas de intervenção prioritária, de primeiro ciclo de ensino, encontravam-se, por seu lado, abrangidas pelo P.I.P.S.E e estavam situadas em zonas degradadas ou em localidades cujo isolamento dificultava a fixação dos professores, sendo frequentadas por um número significativo de crianças com dificuldades de aprendizagem, inadaptadas ou portadoras de deficiência e marcadas por um insucesso escolar sistemático (Despacho n.º 119/ME/88, de 15 de Julho)⁴. Para além das medidas concretas de assistência às escolas, famílias e alunos mais desfavorecidos, o PIPSE defendia “a renovação da relação ensino-aprendizagem e a preparação dos pais e encarregados de educação, professores, autarcas e representantes dos interesses sociais, económicos e culturais da região, para a assunção de novos papéis, no âmbito da gestão escolar e a integração da actividade educativa, escolar, pré-escolar e extra-escolar na base territorial do município” (Canavarro, 2004:78).

O novo modo de regulação político imposto por instâncias supranacionais, como a Comissão Europeia ou a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico), defendia, entretanto, que a autonomia dos estabelecimentos, a diversificação da oferta escolar e a inovação seriam as (únicas) respostas capazes de responder às exigências de *performance*, qualidade e competitividade que já marcavam a ordem social europeia (Rochex, 2011). Num contexto de descentralização do poder, em que se reconhecia a crescente “ingovernabilidade” dos sistemas escolares e se tendia para a promoção ao nível local, da acção educativa (Canário, 2004), não é surpreendente que o princípio da territorialização das políticas educativas (subjacente aos propósitos

⁴ *Do ponto de vista da gestão pedagógica destas escolas, esta medida estabelecia o limite de vinte alunos por professor e preconizava o apoio direto e continuado a casos particulares de alunos com dificuldades de aprendizagem ou portadores de deficiência.*

de constituição dos TEIP) estivesse já claramente presente nas medidas supramencionadas.

Assim se compreende que da implementação, ainda que reduzida no tempo, do PIPSE e das Escolas de Intervenção Prioritárias, surgissem deliberações que promovessem a autonomia das escolas, o seu funcionamento em “rede” e a sua consideração enquanto unidades de um território educativo. Como alguns autores sistematizaram, a pequena dimensão de muitos estabelecimentos escolares, a sua fragmentação organizacional e a compartimentação institucional exigiam medidas que favorecessem políticas de discriminação positiva congruentes no mesmo território (Formosinho, 1998: 25-27; Machado, et al, 2013:156).

Os TEIP foram, então, criados em 1996, a partir de “experiências educativas, realizadas em zonas suburbanas com uma forte presença de imigrantes, cujos resultados demonstravam que era possível articular recursos, mobilizar todos os parceiros educativos e levar as escolas a ter em conta as necessidades específicas dos alunos, conquistando-os para as aprendizagens, abrindo o espaço escolar as novas actividades e atenuar os fenómenos de exclusão social” (Benavente, 2001:113).

Em 1996-97, começaram por integrar o Programa TEIP1, 35 Agrupamentos de escolas. Interrompido em 1998, este Programa só foi retomado em 2006, tendo sido objecto de uma reformulação legislativa, através do Despacho Normativo 55/2008 de 23 de Outubro. A segunda geração dos TEIP incluiu duas fases. Na 1ª fase – 2006/2007 – o programa incidiu em novos 24 Agrupamentos de escolas; na segunda fase – 2008/2009 - englobou outros 45 Agrupamentos de escolas, tendo passado a abranger um total de 104 Agrupamentos⁵(<http://www.dgicd.minu.pt/teip/index.php?s=directorio&pid=18&ppid=13>).

5 Os 35 agrupamentos de escolas que integravam o Programa TEIP1 foram incluídos no TEIP2, estando aqui contabilizados.

Em 2012 é criado o terceiro Programa (TEIP3), “na sequência do Programa TEIP2 e de outras medidas de apoio às populações mais carenciadas e como resposta às necessidades e às expectativas dos alunos” (Despacho Normativo nº20/2012 de 03 de Outubro). Assim, a partir do ano letivo de 2012/2013, passaram a ser abrangidos por este Programa 137 agrupamentos de escolas, o que corresponde a cerca de 15% por estudantes que frequentam o ensino público português⁶.

Em 2015-16, esta medida política encontra-se, portanto, já na terceira geração, mas os objectivos estratégicos, definidos na década de noventa do século XX, nos termos que passaremos a citar, ainda hoje orientam a acção dos TEIP e visam: a) Melhorar a qualidade das aprendizagens traduzida no sucesso educativo dos alunos; b) Combater a disciplina, o abandono escolar precoce e o absentismo; c) Criar condições para a orientação educativa e a transição qualificada da escola para a vida ativa; d) Promover a articulação entre a escola, os parceiros sociais e as instituições de formação presentes no território educativo (<http://www.dgidec.min-edu.pt/teip/>).

Os pressupostos dos TEIP assentavam na intervenção educativa *inclusiva* em contextos espaciais de exclusão social (Sarmiento et al, 2000), mas a sua lógica de funcionamento acabou por ser, no essencial, idêntica à de todos os outros agrupamentos de escolas. Com efeito, os TEIP perderam a designação de intervenção prioritária, após a constituição dos Agrupamentos de Escolas, em 1997, “passando a existir simplesmente como territórios, alguns em zonas difíceis, outros com melhores condições”, conforme afirmava a Secretária de Estado da Inovação em Maio de 1997, ao Jornal *Público* (Canário, et al, 2001:66). Parecendo ter sido criados essencialmente para potenciar o processo de racionalização da rede escolar e reformulação dos normativos de gestão

⁶ Estes TEIP encontram-se distribuídos pelas 5 grandes regiões do País: 49 no Norte, 11 no Centro, 49 em Lisboa e Vale do Tejo, 17 no Alentejo e 11 no Algarve (<http://www.dgidec.min-u.pt/teip/index.php?s=directorio&pid=18&ppid=13>).

das escolas, não surpreende que os propósitos iniciais da política TEIP, essencialmente de teor social, tenham sido, desde logo, relegados para um segundo plano. Subsumidos no novo modelo de gestão que proporcionava uma maior autonomia aos estabelecimentos de ensino (Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio), os TEIP desapareceram da cena política em 1998.

A “ambiguidade e incoerência” (Canário, et al, 2001:64) que marcaram o nascimento desta medida política ter-se-ão acentuado à medida que se lançaram os TEIP 2 e 3, mas eram já visíveis no próprio Despacho 147-B/ME/96 que regulamentou a sua constituição. Senão vejamos.

Quando os TEIP são criados, em meados da década de noventa, já o Estado português aplicava o princípio da regulação das políticas de educação pelos resultados. Esta medida política aparece, portanto, num contexto em que eram já múltiplos os princípios de justiça escolar esgrimidos no espaço político: o combate da indiferença às diferenças, dando “mais aos que têm menos”; o princípio da garantia das competências mínimas; os da utilidade da formação escolar e eficácia social da escola, a par dos que respeitavam à obrigação de prestação de contas, zelavam pela importância da avaliação da qualidade dos sistemas educativos e proclamavam pela excelência (Melo, 2014). Percebe-se, assim, que o discurso oficial sobre os TEIP tenha sido marcado pelo carácter compósito e flutuante dos seus objectivos: a promoção “*da igualdade do acesso e do sucesso*” educativo; a “*melhoria da qualidade educativa e inovação*” e o *combate aos fenómenos de exclusão social*”.

Apesar disso, a regulamentação normativa dos TEIP, em 1996, parecia, de modo relativamente coerente, possibilitar a constituição flexível de redes de escolas, cuja associação fosse livre, e resultasse de mecanismos mútuos de atribuição de sentido à comunidade envolvente e aos projectos que com ela seriam desenvolvidos. Os actores educativos locais, em concordância com os princípios da territorialização das políticas, eram tidos como os agentes

indicados para encontrarem as soluções mais adequadas aos seus problemas (Van Zanten, 1990; Barroso, 1997; Barbieri, 2003; Ferreira & Teixeira, 2010, Rochex, 2011). Seria, aliás, através deste objectivo de *mobilização* das populações, dos territórios e de seus recursos, mediante a adopção de modos de fazer diferentes e alternativos às lógicas escolares instituídas e rotinizadas, que se poderia contribuir para o *empowerment*⁷ das comunidades locais e para a transformação do próprio funcionamento do sistema educativo. Neste sentido, é possível também encontrarmos, nos propósitos de constituição dos TEIP1, a vontade de que estes pudessem constituir *laboratórios capazes de contribuir para a mudança social através da educação*. É, pelo menos, esta a intenção que transparecia do disposto no Despacho 147-B/ME/96. O facto de estas escolas (integrando os três ciclos de escolaridade do ensino básico e, nalguns casos o pré-escolar) terem de desenvolver “*um trabalho conjunto com vista à elaboração de um projecto educativo, no qual deverá estar contemplada a intervenção de vários parceiros, designadamente professores, alunos, pessoal não docente, associações de pais, autarquias locais, associações culturais e associações recreativas*” (Despacho 147-B/ME/96), reforçava o pressuposto da intensificação das relações escola-comunidade e justificaria ainda mais que os estabelecimentos de ensino, geograficamente próximos, se agrupassem, como sugerido pela tutela, “em função de projectos e objectivos comuns” (Benavente, 2001: 113).

Todavia, e este constituirá um dos seus “pecados originais” (Sarmiento, et al, 2000:107), os TEIP começaram por ser delimitados através de critérios de natureza administrativa e escolar, exteriores aos interesses concretos e às expectativas dos actores educativos directamente envolvidos, já que estes

⁷ Este conceito é aqui utilizado nos termos de Giddens, isto é, no sentido da “libertação das restrições impostas pela pobreza material ou pela miséria e da promoção de uma política de oportunidades de vida, em que se incentiva a autonomia da acção” (Giddens, 1997:77-78).

ignoravam estar a ser ‘associados’ nos gabinetes administrativos (Canário, et al, 2001:146). Muitos agrupamentos de escolas que integraram os TEIP acederam ao convite feito pela tutela sem, todavia, terem auscultado previamente a comunidade escolar e a contragosto de grande parte dos docentes e de muitas famílias (Lopes, 2012). A existir, a intenção de promoção da *emancipação* das populações menos privilegiadas rapidamente terá ficado comprometida com estes procedimentos.

Preterida nos anos 90, a dimensão social e prioritária da política TEIP será retomada e reavivada quando se constituem, em 2006, os TEIP2. À semelhança do que havia sucedido em Inglaterra e França, o relançamento dos TEIP foi realizado em articulação com dispositivos criados no âmbito da “política da cidade”, concretamente com o programa *Bairros Críticos*⁸. Sendo o objectivo desta iniciativa o da requalificação urbana de bairros “vulneráveis” e a sua dinamização ao nível sócio-cultural e educativo, parece-nos coerente que o Despacho normativo 55/2008 determinasse que o responsável deste programa integrasse o Conselho Consultivo do Programa TEIP2.

Localizados unicamente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, em “zonas social e economicamente degradadas, onde dominam a violência, a indisciplina, o abandono, o insucesso escolar e o trabalho infantil” (Despacho 55/2008), os TEIP de segunda geração afiguram-se, assim, como um instrumento de *pacificação* dos bairros «difíceis» (Canário et al, 2001; Correia, 2008), num sinal claro de convergência com o rumo que as políticas de educação prioritárias 8 A “Iniciativa Bairros Críticos”, extinta em 2013, foi constituída em 2005 pelo Governo de José Sócrates, sendo coordenada pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades. Tinha como objectivo intervir na qualificação de territórios urbanos que apresentavam factores de vulnerabilidade crítica, “através de intervenções socioterritoriais integradas e incidia, de forma experimental em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita)”. Este programa, criado através da Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de Agosto publicada no DR, I Série – B, de 7 de Setembro de 2005, assentava em parcerias institucionais e locais, envolvendo 8 Ministérios (Presidência; Ambiente do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; Trabalho e Segurança Social; Administração Interna; Saúde; Educação; Cultura e Justiça) e dezenas de associações locais (http://www.dgartes.pt/ibc_iniciativa_bairros_criticos/index.htm).

européias haviam seguido anos antes. É também nesta linha que se introduz a questão da segurança urbana e a prevenção da violência escolar passa a ser um dos objectivos centrais da acção das escolas TEIP (Despacho 55/2008). A atenção política atribuída à luta contra a exclusão social, em estreita associação com a ideia de garantir a todos os alunos um nível de competências mínimo que lhes permitisse “defender-se na vida” (Derouet, 2010) é igualmente visível no facto de os objectivos dos TEIP 2 terem sido explicitamente orientados para a redução dos níveis de retenção, absentismo, interrupção precoce e abandono escolar. Para além disso, reforçou-se o papel da escola enquanto agente central do desenvolvimento da comunidade local, mediante uma regulamentação que continua a exigir a realização de *projectos educativos* que visem o estabelecimento de relações com as famílias e outros parceiros locais (Despacho 55/2008). Em termos práticos, isto significaria que os projectos educativos teriam, portanto, de ser elaborados pelos actores educativos, após construção de um acordo comum entre professores, alunos, famílias, associações e autarquias, sobre os principais objectivos a atingir (Barroso, 1997). A concretização deste desígnio seria um bom indicador da capacidade de os agrupamentos de escolas TEIP se constituírem em verdadeiros territórios educativos.

A questão é que se o envolvimento da comunidade terá sido, inicialmente, visto como uma solução para se resolverem os problemas escolares, essa comunidade deixou de ser olhada como local de recursos, mas antes como fonte de problemas que exigem intervenção (Rochex, 2011). Isso mesmo foi o que verificámos na observação sistemática realizada durante três anos lectivos em dois Agrupamentos de escolas da Área Metropolitana de Lisboa⁹. A tarefa de mobilizar a generalidade dos docentes para participarem na elaboração dos projectos educativos, revela-se infrutífera para muitas Direcções dos

⁹ Na qualidade de perito externo, pudemos participar em reuniões mensais com as direcções, equipa de autoavaliação e diferentes professores destes agrupamentos ao longo dos últimos três anos lectivos.

Agrupamentos, dadas as representações negativas que a maioria daqueles professores possui sobre a comunidade local.

Muito pouco preparados para trabalharem com públicos desfavorecidos e nada sensibilizados para desenvolverem estratégias pedagógicas que envolvam os saberes locais, estes docentes consideram “este tipo de famílias” totalmente responsáveis pelo “desinteresse”, “falta de hábitos de estudo e trabalho” e “ausência de competências cívicas” dos alunos, sentindo-se “impotentes” para resolver estes problemas. Em seu entender, são os técnicos contratados ao abrigo do Programa TEIP que devem intervir junto das famílias e dos alunos, no sentido de os “educar” e “civilizar” para “saberem ser e estar” na escola. Muito descrentes das vantagens de envolver os estudantes na vida da escola, vêem com maus olhos a possibilidade de estes serem ouvidos (em assembleias de turma ou de escola, por exemplo) para algumas das suas aspirações poderem ser incluídas nos projectos educativos. Concebendo que o seu próprio papel profissional deve estar “centrado na sala de aula” e na “transmissão de conteúdos programáticos” previamente definidos, oferecem, inclusivamente, muitas resistências à ideia de se articularem com estes técnicos (psicólogos, assistentes sociais, mediadores da comunidade, animadores socioeducativos) e com eles equacionarem outras possibilidades de acção pedagógico-organizacional. O trabalho de articulação da escola com a comunidade, um dos objectivos gerais a que se destinam os TEIP e que devem, inclusivamente, ser contemplados nos projectos fica, assim, totalmente a cargo dos “profissionais do social” (Vieira e Dionísio, 2012), o que é paradoxal com o papel que lhes é atribuído, o de servirem de *mediadores* entre a escola e a comunidade.

Os projectos educativos são, portanto, concebidos apenas por alguns elementos das Direcções e/ou coordenações TEIP, com o apoio do perito externo e de um ou outro docente, ao arrepio das opiniões, interesses e expectativas da restante comunidade educativa. Não surpreende, por isso, que estes documentos

continuem centrados em “problemas, objectivos, acções e recursos de tipo escolar e denotem uma dificuldade sistémica em pensar em termos de território e suas populações” (Abrantes, et al, 2011:27).

Não é, então, de admirar, que a relação com a comunidade seja identificada como um dos aspectos mais problemáticos na maioria dos agrupamentos TEIP (Abrantes, et al, 2011, Lopes, 2012, Teixeira, 2012) e que o próprio Relatório TEIP, produzido pelo Ministério da Educação, reconheça que “a grande maioria revela fragilidades em áreas como a relação da escola com a comunidade e a participação das famílias” (M.E., 2009-10).

Se isto sucederá, em grande medida, pelas tradicionais resistências dos docentes a um trabalho assente na valorização da relação entre pedagogia e contexto (Roldão, 2011) as mais recentes orientações deste programa, ainda mais contribuirão por seu lado, para que os professores atribuam ao projecto educativo um papel meramente instrumental e exerçam a sua actividade profissional nos TEIP em moldes idênticos aos que realizariam em qualquer outro agrupamento de escola. Vejamos como.

A mais recente regulamentação dos TEIP, ao nível retórico, continua a defender esta medida como um dispositivo de luta contra a exclusão social, ao determinar que por seu intermédio devem ser estabelecidas “condições para a promoção do sucesso educativo de todos os alunos e, em particular, das crianças e dos jovens que se encontram em territórios marcados pela pobreza e exclusão social”, designando-os como “*contextos particularmente desafiantes*” (Despacho Normativo nº 20/2012).

Mas, no espírito deste despacho encontramos também os ecos da problemática da *qualidade e excelência* que, tal como em França e Inglaterra, passou a marcar a agenda educativa portuguesa a partir da década de 90 (Afonso, 1999; Correia, 1999). Esta retórica, associada à questão da *eficácia da escola* levaria o Estado a consagrar o princípio da regulação das políticas de educação pelos resultados.

A obrigação de se atingirem resultados e de se prestar contas sobre os mesmos passou a ser um desígnio estruturante na regulação do sistema educativo nacional e desde então, tanto dentro como fora do contexto educacional, a ênfase na avaliação dos *processos* foi substituída pela ênfase na avaliação dos *resultados* (e *produtos*), independentemente da natureza e fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas (Afonso, 1999:163).

Para além de toda a panóplia de instrumentos padronizados que têm sido concebidos pela tutela para proceder à avaliação do e no sistema educativo, instituíram-se os quadros de excelência, valor e mérito na escola pública. Percepcionado como um mecanismo legítimo de reconhecimento do mérito dos alunos (Torres et al, 2014), o quadro de excelência foi criado pelo Despacho normativo nº102/90, de 12 de setembro, sendo a sua legitimidade reforçada, em 2002, no Estatuto do Aluno do Ensino não-superior (Lei nº 30/2002, de 20 de Dezembro), ao afirmar-se que um dos direitos do aluno reside justamente em “*ver reconhecidos e valorizados o mérito, a dedicação e o esforço no trabalho e no desempenho escolar e ser estimulado nesse sentido*”.

O imperativo de a Escola estimular o *potencial* e o *mérito* de cada criança permite-nos sugerir que poderemos estar, também em Portugal, perante a emergência da abordagem individualista do sucesso escolar ou, se se preferir, do reaparecimento da ideologia meritocrática. Esta, associada ao incremento crescente de diversas estratégias de *controlo* e *prestação de contas* tem pressionado bastante todos os estabelecimentos de ensino para a produção de resultados mensuráveis.

Poder-se-ia pensar que os TEIP constituiriam uma exceção, dada a sua especificidade no interior do sistema de ensino português. Pelo contrário, estas orientações encontram-se claramente traduzidas no actual normativo que regulamenta os TEIP 3. Desde logo, quando se justifica a criação “de um

terceiro programa TEIP3, mais concentrado em torno das ações que as escolas identificaram como promotoras da *aprendizagem* e do sucesso educativo, de modo a assegurar maior *eficiência* na gestão dos recursos disponíveis e maior *eficácia* nos resultados alcançados” (sublinhados nossos, Despacho Normativo nº 20/2012). Depois, quando se percebe que os projectos que os agrupamentos de escolas TEIP têm de realizar perdem a designação de projectos educativos, para passarem a ser intitulados de “*Planos de Melhoria*” e se diz que na sua elaboração, “devem ser *ponderadas* as circunstâncias e interesses específicos da comunidade e contempladas as intervenções de vários parceiros designadamente associações de pais, autarquias locais, centros de emprego e de formação profissional, centros de saúde (...), entre outros” (sublinhados nossos, Despacho Normativo nº 20/2012). Por fim, quando se determina que os Planos de Melhoria dos Agrupamentos TEIP têm de passar a incluir “*metas* de promoção do sucesso educativo, combate ao abandono, ao absentismo e à indisciplina” (sublinhados nossos, Despacho Normativo nº 20/2012).

A instituição das metas não só materializa claramente os princípios de regulação que orientam a ação político-pedagógica dos agrupamentos TEIP, como serve de alibi para os professores se refugiarem no trabalho lectivo e no desenvolvimento de práticas pedagógicas subordinadas à avaliação sumativa, centradas no treino intensivo das competências cognitivas (Correia & Matos, 2001) e na intolerância crescente aos comportamentos dos estudantes que ponham em causa a ordem escolar. Uma vez que todos os alunos que frequentam os agrupamentos TEIP estão sujeitos aos mesmos currículos, conteúdos e sistema de avaliação de todos os outros do sistema educativo português têm “em primeiro lugar, de ser preparados para os exames nacionais”. Este factor, associado à existência de “metas” quantificadas, produz um acréscimo de pressão nos professores, aumentando a sua desmotivação e desinteresse para

experimentarem estratégias pedagógicas na óptica do trabalho de projecto¹⁰. Este desinvestimento numa acção pedagógica distinta da que tem sido privilegiada na escola tradicional faz-se inclusivamente sentir nos professores que, ao abrigo do programa TEIP, podem exercer a sua actividade em regime de Coadjuvações, Assessorias, Pares Pedagógicos ou Codocências. Os resultados da avaliação deste trabalho pedagógico cooperativo em sala de aula, nestes dois agrupamentos, revelam, com efeito, que a maioria destes docentes se limita a subdividir as turmas, para que cada um deles possa trabalhar com grupos de dimensão mais reduzida, mantendo as mesmas metodologias de ensino que utilizariam noutros contextos, com outro tipo de alunos.

A problemática gestão da sala de aula tende a ser resolvida, pelos outros professores, através do recurso frequente às faltas disciplinares e à expulsão regular dos alunos “difíceis” da sala de aula, sendo remetida exclusivamente para os técnicos a tarefa de controlarem e prevenir as situações de indisciplina, na intervenção que realizam nos Gabinetes de Apoio ao Aluno (Melo, 2012). Em síntese, em vez de procurarem realizar práticas pedagógicas mais adequadas à promoção do sucesso escolar dos jovens de classe popular, os professores desenvolvem um processo de *alunização* intensivo (Matos, 2013), com resultados muito inferiores ao esforço que despendem e um sentido bastante paradoxal se tivermos em conta as características socioculturais das populações com as quais trabalham.

A deslocação da lógica de intervenção no território para a lógica da intervenção no interior da escola, mais exactamente na *sala de aula*, em nome da necessidade de se consolidar “o eixo das aprendizagens”, parece, em suma, legitimar a reduzida importância que passou a ser conferida à participação dos pais e restantes membros da comunidade local na definição das prioridades e

10 É pelo menos este o sentimento revelado pela generalidade dos docentes dos dois agrupamentos de escolas, situados na área metropolitana de Lisboa, a que já anteriormente nos referimos.

estratégias a desenvolver nos agrupamentos TEIP, concorrendo para esvaziar esta medida política do seu potencial de promoção do *empowerment* das comunidades locais e transformação do próprio funcionamento do sistema educativo.

SÍNTESE CONCLUSIVA

Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) inscrevem-se na tradição das experiências de educação compensatória desenvolvidas em vários países ocidentais na segunda metade dos anos 60, entre as quais se salientam as *Educational Priority Areas* (EPA), constituídas em 1968, em Inglaterra e as *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP) desenvolvidas em 1981, em França.

Criados em 1996, para reduzir as desigualdades sociais nos sistemas educativos, os TEIP foram apresentados como uma medida que parecia traduzir uma vontade política de aplicação de formas de territorialização educativa. Neste sentido, as escolas e agrupamentos de escolas que integrassem este Programa receberiam meios humanos e financeiros suplementares para promoverem a melhoria dos processos educativos *em articulação* com as comunidades envolventes, devendo considerá-las como verdadeiros parceiros no processo educativo. Era esta filosofia de ação de trabalho *em rede* que permitiria distinguir os territórios *educativos* dos territórios *escolares*, isto é, que diferenciaria os agrupamentos de escolas TEIP dos restantes estabelecimentos de ensino público portugueses. À semelhança das ZEP, os TEIP deveriam pressupor a *transformação* dos territórios, das comunidades locais e do próprio funcionamento do sistema educativo, podendo ser encarados como “laboratórios” que contribuiriam para a *mudança social* através da educação.

No entanto, a análise dos princípios políticos que, desde o início, regularam os TEIP, demonstra que este dispositivo político continha, afinal, um propósito mais pacificador que democratizador dos *públicos difíceis*. Os seus pressupostos

assentavam numa intervenção educativa *inclusiva* em contextos marcados pela exclusão social mas, em termos práticos, muito poucos agrupamentos de escolas desenvolveram, até à data, uma intervenção consubstanciada no fortalecimento da relação com as famílias e restantes parceiros locais.

Evidenciando uma forte convergência com o rumo seguido pelas políticas de educação prioritárias europeias, a mais recente regulamentação dos TEIP não só desvaloriza esta questão, como desloca a lógica de intervenção no território para a lógica da intervenção no interior da escola, mais exactamente na *sala de aula*.

Os imperativos da se garantir uma maior *eficiência* na gestão dos recursos educativos e maior *eficácia* nos resultados escolares alcançados, associados à ideologia meritocrática actualmente em voga, terão justificado a prioridade que passou a ser conferida ao “*eixo das aprendizagens*” e parecem legitimar o incremento de uma nova estratégia de *controlo e prestação de contas*: a inclusão de “*metas*” que quantifiquem, em percentagens, a medida em que se consegue aumentar o sucesso educativo e combater o abandono, absentismo e indisciplina nestas escolas.

Dirigida exclusivamente aos agrupamentos de escolas que integram o programa TEIP, a determinação das “*metas*” parece ter, todavia, um efeito paradoxal nas práticas dos docentes. Em vez de os motivar para um trabalho de projecto, assente na valorização da relação entre pedagogia e contexto – afinal, o mais apropriado aos públicos das classes populares - serve de álibi para estes se refugiarem crescentemente na componente lectiva da sua profissão e no desenvolvimento de práticas pedagógicas subordinadas à avaliação sumativa, centradas no treino intensivo de competências cognitivas. O trabalho de capacitação social, afectivo e comportamental dos estudantes e a articulação da instituição escolar com a comunidade, um dos objectivos gerais a que se destinam os TEIP, acaba por ficar essencialmente a cargo dos técnicos, tendo estes a

responsabilidade de *fazer escola* em sentido oposto ao que quotidianamente é produzido pelos professores. Passíveis de poderem constituir “*laboratórios de mudança social através da educação*”, os TEIP, tal como se encontram regulamentados, parecem, portanto, contribuir para a manutenção de um sistema educativo cujos princípios de funcionamento dificilmente possibilitarão o *empowerment* dos seus públicos escolares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANTES, P.; ROLDÃO, C.; AMARAL, P. & MAURITTI, R. (2013). Born to fail? Some lessons from a national programme to improve education in poor districts. *International Studies in Sociology of Education*, 23(1), 17-38.
- ABRANTES, P.; MAURITTI R. & ROLDÃO, C. (coords.) (2011). *Projecto Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária. Síntese de Resultados*. CIES-IUL, Direcção Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular, 104 p.
- AFONSO, A.J. (1999) *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*, Braga: Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, 421 p.
- BARBIERI, H. (2003). Os TEIP, o projecto educativo e a emergência de ‘perfis de território’. *Educação, Sociedade & Culturas*, 20, 43-75.
- BARROSO, J. (1998). Descentralização e Autonomia: Devolver o Sentido Cívico e Comunitário à Escola Pública. *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*, 4 (nova série), 32-58.
- BÉNABOU, R.; KRAMARZ, F. & PROST, C. (2009) The French zones d’éducation prioritaire: Much ado about nothing? *Economics of Education Review*, 28, 345–356.
- BENAVENTE, A. (2001). Portugal, 1995/2001: Reflexões sobre democratização e qualidade na educação básica. *Revista Ibero-Americana de Educacion*, 27, 99-123.

- CANÁRIO, R. (2004). Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Perspectiva*, 22 (01), 47-78.
- CANÁRIO, R.; ALVES, N. & ROLO, C. (2001). *Escola e Exclusão Social*. Lisboa: Educa, 165 p.
- CANAVARRO, J.M. (coord.) (2004). *Eu Não Desisto – Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar*. Lisboa: Ministério da Educação/Ministério da Segurança Social e do Trabalho.
- COLEMAN, J.S.; CAMPBELL, E.; HUBSON, C.; MCPARTLAND, J.; MOOD, A.; WEINFELD, F. & YORK, R. (1966). *Equality of Educational Opportunity*, Washington U.S., Government Printing Office, 737 p.
- CORREIA, J.; CRUZ, I.; ROCHEX, J.-Y. & SALGADO, L. (2008). De l'invention de la cité démocratique à la gestion de l'exclusion et de la violence urbaine au Portugal. In: DEMEUSE, M.; FRANDJI, D.; GREGER, D.; ROCHEX, J.-Y. (dir.) *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe. Conceptions, mises en œuvre, débats*. Lyon: INRP. p. 223-267.
- CORREIA, J.A. & MATOS, M. (2001), *Solidões e solidariedades nos quotidianos dos professores*, Porto, Edições ASA, 224 p.
- CORREIA, J.A. (1999) *As Ideologias Educativas em Portugal nos Últimos 25 anos*, *Revista Portuguesa de Educação*, 12 (1), 81-110.
- FERNÁNDEZ, C.C. (2014). A compensación educativa en Galicia. Definición, clasificación e evolución da educación compensatoria no sistema educativo galego. *Eduga. Revista Galega do Ensino*, 68, 1-5.
- DEROUET, J.-L. (2010). Crise do projeto de democratização da educação e da formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões a partir do caso francês (1980-2010), *Educ. Soc.*, Campinas, 31 (112), 1001-1027.
- DUBET, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris: Éditions Seuil, 419 p.

- GIDDENS, A. (1997). *Para além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta Editora, 336 p.
- LIMA, J.A. (2008). *Em Busca da Boa Escola*. V.N. de Gaia: Fundação Manuel Leão, 440 p.
- OFSTED (Office of Standards in Education) (2003). *Excellence in Cities and Education Action Zones: management and impact*. HMI 1399. Manchester: Ofsted Publications Centre. Disponível em [http://dera.ioe.ac.uk/4739/1/Excellence_in_Cities_and_Education_Action_Zones_management_and_impact_\(PDF_format\)%5B1%5D.pdf](http://dera.ioe.ac.uk/4739/1/Excellence_in_Cities_and_Education_Action_Zones_management_and_impact_(PDF_format)%5B1%5D.pdf)
- FERREIRA, I. & TEIXEIRA, A.R. (2010). Territórios Educativos de Intervenção Prioritária: breve balanço e novas questões. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, 20, 331-350.
- FORMOSINHO, J. (1998). *O Ensino Primário. De ciclo único do Ensino Básico a ciclo intermédio da educação básica*. Caderno PEPT 21. Lisboa: Ministério da Educação. 78 p.
- JENCKS, C. (1972). *Inequality: a reassessment of the effects of family and schooling in America*. New York: Basic Books, 399 p.
- LOPES, J.T. (2003). *Escola, Território e Políticas Culturais*. Porto: Campo das Letras, 84 p.
- LOPES, J.T. (coord.) (2012). *Escolas Singulares - Estudos locais comparativos*. Porto: Edições Afrontamento, 147 p.
- MACHADO, J.; PALMEIRÃO, C.; ALVES, J.M. & VIEIRA, I. (2013). A Assessoria Externa nos Territórios Educativos, *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 13, 155-174.
- MATOS, M. (coord.) (2013). JOVALES: Jovens, Alunos, Ensino secundário. Porto: CIIE/Livpsic, 222 p.
- MELO, M.B.P. (2012). A (des)ordem escolar nos TEIP: o papel dos gabinetes de apoio, *In: LOPES J.T. (coord). Escolas Singulares – Estudos Locais Comparativos*. Porto:

Edições Afrontamento. p. 71-82.

- MELO, M.B.P. (2014). Como se pode construir uma escola justa? Discursos da imprensa escrita de referência em análise. In TORRES, L.L. & PALHARES, J.A. (Org.). *Entre Mais e Melhor Escola em Democracia: Inclusão e Excelência no Sistema Escolar Português*. Lisboa: Mundos Sociais. p. 93-117.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2009-2010). *Relatório TEIP*. Lisboa: Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, 64 p.
- PINTO, C.A. (1995). *Sociologia da Escola*. Lisboa: McGraw-Hill, 191 p.
- PLOWDEN, B. et al. (1967). *Children and their Primary Schools: a report of the Central Advisory Council for Education*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1252 p.
- QUARESMA, M.L.; ABRANTES, P. & LOPES, J.T. (2012). Mundos à parte? Os sentidos da escola em meios sociais contrastantes. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, 25-43.
- RAYOU, P. & VAN ZANTEN, A. (2004), *Enquêtes sur les nouveaux enseignants: changeront-ils l'école?* Paris: Boyard.
- ROCHEX, J.-Y. (2011) As três idades das políticas de educação prioritária: uma convergência europeia? *Educação e Pesquisa*, São Paulo, 37 (4), 871-882.
- ROLDÃO, C.; ABRANTES, P.; MAURITTI, R & TEIXEIRA, A. (2011). “Os jovens de classes desfavorecidas e a escola: o que mudou com o programa TEIP?” In: *Colóquio Olhares sobre os jovens em Portugal: Saberes, Políticas, Acções*. Lisboa: ICS-UL, 25 p.
- SARMENTO, M.; PARENTE, C; MATOS, P. & SILVA, O. (2000). A Edificação dos TEIP como Sistema de Acção Educativa Concreta. In: AAVV, *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*, Lisboa, IIE/ME, p. 105-138.
- TEIXEIRA, A.R. (2012). Projetos TEIP e novos perfis profissionais nas escolas: agentes de desenvolvimento local? Uma análise da relação escola-comunidade no âmbito do

Programa TEIP2. In: *Actas do VII Congresso Português de Sociologia*, disponível em http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1242_ed.pdf

TORRES, L.L.; PALHARES, J.A. & BORGES, G. (2014). Da distinção à transição: Percursos académicos de alunos de excelência na escola pública. In: *Actas do VI Seminário Luso-brasileiro Educação, Trabalho e Movimentos Sociais*, disponível on line (<http://selubet2013.ie.ul.pt/wp-content/uploads/2014/08/ID174.pdf>).

VAN ZANTEN, A.H. (1990). *L'école et l'espace local : Les enjeux des Zones d'Éducation Prioritaire*, Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 270 p.

VIEIRA, M.M. & DIONÍSIO, B. (2012). O trabalho e o lugar dos profissionais do social em escolas TEIP. In: LOPES, J.T. (coord.) *Escolas Singulares - Estudos locais comparativos*. Porto: Edições Afrontamento. p. 99-110

Despachos normativos

Despacho 147-B/ME/96

Despacho n.º 119/ME/88

Despacho Normativo 55/2008

Despacho Normativo nº20/2012