

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOCENTE ENTRE O EFEITO MACRODISCURSIVO E AS LÓGICAS PERIFÉRICAS DIFERENCIADORAS: o *engajamento burocrático orientado para o consentimento calculista*

Henrique Ramalho

Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu

Resumo

A análise apresentada neste texto decorre, mais latamente, de um estudo de caso focalizado na compreensão das dinâmicas macro, meso e microdiscursivas desenvolvidas em torno da avaliação do desempenho docente. É concretizada uma proposta de interpretação e compreensão das diversas relações estabelecidas entre o discurso oficial e as decorrências operadas ou, pelo menos, suscitadas pelas dinâmicas produzidas ao nível das instâncias intermédias e periféricas do sistema educativo, em torno da macrorreferencialização da avaliação do desempenho docente e das consequentes lógicas periféricas diferenciadoras propiciadoras do engajamento burocrático orientado para o consentimento calculista. Como principal conclusão, destacamos o efeito executório da prescrição central que, a partir do efeito macrodiscursivo, impôs um grau elevado de engajamento desses atores com o trabalho de organizar o tipo de resposta que o discurso oficial exige, enredando-os no quadro de um referencial alinhado com a “dominação legal” composto por regras heterónimas e com a “expectativa programática” da administração central, que impõe uma alienação tipicamente gestonária dos gestores-avaliadores da periferia.

Palavras-chave: avaliação de desempenho docente, macrorreferencialização da avaliação do desempenho, lógicas periféricas diferenciadoras, o engajamento burocrático.

Abstract

The analysis presented in this study results, more abundantly, a focused case study in understanding the macro, meso and micro discursive dynamics developed around the evaluation of teacher performance. It is a text that makes a proposal of interpretation and understanding of the various relationships established between the official discourse and operated derivations or at least raised by the dynamics produced at the level of intermediate and peripheral instances of education system around the prerogative of an assessment of macro reference teacher performance and typical differentiating peripheral logics of the bureaucratic engagement oriented to the calculating agreement. As a main conclusion, we emphasize the prescriptive effect of central administration, from the macro framework, imposed a high degree of engagement of these actors with the task of organizing the kind of response that the official discourse demands, tangling them in the context of a reference aligned with the "legal domination" composed of heteronymous rules and the "programmatically expectation" of the central government, which imposes a typically managerial disposal of managers-evaluators from the periphery.

Keywords: evaluation of teacher performance, performance assessment macro reference, differentiating peripheral logics, bureaucratic engagement.

Introdução

Este texto configura uma proposta de análise e interpretação das interações institucionais e sócio-organizacionais intercedidas pelas políticas e práticas de avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa, com enfoque particular no período compreendido entre 2010 e 2013, com origem no exercício legislativo do XVIII Governo Constitucional.

Congruentemente, suscitamos um foco de análise que tece considerações sobre as tensões e oportunidades ocorridas entre a prescrição central da avaliação e a experiência de “avaliar” e “ser avaliado” na periferia, segundo o que denominamos de lógicas *diferenciadoras* do engajamento burocrático com sentido de um relativo *consentimento calculista* dos professores.

Em linha com o quadro epistemológico sedado nas ideias-base da sociologia compreensiva sociológica (cf. Weber, 1983; 1997), a problemática em análise começou a ser debatida no quadro de uma investigação mais ampla (cf. Ramalho, 2012), cuja orientação metodológica abarcou algumas características de um “estudo de caso” (cf. Bogdan & Biklen, 1994, p. 89), demarcando-se pelo seu carácter qualitativo ou “naturalístico”, enveredando pela observação de um contexto específico.

Em termos procedimentais, recorremos a várias técnicas de observação, designadamente, a entrevistas em profundidade com atores perspetivados como informantes chave do agrupamento observado, aos documentos oficiais e oficiosos escritos existentes, a testemunhos ou documentos pessoais e, a título de complementaridade, ao inquérito por questionário, vincando-se, assim, um esforço intencional para proceder ao exercício da “triangulação” de dados (Ludke & André, 1986, p. 52) a partir de diversas fontes de evidência (Yin, 1994).

Decorrentemente, no texto agora apresentado, concretizamos uma análise através da qual se procura revelar representações, sentidos e significados dos atores, partindo de diversos elementos constitutivos dos discursos observados (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 228), procedendo, ao mesmo tempo, a um exercício de síntese que concretiza o manancial de dados disponíveis num discurso coerente face às nossas principais dimensões e categorias de análise.

1. O efeito das referências *macrodiscursivas* sobre a arquitetura do sistema de avaliação do desempenho de professores

A prerrogativa enunciada pela linha do *eixo burocrático* (Ramalho, 2012) alusiva à macroestrutura do sistema educativo concretiza uma perceção da referencialização baseada no discurso oficial do significado do desempenho docente e consequente avaliação, em que as estruturas, os normativos, as práticas e os comportamentos surgem, na perspetiva da *face oficial* do sistema educativo, estruturados por via da normalização burocrática central (cf. Decreto-Lei nº 15/2007, de 19 de janeiro).

Daqui sobressai o caráter isomórfico do referencial da avaliação na sua versão oficial e a perspetivação do desempenho docente como objeto de avaliação *macrorreferencializado*, através de referências centrais pré-estabelecidas (cf. Despacho n.º 16034/2010, de 22 de outubro; Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro; Despacho n.º 13981/2012, de 26 de outubro).

O efeito de normalização do acesso a um determinado estatuto de realização e ação profissional dos docentes proporciona uma lógica de distribuição e diferenciação legais das funções docentes, em função da hierarquização administrativa da carreira e da verticalização das relações socioprofissionais. Verificámos que, alinhando a sua ação com esses pressupostos, a tutela concretiza uma clara *diferenciação de funções* entre docentes pela via da “[...] senioridade na profissão, ao propiciar-se a docentes situados nos últimos escalões da carreira a sua dedicação a diversas funções especializadas” (cf. n.º 6, do artigo 35.º, do Decreto Lei n.º 75/2010, de 23 de junho), percebendo-se que o processo de *diferenciação de funções*, seguindo a via da hierarquização do tipo vertical, alinou-se com uma orientação de inspiração fayolista (cf. Fayol, 1984; Lodi, 1971) do legislador garantir o *primado da avaliação bem administrada* (ver, também, a Portaria n.º 15/2013, de 15 de janeiro).

Congruentemente, o *arranjo macroinstitucional* que desocultámos no manancial de dados que recolhemos sugere uma arquitetura do sistema de avaliação baseada numa estrutura orgânica de gestão e execução periféricas, precisamente tendo em vista a coordenação de todo o processo, o acompanhamento e supervisão do desempenho dos avaliados, o acompanhamento e supervisão do desempenho dos avaliadores e a execução e tomada de decisão final sobre o processo avaliativo, a que se acrescenta uma quase sacralizada crença na superioridade técnica dos principais intervenientes no processo. Além disso, a função de avaliar, estando distribuída por funções mais específicas associadas a cada um dos intervenientes anteriormente referidos, surge amplamente prescritiva, sendo tratada pelo legislador com uma afirmação, por um lado, de responsabilidade inviolável e, por outro, de perda de estatuto por parte dos protagonistas como consequência da sua não aplicação (cf. Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho), emergindo, assim, como algo que decorre da efetividade da *pressão técnico-burocrática* (Bernardes, 1990).

A propósito, o legislador prescreve determinadas referências de desempenho, em cuja definição o observador-avaliador e o avaliado são formalmente colocados numa situação de completa exterioridade face ao respetivo processo de definição, mantendo a interferência daqueles atores periféricos suficientemente distante da zona de influência da normalização do desempenho docente e da sua avaliação (cf. Despacho n.º 16034/2010, de 22 de outubro; Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro). Assim, a avaliação do desempenho docente insere-se no quadro da *avaliação reguladora*, arrolada na *deriva autoritarista* (Hadji, 1994) do Estado avaliador, encerrando o recurso a um determinado quadro de referências, referenciais e referentes com origem numa

ditadura administrativa, que o Estado utiliza para afirmar o seu poder como possibilidade de se fazer obedecer em função de um determinado mandato prescrito por normas legais, alinhando-se com uma dinâmica de poder que tende a conservar, reproduzir e perpetuar uma certa ordem das coisas (Hadji, 1994, p. 114), em especial, a estratificação social e profissional do corpo docente que lhe é mais favorável.

Daqui sobressaem aspetos típicos da (re)centralização burocrática das políticas educativas, instrumentalizando-se a avaliação como mecanismo de *recentralização administrativa da educação*, e concretizando-se a ideia de referencial central, sob a configuração de “standard educacional” (Thiesen, 2014, p. 192) como algo que pré-existe à ação periférica (cf. nº 4 do anexo ao Despacho nº 16034/2010, de 22 de outubro). Congruentemente, em discurso oficial, falar de processos de referencialização que envolvam a participação dos atores da periferia fará pouco ou nenhum sentido, estando a tutela apenas interessada no *engajamento burocrático* e normativo, tipicamente reprodutor, dos atores locais (cf. Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro). Ao mesmo tempo, as lógicas de liderança que atravessam aquele quadro de gestão e execução das políticas e práticas de avaliação do desempenho docente tendem a tipificar-se segundo a configuração do “líder treinado” em função das “melhores maneiras” de atuar (Costa, 2000, p. 19), burocraticamente definidas, em que os líderes, estando dispersos por uma hierarquia de avaliação verticalizada e hermética, protagonizam esquemas de *liderança gestonária* da avaliação.

Assim, não será de estranhar que associemos à avaliação do desempenho a metáfora do *controlo à distância* (cf. Estêvão, 1995) da ação docente e do próprio funcionamento do agrupamento e escolas agrupadas, seja do ponto de vista organizativo e administrativo, seja do ponto de vista da gestão curricular e pedagógica. Congruentemente, termos como centralização, descentralização, autonomia, participação e colegialidade, tendem a ser inscritos num discurso instrumental em prol da *(re)centralização*, da *(re)burocratização* e da *despolitização* dos contextos e processos de tomada de decisão educativa (cf., a propósito, Misuraca, Cerruti & Rocha, 2013), com especial incidência no quadro da referencialização da avaliação de professores e educadores, de onde a imagem do Estado regulador sai francamente reforçada. Efetivamente, as políticas e, mais concretamente, as práticas de avaliação do desempenho docente são claramente inscritas na conceção gestonária da educação e do próprio corpo docente, alinhando-se com o pressuposto da “gestão que atua na periferia (na escola) como um mecanismo que oculta um *controlo à distância*, mimetizado num efeito de “retorno do poder e da reconstrução do paradigma da centralização” (Lima, 1998).

2. As lógicas diferenciadoras do engajamento burocrático com sentido de um relativo consentimento calculista dos professores

No quadro geral dos nossos dados empíricos, ganhou especial destaque o facto de os atores da periferia, quando sedeados no respetivo *locus micropolítico*, apresentavam a tendência para adotarem um *engajamento burocrático* motivado, antes de tudo, pela propensão que cada um ou pequenos grupos apresentavam para se adaptarem às regras do “jogo” oficialmente prescritas. Nesse encaço, a nossa interpretação avisa-nos que tal acontecia, não porque simplesmente os atores da periferia concordavam com aquelas regras mas, discordando delas, procuravam desenvolver mecanismos que pudessem promover a sua adaptação estratégica ao sistema de avaliação. Se, por um lado, nos possa ser suscetível falar de *subculturas de oposição* (Martin & Siehl, 1983), elas não emergiam com a força suficiente para pôr em causa as regras oficiais da avaliação. Pelo contrário, os dados empíricos mostram que, ao serem comprometidos pelo efeito prescritor das regras oficiais da avaliação, os atores tendiam a inserir-se numa lógica de *consentimento relativo e calculista*, por via da *cultura de objetivos*, que enfatiza um determinado quadro de objetivos de desempenho definidos, opcionalmente, por eles próprios e, simultaneamente, por via da *cultura de regras* (Neves, 2001, p. 462 e ss.). Regras essas pelas quais os atores se sentiam seduzidos, convencidos ou arrolados por via da formalização, pela segurança da padronização e do carácter centralista – embora reproduzido pelos órgãos de gestão da avaliação - em nome da sua própria estabilidade e segurança, pela ordem garantida pelas normas de funcionamento padronizadoras das dinâmicas avaliativas em que se viam envolvidos, seja na perspectiva de avaliados, seja na perspectiva de avaliadores. Neste caso, os atores enquadram-se numa perspectiva cultural da avaliação do seu desempenho claramente *diferenciadora e ortogonal* (Martin & Siehl, 1983; Martin, 1992).

Assim, os nossos dados empíricos mostram que o *engajamento burocrático* envolve, também, os atores colocados na situação de “avaliados”, igualmente submetidos aos requisitos centro administrativos, em que a sua avaliação resulta, igualmente, de um isomorfismo procedimental predeterminado pelo mando administrativo e quase mimeticamente reproduzido pelas instâncias periféricas a quem estavam cometidas as funções de gestão e execução da avaliação.

Não obstante, desenvolvemos uma perspectiva interpretativa que coloca os “avaliados” no *locus micropolítico* segundo a perspectiva do *conflito* e da *performance individual* e que denuncia, em alguma medida, a competição entre pares como campo conflituoso, motivado, muito particularmente, por um maior incremento do interesse pela “melhor nota” em prol da “melhor carreira”, atendendo primeiramente às suas próprias necessidades no trabalho (Ortsman, 1984), mesmo que em contracorrente com a conceção efetiva do “melhor profissional”, a que subjaz uma certa negação do “mito da nota verdadeira” (Hadji, 1994, 101); uma competição motivada pelo acesso a mais informação, a mais

recursos, a uma melhor carreira, a uma melhor posição hierárquica e/ou a um melhor *status* (cf. Morgan, 1996, p. 160).

Simultaneamente, os dados empíricos denunciaram um sentido geral da lógica da “dedicação máxima” à profissão decorrente das expectativas que os docentes desenvolviam e mantinham acerca da sua profissão (Gibson, Ivancevich & Donnelly, 1988) e dos fenómenos de competição e de conflito que, efetivamente, pareciam marcar o sentido e o significado atribuído à própria avaliação do desempenho, designadamente em termos de ganhos e de perdas profissionais, levando-os a adotar posições mais *diferenciadoras* e *ortogonais*. E isto decorria dos posicionamentos estratégicos individuais que tendiam a afirmar-se, visando, fundamentalmente, a adaptação de cada um (ou cada grupo) ao esquema burocrático e às suas normas, no sentido de se adaptar o melhor possível às regras do jogo da avaliação, adotando um comportamento típico de atores que aceitam adaptar-se às regras do “jogo” como forma de “salvar a face”, de “levar a melhor” sobre os outros (Santos Guerra, 1995), recorrendo à adesão estratégica às regras centrais, num claro exercício de instrumentalização periférica do “jogo da avaliação do desempenho”.

Congruentemente, os mesmos dados configuram um esquema de avaliação, por si só, suscitador de espaços de poder, ou, com diz o Robert Srouer (1998, p. 156, 157), “[...] uma arena em que se digladiam forças interessadas em apropriar-se de bens socialmente escassos”. Essa *arena* é caracterizada por jogos de bastidores, conluios, conchavos e tramas; hostilidades semideclaradas, pressões ocultas, ciladas, manobras; contrainformações e astúcias; arranjos de conveniência, traições e golpes palacianos, ritualizações e cerimoniais que, podem, também, funcionar como poderosos fatores do controlo e poder organizacional. Da mesma forma, tais prerrogativas passaram a atingir “[...] o espírito e a sensibilidade dos humanos, predispondo-os para a submissão, ao introduzir uma disciplina” (Fernandes, 1988, p. 223) e o controlo organizacional. Tece-se, assim, uma complexa teia de conflitos decorrente da avaliação do desempenho docente, em que determinadas dissonâncias são mais visíveis, e outras mantêm-se estrategicamente ocultas, subentendendo interesses individuais e/ou grupais em colisão. O facto é que a avaliação do desempenho acabava por ser instrumentalizada (e, por isso, apropriada) pelos próprios atores no sentido de, no quadro das dinâmicas micropolíticas, consolidarem as suas posições de autoridade e a sua capacidade para exercer o seu poder sobre os outros.

À gestão dos conflitos, pudemos subentender algumas manifestações de “alianças”, na maior parte dos casos, concebidas e arquitetadas de forma a recortar a gestão e execução da avaliação com contornos, singular e estrategicamente, alinhados com o padrão normativo da avaliação, se bem que os bastidores dessas “coalizões” se mantinham demasiado ocultos, na sensação de se poder estar a assistir a estratégias de adaptação das regras do sistema às expectativas e interesses dos atores, e não tanto de estes se adaptarem à lógica original do sistema. Os

esforços destas alianças orientam-se para a dominação entre pares ou intergrupos de dimensão restrita, em que cada um tenta ocupar o lugar da “coalizão interna dominante” (ou mais vantajosa) atendendo ao peso específico e capacidade de manobra dos seus elementos (Srouf, 1998, p. 158), designadamente no que respeita ao estabelecer “boas relações” com os gestores da avaliação, com o Diretor e com o respetivo relator.

Conclusão

A prerrogativa da avaliação *bem administrada* acaba por ser claramente observável pelo *engajamento burocrático* e normativo dos gestores-avaliadores responsáveis pela gestão e aplicação do sistema de avaliação. Efetivamente, foram muito claras as alegações dos atores quanto ao efeito executório da prescrição central que, a partir do referencial central, impôs um grau elevado de comprometimento desses atores com o trabalho de organizar o tipo de resposta que o discurso oficial exige que se concretize, enredando-os no quadro de um referencial alinhado com a “dominação legal” composto por regras heterónimas e com a “expectativa programática” da administração central, que impõe uma alienação tipicamente gestonária dos gestores-avaliadores, dos coordenadores de departamento, dos relatores e dos júris de avaliação, para além de uma clara submissão dos avaliados a esses pressupostos gestonários.

Em consequência, emergem novos padrões culturais associados ao *novo* clima organizacional de escola, dentro de uma perspetiva de *poder, influência, liderança, competição e conflito* entre docentes que denunciam manifestações, ponderações e racionalidades limitadas com sentidos múltiplos, mas que os docentes vão construindo e desenvolvendo em função de perdas e ganhos de carreira (de uns sobre os outros e face ao próprio sistema), desenvolvendo um “jogo” calculista que se limita a calcular perdas e ganhos decorrentes de uma maior ou menor adesão ao sistema de avaliação. Um “jogo” que, aliás, resulta em estratégias pessoais e grupais caracterizadas pela resignação, em que os atores mantêm-se passivamente resistentes à institucionalização das referências de avaliação tipicamente meritocráticas e centralistas e, até mesmo, incorporando-as como parte integrante das suas estratégias calculistas, umas vezes de iniciativa individualista, outras vezes concertadas em alianças restritas e firmadas com recurso a mecanismos de competição entre pares, aos “comportamentos de recuo” e à segurança mínima decorrente de uma integração estratégica aos limites da autoridade formal.

Referências bibliográficas

Bernardes, C. (1990). *Sociologia Aplicada à Administração*. S. Paulo: Editora Atlas, S.A.

- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Costa, J. (2000). Lideranças nas Organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escolas. In Jorge Adelino Costa; António Neto Mendes e Alexandre Ventura (orgs.). *Liderança e Estratégia nas Organizações Escolares* (pp. 15-34). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Decreto-Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro. Altera o estatuto da carreira docente.
- Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de junho. Altera o estatuto da carreira docente.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho. Regulamenta os sistemas de avaliação do desempenho do pessoal docente.
- Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro. Estabelece os princípios que presidem ao estabelecimento do regime de avaliação do desempenho docente.
- Despacho n.º 16034/2010, de 22 de outubro. Define os padrões de desempenho docente.
- Despacho n.º 13981/2012, de 26 de outubro. Regulamenta o processo de constituição e funcionamento da bolsa de avaliadores externos, com vista à avaliação externa da dimensão científica e pedagógica.
- Estêvão, C. (1995). O Novo Modelo de Direção e Gestão das Escolas Portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. In *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 87- 98.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- Ezpeleta, J. & Rockwell, E. (1989). Notas Sobre Pesquisa Participante e Construção Teórica. In Justa Ezpeleta e Elsie Rockwell (eds.) *Pesquisa Participante*. S. Paulo: Editora Cortez, pp. 77-93.
- Fayol, H. (1984). *Administração Industrial e Geral*. São Paulo: Ed. Atlas.
- Fernandes, A. (1988). *Os Fenómenos Políticos. Sociologia do Poder*. Porto: Edições Afrontamento.
- Hadji, C. (1994). *Avaliação: regras do jogo*. Porto: Porto Editora.
- Lima, L. (1998). *A Escola Como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia.
- Lodi, J. (1971). *História da Administração*. São Paulo: Biblioteca Pioneira da Administração de Negócios.
- Ludke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- Gibson, J.; Ivancevich, J. & Donnelly, Jr. (1988). *Organizações*. S. Paulo: Editora Atlas.
- Martin, J. (1992). *Cultures in Organizatios*. New York: Oxford University Press.
- Martin, J. & Siehl, C. (1983). Organizational Culture and Counterculture: an uneasy symbiosis. *Organizational Dynamics*. Autumn, 52-64.
- Misuraca, M.; Cerruti, M. & Rocha, S. (2013). Políticas para evaluar la calidad de la educación en Argentina después de los '90. *Currículo sem Fronteiras*, 13(2), 269-286. Acedido em 2 de fevereiro, 2016, em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/misuraca-cerruti-rocha.htm>
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. São Paulo: Editora Atlas.
- Neves, J. (2001). Clima e Cultura Organizacional. In J. M. Carvalho Ferreira; José Neves & António Caetano. *Manual de Psicossociologia das Organizações* (pp. 431-468). Amadora: McGrew-Hill.
- Ortsman, O. (1984). *Mudar o Trabalho: as experiências, os métodos, as condições de experimentação social*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portaria n.º 15/2013, de 15 de janeiro. Define regimes de exceção no sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente.

- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ramalho, H. (2012). *Escola, professores e avaliação: Narrativas e racionalidades da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa* (Tese de doutoramento). Universidade do Minho, Braga.
- Santos Guerra, M. (1995). *La Evaluación: un proceso de diálogo, comprensión y mejora*. Málaga: Ediciones ALJIBE.
- Thiesen, J. (2014). Currículo e Gestão Escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos *standards* educacionais. *Currículo sem Fronteiras*, 13(2), 192-202. Acedido em 2 de fevereiro, 2016, em www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss1articles/thiesen.pdf
- Weber, M. (1983). *Fundamentos da Sociologia*. Porto: Rés Editora.
- Weber, M. (1997). *Conceitos Sociológicos Fundamentais*. Lisboa: Edições 70.
- Yin, R. (1994). *Applications of Case Study Research: methods*. Newbury Park: Sage Publications.