

A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO RECENTRALIZADOR DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

Efeitos na regulação da escola e na ação docente

HENRIQUE MANUEL PEREIRA RAMALHO

Escola Superior de Educação – Instituto Politécnico de Viseu
hpramalho@esev.ipv.pt

RESUMO

Este ensaio introduz os sentidos e significados concetuais do que substantivamos como *referencial racional burocrático* da avaliação de professores, com a respetiva *narrativa da normalização* da ação escolar. Mobilizamos argumentos que tendem a afirmar tais arquétipos teóricos e concetuais como mecanismos cuja utilidade serve um efeito de instrumentalização da pseudoautonomia da periferia, suscitando políticas e práticas de matriz recentralizadora da administração e gestão das escolas. Cotejamos a possibilidade de estarmos a assitir a uma instrumentalização da avaliação, que tende a provocar um *ajuste burocrático* dos docentes, sendo inseridos em dinâmicas organizacionais e gestonárias de carácter reprodutor e obrigatório.

Palavras-chave: referencial racional burocrático; narrativa da normalização; avaliação de professores; regulação da escola.

THE PERFORMANCE ASSESSMENT AS AN INSTRUMENT OF NEW CENTRALIZATION OF THE EDUCATIONAL ADMINISTRATION

Effects in the regulation of the school and in the teaching activities

ABSTRACT

This essay introduces the senses and conceptual meanings of which we designate as rational bureaucratic framework of assessment of teachers, with the

respective narrative of normalization of the school action. We mobilize arguments that tend to assert such theoretical and conceptual archetypes as mechanisms whose utility offers a instrumentalization effect of pseudo autonomy of the periphery, raising policies and practices of centralizing array of the administration and management of the schools. We rehearsed the possibility that we are observing an instrumentalization of the assessment, which tends to provoke a bureaucratic engagement of the teachers, being inserted in a organizational and managerial dynamics of reproductivist and compulsory configuration.

Keywords: bureaucratic rational framework; narrative of the standardization; assessment of teachers; regulation of the school.

INTRODUÇÃO

A aceção do nosso objeto de estudo decorre de uma investigação de doutoramento subordinada ao tópico “narrativas e racionalidades da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa” (Ramalho, 2012), sintetizando-a, agora, num breve ensaio sociocrítico. No essencial, essa mesma investigação procura discutir a avaliação do desempenho dos professores nas suas implicações sobre a reconfiguração do trabalho escolar e na “nova” regulação da ação docente, na senda do que definimos por *referencial racional burocrático* e da *narrativa da normalização* (Ramalho, 2012, p. 253).

Ao suscitar uma interpretação normativa inscrita no pressuposto da dominação legal da abordagem racional burocrática, este ensaio procura debater a lógica racionalizadora da ação organizacional e individual dos docentes, no interior da escola pública. Ao mesmo tempo, releva os contornos concetuais da teoria da burocracia (Beetham, 1987; Weber, 1993; Weber, n.d.), ao introduzir o axioma da racionalização da ação social e humana como aspeto fundamental do funcionamento das escolas e do trabalho levado a cabo pelos professores.

O objetivo central deste ensaio passa por introduzir uma concetualização do *referencial racional burocrático* e da respetiva *narrativa da normalização* da avaliação do desempenho docente, que permita aferir em que termos suscita um maior ou menor índice de recentralização da administração e gestão das escolas. Criticamente, insinua a manutenção de uma pseudoautonomia da periferia, pela via da instrumentalização da avaliação do desempenho docente, que tende a provocar um *ajuste burocrático* dos professores, sendo inseridos em dinâmicas organizacionais e gestionárias de caráter reprodutor e obrigatório (cf., por exemplo, o artigo 36.º, do Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho)¹.

1 Não obstante, é possível suscitar, a propósito, a adoção de uma matriz teórica alternativa capaz de afirmar, mais claramente, a capacidade de resistência e recriação dos atores e dos contextos periféricos. O revezamento que nos surge neste encaço radica em perspetivas, posicionamentos e ideologias meso e, muito especialmente, microestruturais de *ordem local*, com referência aos valores mais singulares da periferia, aos processos de micropoder,

Assente numa pesquisa bibliográfica suficientemente compreensiva, caracterizada por uma arquitetura de análise e interpretação extensiva e reorientada das ideias do revisor face às ideias dos autores revisados, este trabalho de revisão emerge como parte importante de um primeiro campo de análise propriamente dito (Lima, 1992; Estêvão, 1998), ou como um fenómeno que contemplamos segundo um “ângulo teórico específico” (Hammersley & Atkinson, 1994: 57).

Não limitamos o nosso ensaio a uma mera determinação do *estado da arte*, assumindo-o mais como uma revisão teórica de (re)interpretação crítica organizada para estabelecer nexos e desarticulações analíticas e interpretativas no conhecimento existente sobre o objeto em estudo (Caldas, 1986), concretizando o propósito de inserir o tema revisado dentro de um quadro de referência teórica polimórfica para, a partir daí, analisá-lo, (re)interpretá-lo e compreendê-lo (Luna, 1999).

1. SENTIDOS E SIGNIFICADOS DO REFERENCIAL RACIONAL BUROCRÁTICO E DA NARRATIVA DA NORMALIZAÇÃO: A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO ESCOLAR

Uma abordagem racional burocrática da referencialização do desempenho docente sugere que os professores e educadores sejam socializados para se adaptarem e corresponderem aos desígnios da sociedade de uma forma eficiente, sem contestarem os valores e as normas que tendem a padronizar e a pres-

aos processos de conflito de interesses e de (multi)racionalidades, aos esquemas de negociação (Friedberg, 1995, p. 11 e ss.), e de (re)estruturação organizacional, em relação à *ordem central*. Tais perspectivas e *microideologias* acabam por ser aprofundadas no seu *ethos* político quando lhes associamos lógicas de interação social caracterizadas por processos dialéticos tendencialmente divergentes, relativamente irregulares ou incertos e marcados por alguma convulsão social e organizacional. Nesta linha de discussão, as lógicas de referencialização do desempenho docente meso e microcontextuais, bem como os seus efeitos ao nível da regulação da escola e do trabalho aí desenvolvido ganham relevância, dado que sustentam um processo de referencialização da ação docente baseado na reflexão sobre as práticas (Stenhouse, 1975, 1984; Schön, 1992), centrado na problematização, no questionamento e na consciencialização daquela ação. Consequentemente, cremos que tais processos reflexivos inserem os docentes numa perspectiva de contextos e ambientes escolares mais politizados e suscetíveis à reconstrução dos processos organizacionais e pedagógicos (Schön, 1992), indo para além do dinamismo profissional técnico burocrático e reprodutor, criticamente analisado no presente texto. Face a estes pressupostos, o modelo político e algumas das suas variantes teóricas e concetuais, designadamente a *teoria da ação (organizada) latente* radicada nos “sistemas de ação concreta” e nas “zonas de incerteza” organizacional (Crozier, 1963; Crozier & Friedberg, 1977) e, ainda, o significado da *racionalidade limitada* (Simon, 1983) e da *resistência de bastidores* (Bush, 1986), oferecem-nos contributos importantes para a exploração e compreensão mais pormenorizada do *referencial político* e da *narrativa do dissentimento* do desempenho docente. É nestes termos, ainda que genéricos, que a incidência conceptual associada às dinâmicas de resitência e de reconstrução por parte dos atores da periferia nos envolve com o que já denominamos por *referencial político* do desempenho docente e a respetiva *narrativa do dissentimento*, enquanto alternativa ao *referencial racional burocrático* e da *narrativa da normalização*. Para um maior aprofundamento, veja-se Henrique Ramalho (2012, pp. 241-318).

crever os seus comportamentos. Tal como o aluno, pela prescrição normativa e padronizadora de currículos, programas, finalidades, metas e competências, também o docente é socializado segundo uma lógica de prestação-consumo dos serviços educativos, no sentido de se desenvolver uma matriz de socialização que se mostre adequada e pertinente à concretização do funcionamento da sociedade, segundo os valores oriundos da elite do poder dominante. Tal efeito socializador decorre do caráter normalizador do interesse e do valor da própria avaliação, a qual prescreve, primeiro, o conjunto de competências e atribuições funcionais definidoras do perfil profissional docente (cf. Decreto Lei n.º 240/2001, de 30 de agosto e o Decreto Lei n.º 241/2001, de 30 de agosto) e, depois, o tipo de apreciação que deve ser feita ao desempenho dos professores e educadores. A avaliação do desempenho parece emergir como uma estratégia central para controlar, burocraticamente, a ação dos docentes, reconhecendo-se, com as palavras de Gérard Figari (2007, p. 18), que “há quem pense que a avaliação só serve para controlar”, dando fundamento a uma “tradição de controlo” e regulação da ação escolar.

Trata-se, nesta linha de raciocínio, de uma perspetiva que concretiza a função cultural que introduz o corpo docente num campo ideológico configurador de uma formação democrática da *política de controlo*, pela via de mandatos políticos representativos de uma maioria, exatamente na medida em que as políticas de avaliação de professores e educadores decorrem, também, do

[...] modo de eleição dos representantes [que] reproduz quase integralmente a conceção dominante da democracia representativa, através da qual os constituintes escolhem periodicamente aqueles que têm poder de tomar decisões no seu lugar.

Uma estrutura de decisão como esta conduz não só os alunos, mas também os outros membros da organização educativa [nomeadamente, os docentes] a aceitar e perceberem como legitimar esta conceção de democracia, que se resume a escolher a minoria que tomará as decisões pela maioria (Bertrand & Valois, 1994, p. 97).

Sedeada numa dimensão normativa tipicamente centralista, esta lógica de referencialização dos sistemas de avaliação educacional baseia-se na inoculação de conhecimentos pré determinados e instituídos, segundo uma conceção de educação profundamente estruturada e orientada para a transmissão de conhecimentos pré ordenados, obedecendo a um exercício de formulação prévia de referentes sob a forma de metas, objetivos e mandatos organizacionais e curriculares (cf. McKenna, 1987). Aquela formulação prévia ventila uma perspetivação do sistema educativo a que sobrevém um poder administrativo e burocrático centralmente instituído, para prescrever um conjunto unívoco de objetivos que orientam o funcionamento das escolas e a ação dos docentes. Tais objetivos

adquirem uma tradução, pelo topo da hierarquia burocrática, de pressupostos e critérios racionais que comandam à distância os processos de gestão e de execução levados a cabo pelos professores e educadores no interior das escolas. Decorrentemente, a avaliação do desempenho docente acaba por ser vinculada à lógica particular da administração e gestão (de comportamentos e desempenhos) por objetivos, ora com caráter indicativo, ora com caráter imperativo (cf. Figari, 1996, p. 46). O caráter imperativo, em particular, indicia esquemas laborais marcados pela necessidade de se cumprir com os requisitos burocráticos de tais esquemas, levando a que

O trabalho bem feito acaba sendo substituído por trabalho que simplesmente se cumpre [...]. Este isolamento reduz as chances de que a interação entre os participantes permita críticas e limita a possibilidade de que possam surgir oportunidades para repensar e desenvolver um ensino compartilhado entre pares: Habilidades coletivas se perderam, à medida que ‘habilidades’ gerenciais foram se impondo. [...] com o crescimento de estilos de administração intervencionistas e com a ênfase em esquemas redutivos de responsabilização [...], os currículos e o próprio ato de ensinar são dominados paulatinamente por listas pré-especificadas de competências, resultados e objetivos pré-definidos comportamentalmente, [...] (Apple, 1997, p. 184).

Da mesma forma, viabilizam-se estruturas educativas verticalmente hierarquizadas e formalizadas que (des)caracterizam a ação e o profissionalismo autônomos dos professores e educadores, segundo uma lógica de impessoalidade e uniformidade de procedimentos e desempenhos (cf., a propósito, Weber, 1971; 1993).

Além disso, a *narrativa da normalização* aqui subjacente consolida um *tempo técnico racional*, que condiciona e padroniza a ação das escolas e dos docentes, com especial incidência no seu desempenho profissional, envolvendo, desde logo, uma separação instrumental entre meios e fins educacionais. Esse desempenho profissional está submetido ao caráter imperativo das finalidades educativas decorrentes do mando político central. Concomitantemente, uma vez definidas as finalidades e os propósitos da ação docente, identificam-se, de forma instrumental, os meios considerados mais adequados e eficientes que são implementados pelos mecanismos da administração e gestão escolares, de onde o docente sobressai como principal instrumento da periferia. Portanto, é neste enredo racionalizador da ação dos professores e educadores que a avaliação do desempenho surge como *tecnologia de gestão* da utilização do tempo e recursos que têm disponíveis para realizar aquelas finalidades. A esta relação instrumentalmente estabelecida entre o *tempo técnico racional*, os meios e a ação escolar corresponde um critério de gestão eficiente do desempenho docente, confundindo-se essa gestão eficiente com uma “utilização produtiva” do tempo e ademais

recursos (Hargreaves, 1998, p. 106), segundo a linha da organização escolar de matriz “meritocrática-monocultural” (Casa-Nova, 2005, p. 195).

Decorrentemente, o docente é socializado dando-se-lhe a conhecer as regras da sua inclusão sociotemporal, organizacional e profissional, fornecendo-lhe os conhecimentos e os recursos previamente padronizados e considerados necessários a essa socialização, resultando o processo de referencialização num *sistema de normas* do qual emanam as orientações e imposições fundamentais a que os professores e educadores terão de se submeter. Tal ocorre, quer segundo uma perspetiva macroestrutural (modelo de referência central, com recurso aos documentos oficiais), quer segundo uma perspetiva mesoestrutural (modelo de referência periférico), embora o primeiro tenda a sobrepor-se ao segundo, articulando, assim, diferentes dimensões contextuais da avaliação. Dessas dimensões, num exercício de referencialização mais holístico e integral, Ernest R. House (1993) refere-se, em particular, à articulação entre o central e o local, e entre o político e o profissional, de forma a justificar a necessidade de recolher informações avaliativas distintas. Contudo, o que ocorre dizer é que no alinhamento do *referencial racional burocrático*, aquela articulação acontece de forma convergente, consolidando um efeito reprodutor da racionalidade instrumental de formatação central e com repercussões ao nível da execução periférica, consolidando o “mito da estrutura técnico-burocrática” (Estêvão, 1998, p. 185). Os pressupostos desse *mito* configuram, assim, processos de referencialização do desempenho docente que definem políticas de avaliação de professores e educadores com base em regularidades que padronizam e prescrevem os seus comportamentos e conseqüentes níveis de desempenho. Ao mesmo tempo, a avaliação procura validar e averiguar em que termos os processos educativos asseguram a reprodução das orientações da classe dominante sob a forma de um centro de poder de caráter oligárquico instituído e institucionalizado sob a capa ideológica da democracia representativa. Neste caso, a avaliação do desempenho passa a funcionar como um sistema prescritor e regulador dos referentes, dos *modus operandi*, das competências e das performances dos professores e educadores.

É, portanto, ao Estado central, na sua configuração de *Estado regulador e avaliador*, sob a forma de uma estrutura normativo-ideológica tipicamente centralista, que cabe definir um perfil (desejado) da ação docente delineado no pressuposto funcional de “mera execução” das políticas centrais, em que a sua “base cognoscitiva” é amplamente controlada (Formosinho, 1980, p. 318), promovendo, até, uma certa desintelectualização da ação escolar.

É na esteira dos processos regulamentadores e de controlo estatal da ação dos docentes que o *modelo estatista* (Formosinho, 1991) e as respetivas premissas ganham sentido, segundo as quais, entre outras projeções mais explícitas do modelo, é ao Estado que compete fazer o diagnóstico da qualidade do desempenho docente, das necessidades e prioridades do desenvolvimento do corpo

docente, das escolas e do sistema educativo. Confrontam-se, assim, os processos de referencialização e modelização da avaliação do desempenho docente com uma dimensão político administrativa capaz de provocar uma interferência forte no âmbito mais restrito da dimensão administrativa, organizacional e pedagógica da escola, imperando uma dinâmica avaliativa cujos processos de referencialização estão mais centrados na esfera centro burocrática. Consequentemente, tais processos mostram-se muito dependentes do efeito da “ditadura administrativa” (Beetham, 1987, pp. 11, 14) segundo o arquétipo da “superioridade da administração burocrática” (Weber, 1993, p. 178) configurada na imagem do Estado administrativo (cf. Weber, n.d.). Neste caso, as decisões relativas à administração pública, incluindo as políticas e práticas de avaliação do desempenho docente da escola pública, são centralizadas, inibindo a participação política dos atores escolares e instituindo, também, uma lógica de passividade na ação desses atores (cf. Formosinho, 1987). Tal passividade perante a ditadura do Estado administrativo enreda-se num quadro de poderes dos atores escolares na sua relação com as estruturas da administração central, em que o autor (1980, p. 319) argumenta que

Quanto à base normativa ideológica, três atitudes lógicas são possíveis por parte do “poder central”: uma vez que estão retiradas ao professor as tomadas de decisão nesse domínio -, basta exigir-lhe que se abstenha como classe ou como comunidade escolar, de se pronunciar sobre tais matérias, uma segunda atitude é exigir uma adesão normativa ideológica dos seus professores ou dos mais influentes dentre eles; resta ainda a hipótese mais liberal do professor protestar mas cumprir.

A este efeito de *macrorreferencialização* do desempenho docente, consolidado ao nível da estrutura normativa central, corresponde, também, um esquema de responsabilização pelos resultados escolares que recai sobre os gestores intermédios, enquanto primeira instância a ser burocraticamente responsabilizada. Pela mesma razão, insinua-se aqui a tendência para esses gestores desenvolverem mecanismos de controlo organizacional interno (relativamente ao sistema e às organizações escolares) que possam garantir resultados mais otimizados, segundo as prescrições vindas da administração central (Afonso, 1998). Congruentemente, os referenciais com origem na dimensão racional burocrática, não obstante terem a sua fonte essencial no aparelho administrativo central, são continuados e, em alguma medida, reproduzidos pelos aparelhos burocráticos periféricos. A este efeito já antes nos referimos na forma de promover a educação como “instrumento da expansão da burocracia” (Ramalho, 2001, p. 119), sendo que a avaliação, enquanto braço forte daquela expansão, é levada ao limite de se configurar num complexo e sofisticado processo de “extração de contas” (Ramalho, 2012, p. 589-590). Ao mesmo tempo, e de forma consequente, a

figura do docente é instrumentalizada como *utensílio* da sua própria avaliação e, portanto, regulação, inserido-o, como vimos, numa lógica de obrigatoriedade do cumprimento burocrático que regula novas ações escolares alinhadas com a ideia de que os professores passama desempenhar o papel de “recolectores” da “informação de base” (Lima, 2011, p. 37) necessária à administração central.

2. A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO RECENTRALIZADOR DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Dentro desta linha de percepção surge a *avaliação reguladora*, inscrita nas relações de poder conexas ao objeto avaliado ou, simplesmente, arrolada na “deriva autoritarista” da avaliação (cf. Hadji, 1994, p. 110), encerrando o recurso a um determinado quadro de referências, referenciais e referentes com origem numa *ditadura administrativa*, que o avaliador poderá utilizar para afirmar o seu poder como possibilidade de se fazer obedecer em função de um determinado mandato prescrito por normas legais. Consequentemente, esse avaliador tenderá a exercer aquele poder para que consiga conservar, reproduzir e perpetuar uma certa ordem das coisas (Hadji, 1994, p. 114), em especial, a estratificação social e profissional que lhe é mais favorável.

Aliás, o pressuposto operacional da *narrativa da normalização* implica, também, uma certa instrumentalização do papel do líder (intermédio) enquanto coordenador, gestor e supervisor que exerce o poder burocrático de controlo, condicionamento e avaliação - de que é formal e funcionalmente investido - dos seus subordinados. Neste caso, dá-se a obediência a uma ordem impessoal normalizada e racionalizadora do comportamento e desempenho prescritos e esperados. Como consequência, a estratégia da responsabilização - *accountability* (Afonso, 1998) permite aos diretores, coordenadores, relatores, entre outros líderes intermédios, reforçar e legitimar o seu poder para o exercício do qual estão administrativamente mandatados (cf., a propósito, Afonso & Estêvão, 1992).

Além disso, num sentido mais lato, a decisão pela orientação do processo de referencialização do desempenho docente é, como já antes observámos, tomada na base do exercício normativo e administrativo de uma elite, alegadamente, em nome dos interesses da maioria, com grandes probabilidades de resultar numa modelização discricionária e despótica, à mercê da dominação legal da administração burocrática do sistema que a institui e normaliza. Na perspetiva do funcionamento da estrutura burocrática da avaliação, um dos argumentos mais críticos considera que é provocado um enrijamento dos docentes (Estêvão, 1995) do ponto de vista funcional, pelo recurso a metodologias quantitativas de análise, interpretação e julgamento dos desempenhos e performances dos professores e educadores.

Assim, a avaliação do desempenho, pela via da *narrativa da normalização*, assegura a manutenção de um modo de pensar e de agir, sustentado pela conceção de uma verdade única, objetiva, regularizada, reguladora e instituída por

meio de um *fluxograma de procedimentos*, ou de um “sistema apostilado” (Macondes & Moraes, 2013, p. 471), com a função de prescrever e orientar a procura, recolha e sistematização de informação para avaliar e julgar desempenhos; para tal propõe ou impõe categorias e dimensões descritivas (cf., a propósito, Figari, 1996) uniformes e impessoais do objeto avaliado e, inclusivamente, indicadores e critérios de sistematização e de tomada de decisão, também com as mesmas características, acerca dessa informação².

Daqui decorre a utilização de determinadas modalidades e unidades de medida estandardizadas das performances e dos desempenhos. Seja numa perspectiva de *referencial normativo* ou *criterial* (Afonso, 1998), aquelas modalidades e unidades de medida intermedeiam e clarificam o interesse que os avaliadores têm em prescrever não apenas o *produto*, mas, também, a forma de compreender, explicar e descrever esse *produto*. Perspetiva-se, portanto, uma abordagem dos processos de referencialização do desempenho humano através do qual os professores e educadores são confrontados com um modelo único de evolução social e educacional, em que a avaliação instrumentaliza as duas seguintes dimensões: *i*) uma *avaliação criterial*, ao submeter o comportamento dos docentes à prescrição de referentes pré definidos, pelo que o resultado do desempenho é relacionado ou comparado com aqueles referentes que, *per se*, determinam o sentido e o grau da performance dos atores, consolidando um “referencial criteriado”; *ii*) uma *avaliação normativa*, segundo a qual são acionados métodos e estratégias de comparação de desempenhos, operando um exercício comparativo de resultados comparáveis, recorrendo a um “referencial normativo” (Figari, 1993, p. 142).

Segundo esta perspetiva, recorre-se a um quadro de referências tipicamente normativo, porque compara resultados, e recorre-se, mais ainda, a um quadro de referências criteriado, que opera, comparativamente, com referentes e referidos. Genericamente, este referencial prescreve o sentido e os efeitos das performances e dos desempenhos medidos, ou seja, a determinação das características que representam esse desempenho e essas performances. Congruentemente, ocorrem-nos três designações que permitem fazer alguma síntese do sentido atribuído ao objeto avaliado (performance e desempenho docentes): a *eficácia profissional* (enquanto somatório de um conjunto de performances); a *performance individual* (enquanto medida operacional da eficácia); a *eficiência de processo* (relativa ao funcionamento do processo laboral ou profissional em que o ator está envolvido).

Assim, o tratamento das fontes de uma *referencialização racional burocrática* representa um processo, necessariamente, *prévio* à avaliação (cf. Figari, 1993), e *fechado* a interpretações oriundas do exterior do circuito *técnico burocrático*

2 Cf. por exemplo, as orientações formais dos seguintes diplomas legais: Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho; Despacho n.º 14420/2010, de 15 de setembro; Despacho n.º 16034/2010, de 22 de outubro; Decreto-Lei n.º 41/2012 de 21 de fevereiro.

que o criou, configurando um espectro de finalidades e de necessidades macropolíticas, surgindo como primeiro texto e contexto da referencialização da avaliação do desempenho docente. Ao mesmo tempo, tal processo de *macrorreferencialização* baseia-se num quadro de valores de referência que constituem a filosofia da ação educativa com pendor oficial e sedeadada no “aparelho ideológico” do Estado administrativo tipicamente centralista (cf., a propósito, Althusser, 1980).

Será dentro desta lógica “normativista” que se assiste ao uso da avaliação do desempenho docente enquanto aparelho normativo e racionalizador, suscitando o incremento de mecanismos periféricos de *dominação monocrática* (cf. Weber, 1993) impulsionadores de uma certa suscetibilidade técnica de perfeição para a concretização de desempenhos e resultados produtivos otimizados conforme as regras oficiais.

Portanto, a ordem racional burocrática definida e institucionalizada pelo quadro das políticas educativas em geral, e pelas políticas de avaliação do desempenho docente, em particular, obedece ao efeito prescritor da administração do Estado central, sendo perspectivada como “[...] um sistema de administração executado numa base de continuidade por profissionais treinados de acordo com regras prescritas” (Beetham, 1987, pp. 11, 14). Pelos mesmos motivos, os docentes assumem o papel de funcionários individualmente livres, mas sujeitos à autoridade (apenas no que diz respeito às suas obrigações oficiais), que trabalham dentro de uma hierarquia de cargos predefinida e cada um desses cargos possui uma esfera de competência legal e oficialmente estabelecida (Weber, 1993), concretizando, assim, a noção de *mérito burocrático* associada à institucionalização administrativa da “Escola meritocrática-monocultural” (Casa-Nova, 2005, p. 195).

Mais uma vez, prosseguindo na linha David Beetham (1987, p. 173), as políticas de avaliação do desempenho enquadram-se no padrão administrativo da “dominação legal da administração burocrática”, pelo que atendendo-se ao espírito administrativo e burocrático das regras da avaliação do desempenho docente,

Obedece-se, não à pessoa em virtude do seu direito próprio, mas sim à *regra* instituída, a qual estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também o que ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à ‘lei’ ou ao ‘regulamento’ de uma norma *formalmente* abstrata. O sujeito que ordena é o ‘superior’, cujo direito de comando está legitimado por uma *regra* instituída, com referência a uma ‘*competência*’ concreta, cujas delimitação e especialização se fundamenta na utilidade objetiva e nas exigências profissionais postas à atividade do funcionário (Beetham, 1987, p. 177 [itálicos do autor]).

Consequentemente, perpetua-se a dimensão da estrutura funcionalista da

organização burocrática, que sistematiza o funcionamento e execução da ação docente, em que o papel que cada professor e educador deve desempenhar representa um conjunto de normas, comportamentos, condutas, valores, atitudes e expectativas sócio-organizacionais, que se reportam aos titulares de cada posto, função ou cargo da organização; a cada docente, na configuração de funcionário, é associada determinada “expectativa programática” (Mayntz, 1977, p. 106) matizada por um determinismo administrativo do tipo *top-down* (Bolívar, 2000).

Para melhor precisar o sentido específico do *referencial racional burocrático* e da respetiva *narrativa da normalização* nos seus efeitos recentralizadores da administração educacional, vale a pena, por exemplo, atender ao facto de os professores e educadores serem, social e profissionalmente, *formatados* desde o momento que decidem ingressar na profissão e, concomitantemente, à perspectiva de se assumirem como reprodutores de bens e serviços educativos. Tais efeitos recentralizadores institucionalizam-se desde que ocorrem os processos de recrutamento e seleção de docentes, em que, logo à partida, o mérito profissional surge como critério fundamental para avaliar até que ponto o candidato individual comporta os padrões sociais, culturais e profissionais que uniformizam e impessoalizam o exercício da profissão docente.

Além disso, os professores e educadores estão permanentemente sujeitos aos processos que normalizam e definem as condições de manutenção da sua posição na carreira docente, como é o caso dos sistemas de progressões, direta ou indiretamente, afetas aos processos de avaliação do desempenho (cf. Decreto Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro), ao que corresponde, também, uma estratégia de adaptação dos docentes aos valores de uma divisão social do trabalho escolar previamente escalonada (cf., a propósito, Bertrand & Valois, 1994).

Os mesmos pressupostos servem para justificar o argumento segundo o qual os professores e educadores são vistos como reprodutores de uma ordem social e organizacional que depende, grandemente, de um processo de referencialização, na forma específica, de *macrorreferencialização* prévia à ação docente, desenvolvido e normalizado segundo uma racionalidade *a priori*, rejeitando a ideia de uma *referencialização em construção*.

Porquanto, parece-nos razoável que se diga que o meio social e organizacional da escola condiciona o *comportamento burocraticamente aceitável* dos docentes, inserindo-os em lógicas de “fabricação de identidades” profissionais que se adequem às identidades oficiais (cf. Lawn, 2001, p. 117), em que o docente é avaliado segundo referentes que prescrevem a transmissão eficaz de conhecimentos e competências e atitudes inerentes a convivência socioprofissional tida como adequada.

Ao mesmo tempo, a avaliação do desempenho é institucionalizada no sentido *top-down* sob a forma de cultura da racionalização e de hierarquização vertical das relações de trabalho dos professores e educadores, segundo a qual é

consolidado um esquema de afetação e alocação dos docentes em cargos, funções e tarefas específicas, cujo desempenho deverá obedecer à conformidade daquela racionalidade *a priori* (Lima, 1992; 1995; Decreto-Lei n.o 15/2007 de 19 de Janeiro).

Por fim, diríamos que o epílogo básico da *narrativa da normalização* diz, portanto, respeito a uma maior e contínua formalização e impessoalização dos níveis hierárquicos de autoridade e controlo dos cargos, funções e tarefas docentes, exatamente pela via da socialização burocrática, numa perspetiva de integração social e profissional, de que decorre uma perspetiva de controlo e monitorização central e organizacional. Algo que, aliás, se consolida, na linha argumentativa de John McNeil (1987), numa das principais influências externas (em relação à escola) que caracterizam as políticas de avaliação de professores e educadores.

Dessa influência externa, podemos aferir um sentido mais ilativo: os docentes tendem a ser orientados segundo uma lógica de um percurso de exercício profissional no qual são ajustados, sob a tónica da contratualização de projetos de percursos profissionais em nome da emergência de uma “competência colectiva” (cf. Le Boterf, 2004, p. 215; 2005, p. 81). Sobrevém, a essa competência coletiva uma abordagem mecanicista do profissionalismo docente (cf. Bertrand & Valois, 1994), apontando para sistemas de governo da educação e dos professores tendencialmente centralistas que veiculam, desde as instâncias centrais até à periferia, uma espécie de “profissionalismo como controlo” (Ozga, 2000, p. 41), com capacidade para regular os comportamentos e desempenhos dos professores e educadores.

Uma tal matriz de governação da ação docente insere os professores em esquemas de cooperação burocraticamente responsável, através de um *clima de consulta e autonomia mínimas*, que tendem a ocultar “[...] sob a fachada igualitarista, a intenção de responsabilização das vítimas – os fracassados – e de individualização dos problemas estruturais” (Estêvão, 2009, p. 73) do funcionamento da escola. Além disso, assiste-se à institucionalização de uma espécie de ideologia profissional, operada pela avaliação do desempenho macrorreferencializada, alinhada com a ideia de “*standard educacional*” (Thiesen, 2014, 192), transformando-se, ela própria, simultaneamente, num instrumento da perpetuação da *ideologia de Estado* e numa nova política de “vigilância e de centralização do poder e controlo em educação” (Torres Santomé, 2004, p. 22). Metaforicamente, podemos configurá-la como mais um mecanismo de *controlo remoto com comando à distância* (Lima, 1995; Estêvão, 1995) da ação periférica dos docentes.

CONCLUSÃO

Concludentemente, constata-se que predomina um quadro de referências, referentes e, portanto, um quadro referencial da avaliação do desempenho que decorre da instrumentalização da autonomia das escolas ou, inversamente, da falta dela. A preceito, observa-se uma tendência para, do ponto de vista da for-

malização final e definitiva, o referencial burocrático dominar, através da narrativa da *normalização*, os processos regulatórios do trabalho escolar, retirando um peso muito substancial ao sentido e ao significado das referências oriundas das matrizes meso e microdiscursivas.

Pela imposição normativa que “vem muito de cima”, as políticas e práticas de avaliação do desempenho docente tendem a ser instrumentalizadas, adotando um perfil de “autoperpetuação” do próprio esquema burocrático que as criou, asfixiando as referências que emergem da circunstância mais espontânea das orientações meso e, sobretudo, microdiscursivas. Inversamente, as ambições autonômicas da escola e dos seus atores, argumentadas pelos próprios como mecanismo que deveria ser privilegiado na operacionalização das dimensões e indicadores da avaliação do desempenho docente mais contextualizadas, mantêm-se em contracorrente com aquilo que, eles próprios, alegam ser as dimensões de avaliação afetas aos interesses da tutela.

Face aos contornos daquela normalização e institucionalização das novas políticas educativas, tendo sido afetas a um exercício da instrumentalização da avaliação orientada para o controlo e regulação da ação docente, o “velho” debate da centralização *versus* descentralização é caracterizado por aspetos típicos da centralização burocrática das políticas educativas. Ao envolver-se nesse “velho” debate, a avaliação acaba por ser instrumentalizada como mecanismo de *recentralização administrativa da educação* e, ao mesmo tempo, promovendo um *ajuste burocrático* – tipicamente reprodutor - dos atores que assumem o protagonismo da gestão e execução do sistema de avaliação, sendo inseridos em dinâmicas organizacionais e gestionárias de carácter regulatório e obrigatório.

Decorrentemente, a perspectiva (metafórica) organizacional que sobressai deste quadro conclusivo emerge sob duas orientações oficiais: ao associarmos as políticas e práticas de avaliação do desempenho docente à metáfora do “controlo à distância” da ação docente e do próprio funcionamento da escola, por um lado, assistimos a uma instrumentalização das estruturas organizativas escolares da periferia em prol da *(re)centralização* e da *(re)burocratização*. Por outro lado, observa-se uma efetiva *despolitização* dos contextos e processos de tomada de decisão educativa, com especial incidência no quadro da referencialização da avaliação de professores e educadores, retomando a ideia de escola perspetivada como *agência de gestão* da administração central. Na verdade, as políticas e práticas de avaliação do desempenho docente concretizam um modelo organizacional e o respetivo projeto político pedagógico amplamente racionalizados, planificados há já algumas décadas. Daí dizermos que se trata de um quadro de políticas e práticas que se mantêm no âmbito do paradigma centralista das políticas educativas da escola pública, atuando, aliás, como reforço e consolidação desse paradigma, conduzindo a um novo nível de centralização. Diríamos, mesmo, que tal efeito recentralizador se encontra simetrizado com uma institucionalização tácita de mecanismos de extração de contas, instrumentalizando

o docente como *utensílio* da sua própria avaliação e, portanto, regulação ao serviço dos propósitos de controlo e poder da administração central.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga: IEP – CEEP, UM.
- Afonso, A. & Estêvão, C. (1992). A Avaliação no Contexto Organizacional da Empresa e da Escola: fragmentos de percursos comparados. *Revista Portuguesa de Educação*, 3(5), 81-103.
- Althusser, L. (1980). *Posições 2 - Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença.
- Apple, M. (1997). *Conhecimento Oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Beetham, D. (1987). *Burocracia*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Bertrand, Y. & Valois, P. (1994). *Paradigmas Educacionais: escola e sociedades*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bolívar, A. (2000). O Lugar da Escola na Política Curricular Atual: para além da reestruturação e da descentralização. In M. J. Sarmiento (org.). *Autonomia de Escola. Políticas e Práticas* (157-190). Porto: Edições Asa.
- Boterf, G. (2004). *Ingénierie et Évaluation des Compétences*. Paris: Éditions d'Organisation.
- Boterf, G. (2005). *Construir as Competências Individuais e Coletivas: resposta a 80 questões*. Porto: Edições Asa.
- Bush, T. (1986). *Theories of Educational Management*. London: Harper & Row Publisher.
- Caldas, M. (1986). *Estudos de Revisão de Literatura: fundamentação e estratégia metodológica*. São Paulo: Hucitec.
- Casa-Nova, M. (2005). (I)Migrantes, Diversidades e Desigualdades no Sistema Educativo Português: balanço e perspetivas. *Ensaio. Aval. Pol. Públ. Educ.*, 13(47), 181-216.
- Crozier, M. (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système. Les Contraintes de l'Action Collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Decreto Lei n.º 240/2001, de 30 de agosto – Aprova o perfil geral de desempenho profissional do educador de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário.
- Decreto Lei n.º 241/2001, de 30 de agosto – Aprova os perfis específicos de desempenho profissional do educador de infância e dos professores dos ensinos básico e secundário.
- Decreto Lei n.º 15/2007, de 19 de janeiro – Altera o Estatuto da Carreira Docente.
- Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho – Regulamenta o sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente estabelecido no Estatuto da Carreira Docente.
- Despacho n.º 14420/2010, de 15 de setembro – Estabelece as regras para a calendarização do procedimento de avaliação do desempenho do pessoal docente.
- Despacho n.º 16034/2010, de 22 de outubro – Estabelece os padrões de desempenho docente.
- Decreto-Lei n.º 41/2012 de 21 de fevereiro – Regulamenta a avaliação do desempenho docente.
- Estêvão, C. (1995). O Novo Modelo de Direção e Gestão das Escolas Portuguesas: a mitologia racionalizadora de uma forma organizacional alternativa. *Revista Portuguesa de Educação*, 8 (1), 87- 98.
- Estêvão, C. (1998). *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Braga: Universidade do Minho.
- Estêvão, C. (2009). Educação, e Novas Desigualdades: sentidos da escola e profissionalidade docente". In B. Silva, et al. In *Conferência Plenária: atas do X Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia*, Braga, 9, 10 e 11, setembro, 2009 (68-78).
- Figari, G. (1993). Para uma Referencialização das Práticas de Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino. In A. Estrela & A. Nóvoa (orgs.). *Avaliações em Educação: novas perspetivas* (139-154). Porto: Porto Editora.
- Figari, G. (1996). *Avaliar : que referencial?* Porto: Porto Editora.
- Figari, G. (2007). *Conferência Internacional sobre Avaliação de Professores*. Lisboa: ME.
- Formosinho, J. (1980). As Bases do Poder do Professor. *Revista Portuguesa de Pedagogia*,

- XIV, 301-327.
- Formosinho, J. (1987). A Formação de Professores e Gestores Pedagógicos para a Escola de Massas. *Sep. Revista O Ensino*, 18-19-20-21-22.
- Formosinho, J. (1991). Modelos Organizacionais de Formação Contínua de Professores. In J. Tavares (org.). *Formação Contínua de Professores: realidades e perspectivas* (237-257). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Friedberg, E. (1995). *O Poder e a Regra*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Hadji, C. (1994). *Avaliação: regras do jogo*. Porto: Porto Editora.
- Hammersley, M. & Atkinson, P (1994) *Etnografía - Métodos de Investigación*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Hargreaves, A. (1998). *Os Professores em Tempo de Mudança. O Trabalho e a Cultura dos Professores na Idade Pós-Moderna*. Lisboa: McGraw-Hill
- House, H. (1993). *Professional Evaluation: social impact and political consequences*. London: Sage Publicatios.
- Lawn, M. (2001). Os Professores e a Fabricação de Identidades. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 117-130. Retirado de: www.curriculosemfronteiras.org
- Lima, L. (1992). Organizações Educativas e Administração Educacional em Editorial. *Revista Portuguesa de Educação*, 5, 1-8.
- Lima, L. (1995). Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. *Revista Portuguesa de Educação*, 8, 57-71.
- Lima, L. (2011). Conceções de Escola: para uma hermenêutica organizacional. In L. Lima (org.). *Perspetivas de Análise Organizacional da Escola* (15-57). Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Luna, S. (1999). *Planejamento de Pesquisa: uma introdução*. São Paulo: EDUC.
- Marcondes, M. & Moraes, C. (2013). Currículo e Autonomia Docente: discutindo a ação do professor e as novas políticas de sistemas apostilados na rede pública de ensino. *Currículo sem Fronteiras*. 13(3), 451-463. Retirado de: www.curriculosemfronteiras.org
- Mayntz, R. (1977). *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza Editorial.
- McKenna, Bernard H. (1987). Context/Environment Effects in Teacher Evaluation. In J. Millman (ed.). *Handbook of Teacher Evaluation* (23-38). London: SAGE Publications, Ltd.
- McNeil, J. (1987). Politics of Teacher Evaluation. In J. Millman (ed.). *Handbook of Teacher Evaluation* (272-291). London: SAGE Publications, Ltd.
- Ozga, J. (2000). *Investigação sobre Políticas Educacionais: terreno de contestação*. Porto: Porto Editora.
- Ramalho, H. (2001). Burocracia e Educação: crítica da educação como instrumento de expansão da racionalidade técnico-burocrática. *ELO* 9, 116-130.
- Ramalho, H. (2012). *Escola, Professores e Avaliação: narrativas e racionalidades da avaliação do desempenho docente na escola básica portuguesa*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho, Portugal.
- Schön, D. (1992). *La Formación de Profissionais Reflexivos: hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Simon, H. (1983). *Administration et Processus de Décision*. Paris: Economica.
- Stenhouse, L. (1975). *A Introduction to Curriculum Research and Development*. London: Heinemann Educational Books, Lda.
- Stenhouse, L. (1984). *Investigación y Desarrollo del Currículum*. Madrid: Ediciones Morata.
- Thiesen, J. (2014). Currículo e Gestão Escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos standards educacionais. *Currículo sem Fronteiras*. 14(1), 192-202. Retirado de: www.curriculosemfronteiras.org
- Torres Santomé, J. (2004). Novas políticas de vigilância e recentralização do poder e controlo em educação. *Currículo sem Fronteiras*. 4(1), 22-34. Retirado de: www.curriculosemfronteiras.org
- Weber, M. (n.d.). *O Político e o Cientista*. Lisboa: Editorial Presença.
- Weber, M. (1971). Os Fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In Edmundo Campos (org.). *Sociologia da Burocracia* (15-28). Rio de Janeiro: Zahar.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

