

Avaliação do Desempenho Docente: Um novo voo de Ícaro?

José Lemos Diogo
Diretor do CFECA - AlmadaForma



Correspondendo a uma política pública de matriz transnacional com aplicação nacional nos diferentes setores da administração pública, a generalização da avaliação do desempenho é uma política pública dificilmente reversível, não obstante toda a controvérsia e contestação que tem gerado dentro e fora das diferentes entidades públicas. Como é amplamente conhecido, o regime de avaliação do desempenho docente (ADD) atualmente em vigor abandonou a lógica de uma avaliação por pares realizada internamente por um docente anteriormente designado, com muita infelicidade, por docente “relator”^[1], tendo adotado uma lógica mista que articula a avaliação de um avaliador externo^[2] com a de um avaliador interno^[3]. A avaliação externa da dimensão científica e pedagógica correspondeu ao maior traço diferenciador do modelo de avaliação de desempenho docente instituído com a entrada em vigor do Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro.

Sobre as origens ...

Como muitos se recordarão, a grande complexidade e burocracia associada à aplicação do Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de junho^[4], conduziu ao

levantamento de um movimento de contestação generalizado que teve o “condão” de, por duas vezes, fazer sair à rua, cerca de cento e vinte mil docentes, colocando a ADD no epicentro do debate sobre as políticas públicas de educação. Vista a questão com o distanciamento que o tempo facilita, parece-nos claro que alguns dos principais problemas do modelo de Maria de Lurdes Rodrigues se relacionaram com diferentes razões conjugadas num cocktail mais ou menos explosivo. Elencamos aqui as cinco que nos pareceram determinantes:

1. Em primeiro lugar, a ausência de uma cultura de avaliação, tendo-se então realizado, pela primeira vez, um ensaio de ADD com incidência nas principais dimensões constitutivas da profissionalidade docente, introduzindo-se uma rotura clara com as práticas avaliativas anteriores exclusivamente alicerçadas na produção de um relatório de autoavaliação pelos docentes. Na realidade, a prática de uma avaliação do desempenho docente alicerçada numa ideia de desenvolvimento profissional e de melhoria da ação docente nas diferentes dimensões e contextos

- de exercício da profissionalidade era até à época inexistente;
2. Em segundo lugar, ontem como hoje, era dominante a ideia de um falso igualitarismo no exercício da profissão, não se considerando ou valorizando o mérito, a competência e a dedicação como um elemento diferenciador do desempenho e um justo elemento de reconhecimento profissional, de gestão de recursos humanos e de progressão na carreira docente;
 3. Em terceiro lugar, a extraordinária complexidade e burocratização que o modelo apresentava (i.e. o aperto e a sobrecarga de ciclos avaliativos de 2 anos realizados ao mesmo tempo para todos os docentes, os famigerados padrões nacionais convertidos em lençóis de indicadores e descritores de desempenho, os objetivos individuais, etc.);
 4. Em quarto lugar, a vulnerável e frágil credibilidade dos avaliadores, fruto dos critérios legalmente estabelecidos para a sua designação da exclusiva competência do respetivo Coordenador do Departamento Curricular, a que se aliou uma ideia bombástica, a do “*sempre que possível*”. O mesmo é dizer que sempre que possível o avaliador devia ser detentor de formação especializada em avaliação do desempenho o que acontecia numa minoria de situações; sempre que possível deveria ser um docente pertencente ao mesmo grupo de recrutamento do avaliado e ter posicionamento na carreira e grau académico iguais ou superiores ao do avaliado. Acontecia porém que na prática o “*sempre que possível*” dava lugar a um “*raramente possível*”, ferindo-se assim um dos elementos centrais
- do todo o processo: a credibilidade dos avaliadores;
5. Em quinto lugar a infelicidade da designação do avaliador - o *relator* - e que deixava transparecer um ideário pidesco, aquele que tem o poder de fazer o relato de acordo com critérios nem sempre claros, dada a complexidade dos lençóis de indicadores que então constituíam os padrões de desempenho docente estabelecidos a nível nacional ...

Neste quadro, com a tomada de posse do décimo nono Governo Constitucional, e com a substituição da Ministra Maria de Lurdes Rodrigues pelo Ministro Nuno Crato, pareceu evidente a inspiração fortemente política que a arquitetura do “novo modelo” apresentou. Importava sobretudo retirar a ADD do centro do debate e das preocupações dos profissionais e das escolas, procurando criar condições para uma recentragem dos discursos e das práticas profissionais nos processos de ensino e aprendizagem que, em última instância, constituem o núcleo duro da sua atividade e uma das principais razões da sua existência. A experiência adquirida com o regime de ADD precedente aconselhava a adoção de um outro com processos simples e desburocratizados, sustentado nas dimensões essenciais do exercício profissional docente, com destaque para os processos pedagógicos de ensino e aprendizagem^[5].

Notas sobre o modelo vigente

A emergência de um novo regime de ADD tornou-se assim inevitável e fundamental no desanuiamento do ambiente nas escolas e na refocalização do trabalho docente no ensino e na aprendizagem. O Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro, instituiu, assim, um novo modelo assente em princípios como:

- A desburocratização e simplificação de procedimentos;
- Ciclos de avaliação mais longos com a duração dos escalões da carreira docente;
- Opção mista de avaliação através da articulação entre uma componente de avaliação interna e uma componente de avaliação externa;
- Desanuviamiento dos conflitos de interesses entre avaliadores e avaliados procedendo por hierarquização e por referência externa, definindo-se um perfil de avaliador com formação ou experiência na função e posicionado num escalão da carreira nunca inferior ao do avaliado.
- Observação de aulas, por avaliador externo, obrigatória apenas em determinadas etapas da carreira^[6];
- Enfoque na dimensão científica e pedagógica, tendo em vista a melhoria dos resultados escolares (60% de peso na avaliação final);
- Estabelecimento de um regime simplificado de avaliação para os docentes posicionados nos últimos escalões;
- Garantia de que ninguém seria prejudicado na fase de transição entre modelos de avaliação.

Nove anos passados sobre a publicação do dispositivo normativo que implementou o regime de ADD em vigor, poder-se-á dizer que este, estando longe se constituir um modelo perfeito, à época, cumpriu a missão de retirar a ADD da agenda quotidiana de preocupações dos profissionais de educação, tendo permitido uma certa acalmia e desanuviamiento do ambiente vivido nas escolas.

Apesar do dispositivo regulamentar estar em vigor desde 2012, a verdade é que a indexação da ADD à progressão da

carreira teve como consequência que até 2017 a regulamentação não passasse de letra morta já que a carreira docente esteve congelada até essa data, tendo muitas das escolas e respetivos órgãos desinvestido na construção e aplicação dos dispositivos pedagógicos e administrativos indispensáveis à sua e eficaz e consequente implementação. Na verdade, foram raras as situações em que os Agrupamentos de Escolas e Escolas não agrupadas (AE/E) i. refletiram sobre o assunto; ii. constituíram as Secções de Avaliação do Desempenho do Conselho Pedagógico (SADD); iii. Estabeleceram o quadro de referência (I.e. definição critérios de avaliação interna); iv. prepararam os instrumentos internos indispensáveis à implementação da avaliação interna; v. definiram ou calendarizaram os procedimentos, etc. Em sentido idêntico, foram incipientes os mecanismos de qualificação e formação contínua dos avaliadores externos. Sem faltar muito à verdade, apesar da regulamentação se encontrar em vigor, entre 2012 e 2017, a ADD resumiu-se à entrega anual das três páginas escritas relativas ao relatório de autoavaliação por parte dos docentes, para quem aquele ato era obrigatório^[7].

Esta constatação deve ser fonte de interrogação e de preocupação. Porque não se organizaram as escolas e as suas estruturas em construir e implementar dispositivos de ADD contextualizados, credíveis e eficazes?

O congelamento da carreira e os tempos de crise que o país viveu, não podem justificar tudo, parecendo-nos que as razões serão mais profundas, relacionando-se com as insuficiências de uma cultura de avaliação orientada para o desenvolvimento profissional e a promoção de uma melhoria sustentada. Citando o Prof. Domingos Fernandes o propósito da avaliação «*é estar ao serviço da melhoria das aprendizagens*

e do ensino» (2019: 3). Na verdade, a ADD pode proporcionar informações fundamentais para que estes tomem maior consciência tanto das suas dificuldades e limitações e dos meios e processos a desenvolver para as superar, como dos seus principais méritos. A ADD relaciona-se acima de tudo com processos eminentemente pedagógicos que confrontam o avaliado na análise reflexiva das suas práticas profissionais e, nesse sentido, não é a regulamentação, nem os processos e instrumentos por ela induzidos que determinam a sua natureza. Independentemente do modelo são os propósitos dos atores que lhe conferem sentido e significado, por isso, será determinante e fundamental disseminar por todos os atores envolvidos (escolas, avaliadores externos, avaliadores internos e avaliados) a adoção de uma cultura de avaliação com fins de desenvolvimento profissional e melhoria dos processos de ensino e aprendizagem. A avaliação converte-se assim num processo orientado para a transformação e melhoria das realidades escolares e, desse modo, também dos processos de reinvenção e de inovação pedagógica (Fernandes, 2019).

Dir-me-ão que este ideário está longe de corresponder aos propósitos do modelo de ADD atualmente em vigor nas escolas portuguesas, mas creio que nesta matéria serão os atores e as suas práticas que determinam os modos de regulação das políticas e, por isso, o regime em vigor é claramente compatível com estas linhas de orientação, aliás expressas no preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 26, de 21 de fevereiro.

Entropias evitáveis ...

Em consequência da publicação da Lei de Orçamento do Estado para 2018^[8], procedeu-se ao descongelamento da carreira docente, tendo a mitigação do efeito do congelamento das carreiras

entre 2011 e 2017, correspondido a uma recuperação de 2 anos, 9 meses e 18 dias^[9]. Por outro lado, passou a ser permitido o direito de opção de contabilização daquele tempo faseamento em três etapas de 1/3 do tempo, respetivamente contabilizadas a 1 de junho de 2019, 2020 e 2021^[10]. Consequência da aplicação destes normativos legais até ao ano de 2023 cada professor terá em média 2 progressões. Acresce ainda, a integração na carreira de grande número de docentes contratados com a recuperação do tempo de serviço para efeitos de progressão na carreira gerando um acumulado de entropia no sistema no que se refere à ADD e em especial à avaliação externa da dimensão científica e pedagógica. Naturalmente que não está em causa a justiça daquelas medidas, mas os efeitos que geraram no sistema de ADD. O que terá levado o Estado a insistir na implementação, num quadro de aparente normalidade, do modelo de avaliação que não foi desenhado para contextos como os que vivemos nos últimos três anos, particularmente agravados pela malvada pandemia que nos tem fustigado no último ano e meio?

Interrogamo-nos se a decisão política que esteve na origem deste novo cenário de descongelamento e faseamento da recuperação do tempo de serviço, terá sido objeto da devida reflexão sobre todas as suas implicações. De facto, aquela decisão, mantendo em vigor a aplicação de todo dispositivo legal de avaliação de desempenho, teve como consequência um conjunto de disfunções e de entropias várias entre os quais se destacam:

- i. A subversão de boa parte dos princípios inspiradores do modelo, como a simplificação e desburocratização de procedimentos, a implementação de ciclos de avaliação

- desconcentrados e longos indexados ao tempo de permanência de cada docente no escalão (supostamente quatro anos, exceto no quinto escalão com dois anos;
- ii. A impreparação e inadequação dos dispositivos de avaliação externa e interna de modo a conferirem credibilidade, relevância, rigor e justiça ao processo de ADD;
 - iii. O aparecimento, como cogumelos, de um enorme número de docentes com necessidades de avaliação externa, principalmente por se encontrarem em escalões da carreira para quem ela é obrigatória, mas também por tentativa de obtenção de avaliações de mérito com vista ao acelerar o processo de progressão na carreira docente;
 - iv. A confusão generalizada relativamente às datas da progressão agravadas com as especificidades individuais associadas à aplicação dos faseamentos e com a não integração destes na plataforma da DGAE em devido tempo. A toda a hora continuam a surgir casos de docentes a necessitar de avaliação externa, fruto da impreparação do sistema para responder assertivamente e em tempo oportuno às necessidades;
 - v. Consequência deste *boom* de necessidades de avaliação externa, os CFAE (entidades responsáveis pela gestão da bolsa de avaliadores externos) foram convertidos em *agências* de receção de requerimentos de avaliação e de distribuição de avaliadores externos pelos avaliados^[11];
 - vi. A necessidade imediata de um exército de avaliadores externos, a trabalhar numa base de voluntariado e amputados dos

direitos que a lei lhe confere no exercício desta função, designadamente a integração da atividade de avaliador externo na componente de estabelecimento do seu horário de trabalho, ou o pagamento de trabalho extraordinário previsto no Despacho normativo n.º 24/2012, de 26 de outubro^[12].

- vii. Tudo isto agravado pelo quadro pandémico que levou ao encerramento das escolas, à recalendarização das aulas a observar, à necessidade de substituição de avaliadores externos, à dilatação dos prazos estabelecidos e ao arrastamento temporal de todo o processo, à subversão dos prazos legalmente estabelecidos para a realização do processo, etc., etc.

Decorre deste conjunto de factos e constatações que, nos últimos dois anos, e apesar do CFAE terem vindo a conseguir “*tapar o sol com a peneira*” e responder às necessidades, a ADD se converteu num mero exercício de cumprimento de um requisito burocrático de progressão na carreira que fere com gravidade a sua credibilidade e rigor, ao mesmo tempo que lhe retira todo o potencial de desenvolvimento profissional e organizacional que lhe poderá estar está associado.

Reduzir a ADD a um mero requisito de progressão na carreira docente foi pois um erro crasso que pode ferir irreversivelmente todo seu potencial de melhoria, assim como comprometer o rigor e eficácia sua aplicação no futuro. Teria sido técnica e pedagogicamente mais acertado, atendendo ao quadro absolutamente excepcional do momento, agravado pela pandemia Covid 19, estabelecer um quadro transitório de progressão com isenção da obrigatoriedade da avaliação externa da

dimensão científica e pedagógica, e reiniciar um processo credível de ADD, apoiado em formação contínua, a partir do corrente ano 2021, ano em que a recuperação faseada do tempo de serviço congelado é completamente concluída.

Neste sentido, questionam-se as razões que: i. Levaram à insistência na implementação de um processo para o qual não se assegurou as mínimas condições de sucesso; ii. Informaram a necessidade de submergir os CFAE com um intenso trabalho estéril que lhe retirou energia para outras e mais nobres tarefas; iii. Conduziram à não implementação de um mecanismo credível de formação e apoio às escolas e aos avaliadores; iv. Estiveram na origem da subvalorização do potencial formador e desenvolvimentista que a ADD pode ter; v. Levaram as escolas e os profissionais a aceitar e tacitamente executar o modelo sem aproveitar o seu potencial de mudança assente numa ótica de supervisão colaborativa que tantos afirmam defender; vi. Têm mantido intacta a letra da regulamentação sobre a matéria, nove anos após a sua entrada em vigor; vii. Têm mantido em vigor os “parâmetros nacionais” que se revelam um logro e um não exemplo relativamente ao que deve ser um quadro de referência de ADD científica e pedagogicamente credível e adequado; viii. Têm levado ao silêncio dos sindicatos sobre a matéria, parecendo sancionar todo esta panóplia de anacronismos e entropias.

Parece pois claro, para meu desencanto, que este “assobiar para o lado” a que temos assistido tem feito da avaliação do desempenho docente o tabu das políticas públicas de educação.

Na sua essência, as políticas públicas relacionadas com o modelo de ADD, parecem invocar modos de *regulação burocrático-*

profissional (Barroso, 2006) que, como a designação faz supor, articula «*uma regulação de controlo, estatal de tipo burocrático administrativo*» e uma «*regulação autónoma e corporativa de tipo profissional e pedagógico*», articulação que configura uma «*regulação conjunta*» (Reynaud, 2003b) entre o Estado educador e os profissionais. Assim, no quadro dos modelos de regulação pós-burocráticos, o Estado parece assumir-se de um modo menos prescritivo e menos impositivo pela via normativa, substituindo o «*controlo direto e a priori sobre os processos, por um controlo remoto, e a posteriori baseado nos resultados*» (Barroso, 2005: 732). Nesse sentido, parece que assistimos a um processo em que «*a diversidade de fontes e modos de regulação faz com que a coordenação, equilíbrio ou transformação do funcionamento do sistema educativo resultem mais da interação dos vários dispositivos reguladores do que da aplicação linear de normas, regras e orientações oriundas do poder político*» Carvalho (2011: 34). A aplicação do modelo de ADD parece assim ilustrar um processo *compósito* de regulação (Barroso, 2005), o mesmo é dizer, de uma política pública multi e coregulada por via da coexistência de uma diversidade de valores que os suportam e inspiram e de finalidades e interesses estratégicos que direta e indiretamente neles estão envolvidos, assim como das suas múltiplas fontes de influência e da diversidade de agências e atores que os integram. Neste sentido, independentemente da inspiração e dos constrangimentos normativos, serão sempre os atores que os aplicam que lhe imprimem o sentido e estabelecem os limites, pelo que não vemos razões que possam determinar a aplicação do modelo fora de um quadro de desenvolvimento profissional e exclusivamente centrado numa lógica de

prestação de contas distanciada daquele desiderato.

Conclusão

Como sabiamente afirma o Prof. Domingos Fernandes é importante «garantir que a avaliação não seja entendida como uma ameaça, como um meio de punição ou de intimidação das pessoas. Por isto mesmo, para além de simples, a avaliação tem de ser tão transparente e consensual quanto possível, sendo especialmente relevante que os seus propósitos sejam claros e compreendidos por todos, avaliadores e avaliados. Por outro lado, a avaliação tem de ser um processo cuja qualidade tem de ser devidamente assegurada. Isto significa que a avaliação tem de ser rigorosa, exequível, útil e eticamente adequada. (Fernandes, 2019: 5).

Do mesmo modo que Ícaro se deixou arrastar pela sua arrogância e, voando cada vez mais alto, se afastou do caminho que a moderação aconselhava, não acautelando a sua queda e morte nas profundezas do oceano, também a incúria do voo recente da ADD pode ser mortal para um regime que deu provas de funcionar e que, sobretudo, necessitaria de um outro quadro de referência e de ser associado a uma lógica desenvolvimentista e formativa assente em formação dos atores.

Referências:

- Barroso, J. (2005) O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação e Sociedade. Revista de Ciências da Educação*. v. 26, n.º 92, p. 725-751.
- Barroso, J. (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, dinâmicas e*
- actores. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências de Educação.
- Carvalho, L. (2011) Introdução: O PISA Como Dispositivo de Conhecimento & Política. In Carvalho, L. (Coord.) *O Espelho do Perito: Inquéritos Internacionais, Conhecimento e Política em educação – O Caso do PISA*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão, pp. 11-40.
- Fernandes, D. (2019), Para uma Fundamentação e Melhoria das Práticas de Avaliação Pedagógica. Folha de apoio à formação - Projeto de Monitorização Acompanhamento e Investigação em Avaliação Pedagógica (MAIA). Universidade de Lisboa/Instituto de Educação/Direção-Geral da Educação.
- Reynaud, J.-D. (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Ed.), *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud* (pp. 103-113). Paris: La Découverte.

^[1] Ver artigos 13.º e 14.º do Decreto Regulamentar n.º2/2010, de 23 de junho.

^[2] Responsável por 70% da avaliação da dimensão científica e pedagógica.

^[3] Responsável pelos restantes 30% daquela dimensão, assim como das outras duas dimensões de avaliação constitutivas do modelo: a participação na escola e relação com a comunidade e a formação contínua e desenvolvimento profissional.

^[4] Implementado pela equipa governamental da ex-Ministra Prof.ª Maria de Lurdes Rodrigues.

^[5] Leia-se, a este propósito, um pequeno excerto do preâmbulo do Decreto Regulamentar: «um mínimo de componentes e de indicadores e com processos de trabalho centrados na sua

utilidade e no desenvolvimento profissional, promovem-se ciclos de avaliação mais longos, ... permitindo uma maior tranquilidade na vida das escolas. Potencia-se, igualmente, a dimensão formativa da avaliação e minimizam-se conflitos entre avaliadores e avaliados, regulando uma avaliação com uma natureza externa» (Dec. Reg. n.º 26/2012).

^[6] Nos termos do n.º 2, do artigo 18.º, do Decreto Regulamentar n.º 26/2012, de 21 de fevereiro: «A observação de aulas é obrigatória nos seguintes casos: a) *Docentes em período probatório*; b) *Docentes integrados no 2.º e 4.º escalão da carreira docente*; c) *Para atribuição da menção de Excelente, em qualquer escalão*; d) *Docentes integrados na carreira que obtenham a menção de Insuficiente*».

^[7] Excetuam-se deste procedimento todos os docentes abrangidos pelo artigo 27.º do Dec. Reg. n.º 26/2012, de 21 de fevereiro, sujeitos a procedimento especial de avaliação, isto é os docentes dos 8.º, 9.º e 10.º escalão da carreira e ainda os docentes que exerçam funções de subdiretor, adjunto, assessor de direcção,

coordenadores de departamento curricular e avaliadores por estes designados.

^[8] Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

^[9] Por força da aplicação do DL n.º 36/2019, de 15 de março.

^[10] Decreto-Lei n.º 65/2019, de 2º de maio.

^[11] No caso do centro que dirijo no ano letivo de 2019/2020, num quadro de pandemia, estiveram envolvidas no processo de avaliação externa cerca de 650 profissionais entre docentes avaliadores e avaliados.

^[12] Nos termos do n.º 1, do artigo 11.º do supracitados Despacho Normativo, refere-se que «A observação de aulas a efetuar no quadro da avaliação do desempenho docente processa-se em regime de trabalho extraordinário, sempre que se prolongue para além do horário normal de trabalho do docente avaliador». Num estado de Direito como o nosso, não deixa de ser estranho que nem a Tutela nem os sindicatos se tenham implicado para fazer cumprir este direito consignado em lei.