

CIES e-WORKING PAPER N° 58/2009

**Avaliação do desempenho docente e conflitos profissionais:
ensaio de um enquadramento e exploração de evidências
sobre o caso português**

IRINA BETTENCOURT PEREIRA

CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893)

Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL, cies@iscte.pt

Irina Bettencourt Pereira é licenciada em Sociologia pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) onde actualmente frequenta o mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais. Tem participado em projectos de investigação no CIES-ISCTE desenvolvendo trabalho nas áreas da sociologia do trabalho, profissões e organizações. Tem colaborado também em projectos de investigação e iniciativas do Escritório de Lisboa da Organização Internacional do Trabalho (OIT). *E-mail:* irina.pereira@iscte.pt e irinabettencourt@gmail.com

Resumo

Desde o fim dos anos 90 que os governos portugueses procuram desenvolver novos modos de gestão na administração pública e de racionalização do aparelho de Estado. A partir de 2002, o governo social-democrata de José Manuel Durão Barroso anunciou uma “revolução” na administração pública, embora a sua concretização mais ampla tenha sido conduzida a partir de 2005 pelo governo socialista de José Sócrates. Durante o período anterior de governação social-democrata foi criado um novo sistema de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa. Existiam diversas lacunas na sua concepção, entre as quais a inexistência de modelos de avaliação adaptados aos corpos especiais da função pública, designadamente para os professores, médicos, enfermeiros e polícias. Como consequência, este modelo teve uma aplicação bastante diminuta nos últimos três anos, o que fez com que o governo socialista posterior o revisse integralmente. No final de 2006, o Ministério da Educação negociou com os sindicatos dos professores um novo Estatuto da Carreira Docente (ECD) que deu azo à criação das bases de um modelo de avaliação de desempenho adaptado aos professores para começar a ser implementado no início de 2008. O facto de a sua concepção e aplicação não estarem a gerar um consenso generalizado entre os professores, as escolas e os representantes sindicais fez com que recentemente fossem reabertas negociações e ajustamentos a este novo esquema.

Com base na análise empírica dos discursos sindicais e da sequência dos eventos e conflitos, procura-se mapear e entender os padrões gerais de resposta ao conteúdo e à metodologia desta mudança. Esta reforma situa-se na confluência de reformas estruturais profundas na regulação laboral do Estado, na administração das escolas públicas e na profissão docente. O objectivo deste trabalho é compreender o processo de resistência colectiva emergente, as suas causas e implicações, e os desafios que este processo tem colocado tanto às relações laborais e profissionais no sector como à capacidade de gestão da mudança por parte do Ministério da Educação.

Palavras-chave: reforma administrativa, avaliação de desempenho, conflitos, professores, Portugal.

Abstract

Since the end of the 1990's Portuguese governments have sought to develop new forms of public management and rationalization of the State apparatus. In 2002, the Social Democrat government of José Manuel Durão Barroso announced a "revolution" in Public Administration, though its implementation has really been carried out since 2005 by the Socialist government of José Sócrates. During the previous Social Democratic mandate, a new system of individual performance appraisal for the Public Administration was created. There were several weaknesses in its conception, including the lack of specific models for evaluating the special corps within the civil service, namely teachers, doctors, nurses and the police. As a consequence, the application of this system over the last three years was quite limited, which led the following government to largely review it. At the end of 2006 the Ministry of Education negotiated a new Teachers' Career Statute (ECD) with the teachers' unions and created a new performance appraisal system for teachers that were to be implemented at the beginning of 2008. However, the lack of consensus amongst teachers, schools and union representatives regarding its conception and application led to a reopening of negotiations and adjustments to this new scheme.

Based on analysis of union discourse and the course of events and conflicts, we seek to map and understand the general patterns of response to the content and methods of this reform. These changes are situated at the confluence of profound structural reforms in State labour regulation, in public school administration and in the teaching profession. The goal of this paper is to understand the emergent collective resistance-process, its causes and consequences, as well the challenges that this process raises for labour and professional relations in this sector and for the capacity of the Ministry of Education to manage reform.

Key-words: administrative reform, performance appraisal, conflicts, teachers, Portugal.

Introdução¹

Desde os anos 80, um pouco por todos os países democráticos industrializados os governos começaram a desenvolver grandes reformas no sector público empresarial e administrativo. Paralelamente aos constrangimentos orçamentais de elevada despesa pública, um novo paradigma de gestão começou a inspirar as políticas de reforma das organizações públicas e das suas relações de emprego, na procura de maior eficiência e produtividade dos serviços. Este paradigma designa-se por nova gestão pública (*new public management*), uma forma de gestão que pretende adaptar técnicas e métodos de gestão do sector privado empresarial ao sector público empresarial e administrativo. Os sistemas de avaliação do desempenho dos trabalhadores e a definição da sua remuneração de acordo com o mérito fazem parte de algumas das técnicas introduzidas por esta nova gestão no sector público. No caso da função pública, os novos modelos de avaliação são relativamente “revolucionários” pois, na generalidade, os sistemas de carreira previamente instituídos faziam depender as remunerações e as progressões na carreira principalmente da antiguidade no serviço.

Em Portugal, a reforma da administração pública começou a ser implementada de forma mais integrada e abrangente pelo governo socialista de José Sócrates (XVII Governo Constitucional). Esta reforma introduz novas formas de gestão na administração pública portuguesa que passam, nomeadamente, pela generalização dos contratos individuais de trabalho, introdução de uma lógica de gestão por objectivos, maior flexibilização e mobilidade dos trabalhadores, e desenvolvimento de novos modelos de avaliação de desempenho. Relativamente à avaliação de desempenho, o governo socialista actual aprovou um novo Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública (SIADAP), um sistema integrado que contempla a avaliação individual dos trabalhadores, dos serviços e dos dirigentes. O sistema de avaliação que está a ser aplicado actualmente remonta a alguns princípios do SIADAP criado em 2004 com o governo social-democrata de Durão Barroso, embora uma das lacunas do sistema anterior residisse precisamente na inexistência de uma adaptação específica do SIADAP às carreiras especiais

¹ Este trabalho integra o projecto de tese de mestrado “Reforma laboral para os profissionais da função pública portuguesa: o caso dos professores” e assume aqui, explicitamente, a natureza de “trabalho em progresso”. Tem sido desenvolvido no âmbito do projecto de investigação “Mudança organizacional e relações do emprego na administração pública em Portugal: o papel dos sindicatos e dos trabalhadores”, um projecto do CIES-ISCTE (financiado pela FCT), com a coordenação científica do Professor Doutor Alan D. Stoleroff, a quem deixo um especial agradecimento pela leitura e comentários críticos a este trabalho. Esta versão data de Novembro de 2008.

– das quais os professores fazem parte. A revisão do Estatuto da Carreira Docente (ECD), ocorrida entre Setembro e Novembro de 2006, deu azo à criação das bases de um novo sistema de avaliação individual dos professores à imagem do SIADAP criado para os restantes funcionários públicos. Apesar de este sistema já estar regulamentado (as negociações ocorreram em Março de 2007), a sua aplicação não tem tido um consenso generalizado entre os professores e os seus representantes, especialmente devido aos critérios de avaliação propostos, às condições materiais e humanas existentes para concretizar as avaliações e à metodologia de mudança do Ministério da Educação (ME). O novo modelo de avaliação de desempenho dos professores situa-se no quadro do paradigma da nova gestão pública, da reforma das relações laborais na administração pública e das novas agendas políticas para o sector da educação.

Na primeira parte deste trabalho pretende-se construir uma abordagem aos princípios da nova gestão pública (NGP), às especificidades das relações de emprego na função pública, aos sistemas de avaliação de desempenho individual, focando o caso particular da extensão destes princípios às escolas e aos professores do ensino público. Na segunda parte, analisamos a aplicação destes princípios ao caso português, os contextos e principais características da reforma da administração pública em curso e do sistema de avaliação de desempenho criado (SIADAP), e exploramos algumas evidências sobre as reformas no sector público da educação e as dinâmicas de resistência colectiva em torno destas reformas. A hipótese fundamental que norteia este trabalho é a de que a revisão do modelo de avaliação de desempenho dos professores desafia estruturas complexas de poder laboral e profissional no sector da educação. Desta forma, o comportamento dos professores e das suas organizações sindicais condiciona a capacidade de mudança do Ministério da Educação, o que faz com que, na ausência de consensos alargados com o grupo profissional docente, as reformas decorram com ciclos sucessivos de resistência e bloqueio.

I – Novas formas de gestão e de emprego no sector público

1. Relações de emprego na função pública e no sector público da educação

Na perspectiva da sociologia do trabalho e das relações industriais, o sector público (e especificamente a função pública) apresenta uma complexidade analítica acrescida. As tradições institucionais específicas deste sector diferenciam as suas relações de emprego comparativamente com o sector privado (Osaki, 1987a; 1987b; Lane, 1995; Auby, 1998). Nos países democráticos industrializados podemos constatar condições relativamente transversais que caracterizam a evolução do papel do Estado como empregador e a importância do emprego público, tais como a expansão de políticas económicas keynesianas e o consequente aumento da proporção de funcionários públicos e das despesas em salários e em outras contribuições pecuniárias.² Nos países em que a legislação garante direitos sindicais a estes trabalhadores, o predomínio da forma burocrática e estandardizada de organização do trabalho na função pública possibilitou condições organizacionais favoráveis ao desenvolvimento do sindicalismo neste sector. Numa perspectiva organizacional, a função pública é caracterizada por padrões de burocracia bastante desenvolvidos (Weber, 1973; 1984). A inter-relação entre matérias laborais e a política de prestação de serviços públicos, bem como a existência de “corpos especiais” são factores que introduzem diferenciação nos estatutos e regulações laborais, o que complexifica os processos negociais e de determinação das condições de trabalho.

Na função pública, o Estado não é um empregador como qualquer outro. Por um lado, o Estado tem sido tradicionalmente concebido e institucionalizado como um “empregador-modelo”, negociando e determinando algumas vantagens relativas em matéria salarial, protecção social e no emprego, reforma e pensões, segurança no trabalho, uniformidade das condições de emprego, mantendo a antiguidade no serviço como um importante critério nos sistemas de remuneração e de carreira (Ferner, 1994; Bach *et.al.*, 1999; Bossaert, 2005; Bordogna, 2003; 2007a; 2007b). Por outro lado, o Estado é também a autoridade que define as “regras do jogo”, isto é, o modo de regulação do emprego, o nível desta regulação e alguns direitos laborais (associação, negociação e greve) destes trabalhadores (Traxler, 1999).

² Os funcionários públicos podiam reformar-se mais cedo, trabalhar menos horas, usufruir de mais férias e estabilidade no emprego. Em troca, estes trabalhadores deveriam respeitar regimes especiais de trabalho e códigos de ética e disciplina particulares.

Se as relações laborais na função pública são relativamente particulares quando comparadas com as do sector privado, no caso da educação esta complexidade vê-se acrescida. Para além do sector da saúde (vd. Bach, 2004; e Seifert, 1992),³ verificamos que os estudos académicos sobre as relações industriais no sector público parecem dedicar uma atenção residual ao estudo do sector da educação. De um modo geral, para além das “funções soberanas” do Estado (tal como a polícia e a defesa), o sector da educação é ainda o mais centralizado no que respeita à sua organização administrativa e das relações de emprego, mesmo quando comparado com os serviços sociais e de saúde (Bordogna, 2007a). As escolas são locais de trabalho particulares. A “matéria-prima” são os próprios alunos e as suas capacidades, os “produtos de trabalho” são menos visíveis, e nestas instituições intersectam-se processos sociais e organizacionais complexos: pedagogia, gestão e administração, socialização e relações de trabalho. Embora as escolas públicas tenham uma missão particular quando comparadas com outras organizações ou serviços e embora os professores - enquanto intelectuais - desempenhem um tipo de actividade pouco estandardizada, estas organizações têm um elevado grau de burocratização na organização das suas estruturas, procedimentos e regulação das relações de emprego.

Os professores são trabalhadores que assumem papéis complexos no sistema escolar e educativo. A sua identidade profissional reporta-se a um conjunto de atributos e papéis partilhados no meio docente, que são distintivos deste grupo profissional em relação a outros. Os professores, enquanto profissionais, pertencem a uma comunidade específica, regulada por normas e condições que configuram um tipo de “fechamento” profissional (Parkin, 1979) e uma “colegialidade” específica como parte da cultura profissional (Goode, 1957; Greenwood, 1957). Neste contexto, o seu profissionalismo implica a procura de controlo das condições da actividade profissional, e opera como uma estratégia profissional que define e negocia o acesso a determinadas prerrogativas “especiais” da comunidade docente com base na perícia e competências específicas destes profissionais. Desta forma, o profissionalismo docente configura relações de poder e de autonomia exclusivas a esta profissão (Clarke e Newman, 1997).

Os professores partilham também uma dimensão de *reflexividade* inerente à profissão docente, bem como uma praxis pedagógica e laboral que se baseia na transmissão de conhecimento e socialização secundária de crianças e jovens estudantes (Freidson, 1986;

³ No caso português vd. o recente trabalho desenvolvido por Stoleroff, A. e T. Correia (2008), “A empresarialização do sector hospitalar público português: a desregulação do mercado de trabalho médico e os desafios sindicais para a sua re-regulação”, *CIES e-Working Paper* n.º47/2008, Lisboa.

Abbott, 1988; Rodrigues, 2002). Em relação a esta dimensão de reflexividade, desenvolve-se uma dialéctica complexa entre aquilo que estes profissionais que fazem, isto é, educar e ensinar, e as interacções que desenvolvem com as instituições onde exercem essa actividade. Os professores do ensino público são também funcionários do Estado que servem o interesse público e necessidades colectivas da sociedade. Desta forma, os valores e códigos de conduta do funcionalismo público também fazem parte do seu *ethos* profissional e identitário (*vd.* Horton, 2006; e McDonough, 2006).

Isto significa também que a sua posição na relação com os empregadores e instituições de ensino não é de todo clara e delimitada. Estes profissionais são simultaneamente trabalhadores assalariados numa posição de dependência no emprego e profissionais com autonomia profissional e relativo controlo sobre a produção do seu trabalho e a administração das instituições onde leccionam. Nesta condição, as normas laborais e profissionais ora são definidas “de fora para dentro”, ou seja, por elementos que não pertencem à comunidade profissional, ora pelos próprios membros da comunidade. Apesar da presença significativa dos sindicatos dos professores em diversos países (Bordogna, 2003), o facto de, em geral, os professores do ensino público não terem organizações profissionais que os representem (OECD, 2005) é também revelador do grau relativamente mitigado do “fechamento” deste grupo profissional.

Em relação à regulação das relações de emprego dos professores, esta pode diferir consoante estes trabalhem em escolas de tutela privada ou pública. Apesar de a lógica deste tipo de actividade ser essencialmente pedagógica e científica, no sector privado este tipo de regulação é largamente determinado também por interesses empresariais. Neste contexto, é possível, por exemplo, celebrar contratos individuais de trabalho ou um acordo colectivo de trabalho. Como referimos, no sector público os professores podem ser funcionários do Estado e, tal como os restantes funcionários públicos, têm a possibilidade de usufruir de prerrogativas “especiais” de emprego. Neste sector pode haver também sistemas contratuais mistos (contratação individual e vínculo público) e, em todos os casos, é possível coexistir uma regulação sobre a conduta e deontologia profissional (*vd.* Ironside e Seifert, 1995).

A especificidade da profissão docente traduz-se num tipo particular de sindicalismo profissional (*id.*, *ibid.*). Uma das características da estrutura sindical na função pública é a sua fragmentação, ocupacional e ideológica em diversos sindicatos. As profissões da função pública são normalmente organizadas separadamente das federações sindicais gerais dos países (Treu, 1987; Bordogna, 2003 e 2007a). Juntamente com outros tipos de profissões (médicos, pilotos, controladores de tráfego aéreo, etc.) os sindicatos de professores têm um

forte “poder disruptivo”, isto é, posições que permitem formas de acção industrial com efeitos desproporcionados nos utentes dos serviços e no público em geral em comparação com o custo da acção em si (Bordogna, 2003: 41). No caso da educação, este efeito é exacerbado tendo em conta que as escolas são locais de trabalho tipicamente sindicalizados (Tomlinson, 2000). Alguns estudos (vd. Ballou e Podgursky, 1997) concluíram que os sindicatos de professores podem exercer forte influência nas reformas escolares e educativas, o que significa que pode ser mais difícil implementar reformas radicais ou não consensuais em sistemas onde a presença sindical é forte. No quadro das reformas administrativas há estudos (Bordogna, 2003) que indicam também que o sector da educação tem sido o mais resistente às reformas. Os sistemas de avaliação de desempenho individual e as consequentes modificações nos sistemas de promoções e de progressão na carreira integram a tendência das reformas nos sistemas educativos internacionais (OECD, 2005).

2. A Nova Gestão Pública: transição de paradigmas de gestão na função pública e no sector da educação

Nas últimas três décadas, tem havido mudanças importantes nos papéis do Estado enquanto empregador e prestador de serviços públicos. O declínio e a reforma do Estado Providência e a transformação do papel do Estado na economia e na sociedade têm despoletado diversas modificações ao nível da prestação dos serviços públicos.⁴ Paralelamente a este debate decorrem consideráveis transformações no sector público empresarial e administrativo ao nível organizacional e das relações de emprego. Estas mudanças estão associadas ao paradigma⁵ da nova gestão pública, um paradigma progressivamente institucionalizado no sector público empresarial e administrativo, com impactos e configurações diversas segundo os países, consoante as diferentes tradições das relações industriais (Crouch, 1993; Ruysseveldt e Visser, 1996; Visser, 2004) e as

⁴ Vd., por exemplo, a conhecida obra de Gøsta Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, & Princeton, Princeton University Press. Para um enfoque nos países do Sul da Europa e em Portugal, vd. as análises de Maurizio Ferrera (2000), “A reconstrução do Estado social na Europa Meridional”, em *Análise Social*, vol. XXXIV, n.º 151-152, pp. 457-475, de Juan Mozzicafreddo (1994), “O Estado-Providência em transição”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 16, pp. 11-40, e (2002), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª ed. 1997).

⁵ W. R. Scott discute a ideia de paradigma e de mudança de paradigma neste sentido, na obra (1992), *Organisations, Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall (3ª ed.).

estratégias empregues pelos diversos governos.⁶ Genericamente, este paradigma parte da ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado podem e devem ser geridas através de princípios similares na sua essência, apesar de as organizações públicas terem o interesse público como objectivo e fim das suas actividades e de serem relativamente controladas pelo poder político. Na prática, este paradigma entende os sistemas de gestão privada como superiores e mais funcionais que os sistemas tradicionais de gestão pública, o que faz com que a adaptação dos seus princípios contribua potencialmente para o esbatimento progressivo das fronteiras entre os sectores.

As principais características desta gestão podem ser resumidas nos seguintes elementos: modificação dos termos de contrato e emprego (fim dos contratos “vitalícios”), gestão de recursos humanos mais flexível e individualizada, introdução de avaliação de desempenho individual, remunerações de acordo com desempenho e produtividade, fim da progressão na carreira de acordo com a antiguidade no serviço, mecanismos de mensurabilidade dos resultados da actividade e da satisfação do “cliente-utente”, possibilidade de despedimento em caso de desempenho insuficiente, reforço da mobilidade funcional e numérica, descentralização das instâncias de negociação e da determinação das remunerações, e gestão por objectivos (OECD, 1995; Ferlie *et al.*, 1996; Christensen e Lægreid, 2001; Gomes, 2001; Gruening, 2001; Bach e Kessler, 2007).⁷ Apesar de os serviços públicos não perseguirem o interesse principal do lucro e da rentabilidade, os objectivos principais destas novas técnicas são uma maior eficiência, produtividade e racionalização de custos nos serviços.⁸ Portanto, uma questão que se afigura como relativamente controversa é que, apesar de as reformas contribuírem potencialmente para a

⁶ Um caso usualmente indicado como paradigmático desta mudança é a reforma dos serviços públicos na Nova Zelândia. Neste país, a reforma foi baseada num quadro teórico com base nas teorias económicas e da gestão: *agency theory*, *theories of public choice*, princípios de mercado.

⁷ Bordogna (2007b), no seu estudo comparativo dos países da Europa-27, analisa que a importação das técnicas de gestão das relações de emprego do sector privado para as relações de emprego do sector público supõe que os contextos são semelhantes (incentivos e constrangimentos). Porém, os contextos são marcadamente diferentes. O autor argumenta que as reformas inspiradas no paradigma da NGP se baseiam excessivamente no objectivo de redução dos custos com os trabalhadores e com o aparelho administrativo, e que os objectivos que estas reformas tanto proclamam, tais como a motivação dos trabalhadores, apresentam-se na prática em “segundo plano”.

⁸ Assumimos que esta questão é bastante discutível. Verificamos que nestes contextos o “chapéu” da eficiência é uma alavanca de transformação “ideológica” da organização dos serviços públicos. Está ainda por confirmar de que forma estas técnicas contribuem, de facto, para o aumento da eficiência e produtividade do trabalho nestes serviços (facilmente entendemos que a sua mensurabilidade se afigura relativamente problemática).

convergência entre sectores (do ponto de vista da gestão e organização),⁹ argumentamos que há especificidades nos serviços públicos que não permitem uma aplicação taxativa dos princípios empresariais. Por exemplo, ainda que os serviços “de interesse geral” possam ser executados também por empresas privadas, o Estado enquanto empregador e prestador destes serviços preenche valores e um papel social que é sempre diferente dos interesses do sector privado. Concordamos com Gomes (2001: 82) quando argumenta que são os valores da acção pública, tais como a equidade, imparcialidade e justiça, que permitem travar a pressão ideológica da racionalidade gestionária privada e não deturpar as especificidades destes serviços e dos objectivos que se propõem. Portanto, apesar da necessidade de transição para uma cultura organizacional que responda aos desafios emergentes e para novas modalidades de organização das administrações públicas, argumentamos que há valores intrínsecos à lógica própria de funcionamento dos serviços públicos que dificilmente são inteiramente reformados, quer porque as raízes históricas (políticas, culturais, económicas, sociais) sedimentaram configurações particulares neste sector, quer porque estes serviços desempenham uma missão diferente dos interesses da lógica empresarial.

De facto, devido às especificidades do sector público, a aplicação de uma nova lógica de funcionamento próxima da lógica do sector privado tem gerado alguma discussão sobre os efeitos e implicações destas mudanças. Por exemplo, em relação à Suécia, com base num estudo de caso num centro de saúde, Skålén (2004) concluiu que o confronto entre a nova gestão pública e a filosofia administrativa previamente institucionalizada produz subjectividades que competem entre si e que impedem uma verdadeira mudança. Este autor constatou que os administradores preferem desenvolver os seus próprios modelos de gestão em vez de aplicarem modelos concebidos de forma “importada” de outras organizações. Ora, este efeito apresenta-se claramente como contrário ao pretendido, pois em vez de controlar as subjectividades e arbitrariedades organizacionais, a reforma da administração pública orientada pela NGP reproduziu e fortaleceu estas subjectividades, mantendo os mecanismos de gestão anteriormente institucionalizados e tornando os novos modelos praticamente obsoletos. Mathiasen (1996), numa reflexão sobre a nova gestão pública e suas implicações práticas, reflecte também algumas inadequações e efeitos não intencionais da NGP. Por exemplo, o facto de este tipo de lógica procurar essencialmente

⁹ Numa discussão sobre a convergência entre sectores, sugerimos, por exemplo, o artigo de Yves Emery, e David Giaouque (2005), “Employment in the public and private sectors: toward a confusing hybridization process”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, nº 4, pp. 639-657.

uma maior eficiência económica pode tornar-se bastante desadequado. Isto porque, por um lado, os serviços públicos procuram na sua génese interesses gerais e objectivos sociais e, por outro, os actores têm sempre uma racionalidade limitada, o que significa que as pessoas não fazem escolhas apenas de acordo com uma máxima optimização das suas utilidades.¹⁰ No caso português, Araújo (1999) fez um estudo de caso sobre alguns ministérios da administração pública portuguesa que foram alvo de elementos de reforma no fim dos anos 90 e concluiu também que as direcções-gerais dos serviços revelaram resistências institucionais à mudança pois, na prática, continuaram a manter os sistemas anteriores em funcionamento, fundamentalmente com base em rotinas e mecanismos já “automatizados”.

Bordogna (2007a; 2007b), na sua análise das reformas administrativas nos países da UE-27, identificou também um conjunto de efeitos que comprometem não só os objectivos de eficiência mas também da melhor qualidade dos serviços públicos, nomeadamente: a) no que respeita à descentralização da negociação colectiva para a determinação das condições de trabalho, o director-geral deveria gerir da melhor forma possível os recursos em concertação com os sindicatos, mas as tendências revelam que o que se verifica é que a maior parte das negociações continua a ocorrer ao nível macro e está muito dependente dos recursos centralizados no governo (Orçamento de Estado, por exemplo);¹¹ b) quanto à substituição dos mecanismos “automáticos” de determinação do salário e progressão na carreira (anteriormente ligados à antiguidade no serviço), os efeitos dos incentivos na motivação dos trabalhadores surgem comprometidos principalmente devido aos efeitos perversos sobre o moral do trabalhador, resultantes da quebra tendencial de expectativas e confiança no sistema; c) finalmente, e para o caso particular que nos interessa neste trabalho, a difusão de outras formas de remuneração de acordo com o desempenho e a individualização das relações de emprego parecem ter alguns efeitos negativos na motivação dos trabalhadores e gerar implicações contraproducentes. A este respeito, o estudo de Francisco Peretó (2007)¹² e o relatório da OCDE (OECD, 2007) concluíram também que os sistemas de remuneração associados ao mérito individual adoptados um pouco por toda a Europa desde os anos 80 não tiveram impactos significativos na motivação dos funcionários públicos, principalmente devido à subjectividade dos

¹⁰ O economista norte-americano Herbert Simon foi o autor que teorizou de forma pioneira as limitações da racionalidade dos actores. *Vd.* (1982), *Models of Bounded Rationality* (vols. I e II), Cambridge, MA, The MIT Press.

¹¹ Esta descentralização também produz mais “custos de transacção”, ou seja, processos múltiplos de negociação da mudança que desencadeiam mais encargos administrativos e efeitos perversos na motivação dos funcionários públicos.

¹² Francisco Cardona Peretó, autor do estudo “Performance related pay in the public service in OECD and EU member States”, um estudo do Programa Sigma, co-financiado pela União Europeia e OCDE, publicado em *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (2007), do Instituto Europeu de Administrações Públicas.

critérios aplicados e ao desenvolvimento de sentimentos de injustiça entre os trabalhadores.¹³ A acrescentar, algumas análises (Bordogna, 2007a; 2007b) revelam que a adopção de mecanismos não estandardizados pode aumentar os “custos de transacção” das reformas. Isto significa que, a menos que haja um real valor imediato a retirar dos novos mecanismos, os directores e gestores tendem a continuar a utilizar racionalmente os mesmos métodos numa lógica estandardizada e colectivista, tal como previamente institucionalizado.

Novas abordagens gestionárias nas escolas e para os profissionais da educação

Como referimos, as reformas que têm sido desenvolvidas nas diversas administrações públicas dos países democráticos industrializados enquadram-se também nas estratégias de recalibragem das funções do Estado e do seu papel enquanto prestador de serviços. As mudanças na prestação dos serviços educativos têm sido coincidentes com a transformação das relações de emprego e a gestão de recursos humanos no sector da educação. No plano ideológico, a mudança das orientações políticas a favor de uma maior abertura da rede pública de educação aos princípios do mercado tem motivado a extensão de alguns princípios da nova gestão pública a este sector também. Durante os anos 80, as estratégias de privatização promovidas pelo Banco Mundial constituíram as primeiras iniciativas de alteração da gestão e propriedade deste sector.¹⁴ A progressiva integração das agendas nacionais de educação numa agenda global da educação (vd. Magalhães e Stoer, 2006; Stoer, Cortesão e Correia, 2001) e as exigências que se colocam aos professores nestes novos contextos têm contribuído também para a adopção de novas formas de medição e avaliação do trabalho docente para a melhoria da eficiência dos sistemas educativos.¹⁵ Estas reformas passam por mudanças nas políticas de gestão deste sector, nas

¹³ Alguns estudos na área da psicologia também apontam conclusões no sentido de as remunerações associadas ao desempenho individual serem ainda um factor de motivação muito ténue e por vezes com efeito contrário ao esperado. *Vd.* Deci *et. al.* (1999), e Kohn (1993). Numa perspectiva próxima das relações industriais, *vd.*, por exemplo, Marsden (2004), que reflecte sobre os impactos das reformas nos serviços públicos britânicos (durante os anos 90) e sobre os impactos dos mecanismos de remuneração de acordo com o desempenho e mérito dos trabalhadores.

¹⁴ Sobre algumas estratégias recentes de privatização do sector da educação (caso europeu), *vd.*, por exemplo, Stephen J. Ball (2004), *Education for Sale. The Commodification of Everything?*, Institute of Education, University of London. Para um estudo comparativo entre os EUA e a Grã-Bretanha, *vd.* J. Fitz e B. Beers (2002), “Education management organizations and the privatisation of public education: a cross-national comparison of the USA and Britain”, em *Comparative Education*, vol. 38, nº 2, pp. 137-154

¹⁵ *Vd.*, por exemplo, os trabalhos da Comissão Europeia, *Improving the Quality of Teacher Education*, European Commission Staff Working document, 3 de Agosto 2007, e *Schools for the 21st Century*, European Commission Staff Working document, 11 de Julho 2007, disponíveis no URL da Comissão Europeia.

formas de gestão das escolas, na cultura organizacional instituída e nas relações de emprego dos professores (nas suas diversas dimensões).¹⁶

Assim, tal como nos serviços públicos em geral, os princípios da nova gestão pública têm sido estendidos ao sector público da educação (*vd.* Cibulka, 1997; Fusarelli e Johnson, 2004; Flynn, R., 1999; Walsh, 1995). As abordagens gestionárias introduzem novos controlos e novos valores, por natureza discrepantes com os valores do serviço público e da lógica da autonomia profissional destes trabalhadores. Como consequência, tal como a literatura tem apontado, esta colisão de valores pode gerar desadequações e efeitos perversos na sua aplicação.¹⁷ Seddon (1997) e Clarke e Newman (1997) são autores que têm concebido modelos de análise para entender a transformação das condições de trabalho dos docentes em contextos de mudança orientados por uma lógica gestionária. Estes autores argumentam que o profissionalismo docente é desafiado e redefinido por este tipo de reformas, em grande parte porque as fronteiras da prática profissional docente se tornam mais híbridas, pois os professores têm que “trespassar” a sua tradicional autonomia para outros actores (gestores, administradores, outras categorias hierárquicas, etc.).

Os sistemas de remuneração ligados ao desempenho têm sido introduzidos neste contexto. Os novos mecanismos substituem as escalas antigas de remuneração associadas à antiguidade no serviço por novos mecanismos que atribuem remunerações de acordo com os resultados de avaliação do desempenho do funcionário público. Veremos no ponto seguinte, com mais pormenor, alguns contornos e fundamentos dos sistemas de avaliação de desempenho e de remuneração do mérito.

2. Gestão e avaliação do desempenho individual

*A avaliação de desempenho nas organizações*¹⁸

Os processos de avaliação permitem que os trabalhadores conheçam o que se espera deles, os critérios de avaliação do seu desempenho, o *feedback* sobre a execução do seu

¹⁶ Ball (2003) argumenta que as reformas educativas levadas a cabo por diversos governos nas duas últimas décadas são motivadas por “tecnologias políticas de reforma”. Os artefactos discursivos destas tecnologias resumem-se a *performance*, *accountability* e *competitiveness*. *Vd.* também Teodoro (2006).

¹⁷ A problemática das profissões no contexto das reformas tem sido também analisada em alguma literatura sobre a nova gestão pública. Por exemplo, as análises de Broadbent e Laughlin procuram mostrar como o poder e a autoridade de vários grupos profissionais dos serviços públicos podem ser mitigados através de abordagens gestionárias. *Vd.* J. Broadbent, e R. Laughlin (2002), “Public service professionals and the New Public Management”, em K. McLaughlin, S. Osborne, e E. Ferlie (orgs.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge.

¹⁸ Este tópico é largamente tributário de Alexandra Fernandes e António Caetano (2007: 359-387). *Vd.* também o livro de António Caetano (1997) inteiramente dedicado à problemática da avaliação de desempenho.

trabalho e a possibilidade de melhoria dos desempenhos. Apesar de algumas evidências mostrarem o contrário, a avaliação de desempenho e as remunerações de acordo com o mérito são descritas pelos “gestores de sucesso” como os instrumentos mais poderosos nos sistemas de motivação das organizações (vd. Welch, 2001). No paradigma de gestão actual, as pessoas são um factor-chave no desempenho global da organização, pelo que a monitorização do seu desempenho e da sua motivação é uma operação cada vez mais relevante para os trabalhadores e para o desempenho da organização como um todo.¹⁹

Os teóricos da gestão de recursos humanos e da psicologia organizacional têm produzido diversos enquadramentos acerca da avaliação de desempenho quanto aos seus instrumentos, métodos e objectivos.²⁰ Adoptamos a definição de Fernandes e Caetano (2007: 360), segundo a qual a avaliação de desempenho é “*um sistema formal e sistemático que permite apreciar o trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização*”. Estes autores consideram que este tipo de mecanismo integra três componentes principais: objectivos, instrumentos e procedimentos. No plano dos objectivos, por exemplo, as principais finalidades deste processo podem ser categorizadas em três grupos (Caetano, 1997): desenvolvimento organizacional (e.g. rastreio sobre necessidades de formação), desenvolvimento individual (*feedback* sobre o desempenho) e gestão de recompensas (e.g. atribuição de recompensas e salários).²¹ No plano dos instrumentos, as abordagens podem ser sumarizadas do seguinte modo (vd. Fernandes e Caetano, 2007: 363-370): centradas na personalidade (“escalas gráficas”), centradas nos comportamentos (“incidentes críticos”, “escalas de escolha forçada”, “escalas ancoradas em comportamentos”), centradas na comparação com outros (“orientação simples”) e centradas nos resultados (“gestão por objectivos”). No plano dos procedimentos, é possível classificá-los nos âmbitos da “fonte da avaliação”,²² na “formação dos intervenientes” no processo de avaliação e no *feedback* dado ao trabalhador sobre o seu desempenho (*id.*, *ibid.*).

¹⁹ A avaliação de desempenho começou a ser parte integrante da gestão das pessoas apenas no início do século XX (Latham e Wexley, 1981, em Fernandes e Caetano, 2007).

²⁰ Trata-se de um dos temas mais trabalhados no campo organizacional, pelo que não se pretende fazer aqui uma revisão exaustiva da literatura sobre as diversas formulações existentes, mas somente contextualizar a problemática principal deste trabalho no seio de alguns contributos.

²¹ Nem sempre os objectivos organizacionais são coincidentes com os objectivos dos membros da organização (Austin *et.al.*, 1991, em Fernandes e Caetano, 2007). Estes mecanismos podem tornar-se disfuncionais, conflituais e contraproducentes.

²² Especificando um pouco mais as fontes de avaliação, podemos encontrar diversos tipos, tais como, a avaliação feita pelo superior hierárquico directo (a mais comum e “tradicional” forma de avaliação), a avaliação feita pelo avaliado, a avaliação feita pelos colegas (heteroavaliação), a avaliação feita pelos subordinados e, finalmente, a conhecida avaliação de “360 graus” (múltiplos instrumentos e diversas fontes). Sobre os procedimentos vd. *id.*, *ibid.*, pp. 374-387.

No contexto do sector público, a gestão do desempenho constitui o vector essencial das reformas ligadas à nova gestão pública, assumindo três objectivos principais e interdependentes: a melhoria da gestão e da prestação de serviços, o aumento da responsabilização e do controlo dos resultados, e a redução de custos financeiros (Carapeto e Fonseca, 2005). Estes sistemas de avaliação enquadram-se amplamente na gestão do desempenho de toda a organização.²³ É claro que a administração pública burocrática não é desprovida de esquemas de avaliação de desempenho, mas as novas lógicas introduzem maior individualização, diferentes critérios (ligados ao mérito e não à antiguidade), e diferentes consequências e retribuições (possibilidade de despedimento, mobilidade, prémios, renovação de contratos). Fenómenos de competição tornam-se mais evidentes, especialmente em alguns sistemas onde existem “quotas” e restrições à selecção qualitativa dos funcionários. Veremos algumas especificidades e evidências acerca destes princípios e da sua aplicação às escolas públicas e aos professores.

Avaliação do desempenho dos professores

Como referimos, os princípios da nova gestão pública também têm sido estendidos ao sector público da educação, com maior ou menor alcance. Os sistemas de prémios e remunerações de acordo com os resultados da avaliação têm sido um dos mecanismos introduzidos. Genericamente, os novos modelos substituem as escalas salariais rígidas, associadas à antiguidade nos escalões, por um sistema que remunera e atribui prémios em função do “bom” ou do “mau” desempenho do trabalhador.²⁴ Do ponto de vista da concepção dos modelos, há três tipos de tendências no panorama internacional (Harvey-Beavis, 2003): “remuneração com base no mérito”, uma compensação individual acrescida com base nos resultados escolares e observação em aula; “remuneração com base no conhecimento e formação”, que resulta num acréscimo nas compensações financeiras com

²³ Bouckaert (1998) elaborou a medição do desempenho como um processo que pode ser realizado a três níveis: macropiano (país), mesopiano (políticas) e micropiano (organização). E, mesmo ao nível do micropiano, é possível fazer diversos tipos de avaliação: do serviço, do departamento, da equipa ou dos trabalhadores. Não descuramos a interligação necessária entre todos estes planos, porém, pretendemos focar aqui apenas este último plano, isto é, o da avaliação do desempenho individual dos trabalhadores da administração pública.

²⁴ Pode haver diferentes critérios e formas de fazer avaliações. Harvey-Beavis (2003), com base principal na experiência norte-americana, constata que a maioria dos sistemas de prémios com base no desempenho se baseia na atribuição de prémios pecuniários para níveis elevados de desempenho, geralmente tendo como critérios as notas dos alunos e as competências e conhecimento dos professores. Este autor faz uma interessante resenha dos sistemas de prémios ligados ao desempenho instituídos em alguns países da OCDE. *Vd.* anexo 1 do seu trabalho.

base nas qualificações e desenvolvimento profissional do professor; e “compensação colectiva do desempenho”, que implica na generalidade dos casos compensações financeiras (iguais ou diferenciadas) para grupos de professores ou escolas, com base nos resultados escolares por graus de ensino, evolução dos sucessos ao longo de um período delimitado ou da avaliação da escola. As primeiras estratégias de reforma dos anos 80 tendiam a focar-se mais na remuneração do desempenho individual dos professores e, recentemente, as estratégias de avaliação tendem a ser mais baseadas no grupo (avaliação colectiva) ou nas qualificações e formação. De facto, não há estudos perfeitos e fidedignos que testem a “eficácia” dos diversos modelos, mas parece que algumas evidências revelam que há mais benefícios nos modelos colectivos de avaliação dos professores do que nos modelos tendencialmente mais individualizados (OECD, 2005; Lavy, 2002). Alguns daqueles modelos destinam-se a recompensar mais a escola (colectivamente) e não os professores individualmente.²⁵ Na maioria dos países os professores são avaliados também por actores exteriores à escola, e as performances das escolas e dos professores estão cada vez mais associadas aos resultados obtidos pelos alunos em exames nacionais. Apesar de ser bastante contestada pelos sindicatos e pelos professores, a associação das classificações do seu desempenho à progressão na carreira e às remunerações tem sido uma das tendências internacionais de reforma dos sistemas de avaliação (cf. *id.*, *ibid.*). Há três anos atrás, a OCDE (OECD, 2005) concluiu que um grande número de países não dispunha de mecanismos de recompensa do trabalho dos professores. Em geral, os professores do ensino público não tinham modelos de avaliação de desempenho que fossem aplicados de forma regular e integrada no seu desenvolvimento profissional.

Apesar de as evidências não serem inteiramente consensuais, algumas pesquisas apresentam vantagens dos modelos de avaliação associados ao mérito individual, designadamente: melhoria da gestão e governança das escolas (Hoerr, 1998; Kelley, 1999), aumento da motivação dos professores (Tomlinson, 2000; Odden e Kelley, 2002), melhoria da colegialidade entre professores (Solomon e Podgursky, 2001; Firestone e Pennell, 1993),

²⁵ Por exemplo, as medidas podem ser concebidas para encorajar as escolas a dedicarem um maior investimento (material e simbólico) nos alunos com baixos resultados escolares ou com taxas maiores de saída precoce do sistema de ensino. Uma parte dos incentivos pode ser aplicada no aumento dos salários dos professores e outra parte nos equipamentos das escolas (computadores, salas de professores). Por exemplo, nos EUA, a American Federation of Teachers assinou no final de 2007 um “plano de prémios” de adesão voluntária por parte de determinadas escolas (com mais alunos carenciados e problemas de resultados escolares) que se destina a recompensar escolas que tenham melhores desempenhos escolares e melhor evolução dos resultados ao longo do tempo. Este desempenho é principalmente medido através dos resultados escolares dos alunos (sucessos), e a distribuição do prémio é feita de forma equitativa ou diferenciada pelos professores das escolas ganhadoras. Esta medida visa essencialmente reter (bons) professores em escolas mais carenciadas e pretende responder a problemas sociais particulares de algumas zonas dos EUA.

melhoria dos resultados escolares dos alunos (Odden, 2001; Solomon e Podgursky, 2001), e mais apoio aos sistemas educativos por parte do sistema político e da sociedade em geral (Solomon e Podgursky, 2001). Por outro lado, a literatura aponta também o reverso das vantagens, como a dificuldade em fazer avaliações justas e precisas (Storey, 2000), o facto de a administração escolar se tornar mais hierárquica (Cutler e Waine, 2000), o facto de os sistemas de incentivo nem sempre motivarem os professores (Ramirez, 2001; Chamberlin *et. al.*, 2002), o facto de o aumento da competição entre professores gerar efeitos perversos na cooperação e colegialidade previamente estabelecidas (Chamberlin *et. al.*, 2002), as dificuldades emergentes em suportar política e financeiramente estes mecanismos de incentivo (Hoerr, 1998; Holt, 2001; Chamberlin *et. al.*, 2002), e o facto de a abordagem de “mercado” se tornar desadequada quando aplicada a este sector (Malen, 1999; Holt, 2001). Um dos problemas levantados é também a dificuldade em criar indicadores de desempenho que sejam adequados, quer em número quer em conteúdo. Esta é uma questão chave das reformas nos modelos de avaliação, pois se os professores não concordarem ou não entenderem os indicadores que medem o seu desempenho, dificilmente cooperam com as reformas (Richardson, 1999).

As resistências à mudança fazem parte dos próprios processos de mudança, seja porque os actores não se revêem na nova configuração (porque não concordam ou têm projectos diferentes), seja porque as características dos modelos instituídos são muito diferentes dos novos modelos. Por exemplo, também o facto de existirem movimentos sindicais fortes (no sentido da elevada sindicalização) com uma forte oposição à introdução deste tipo de reformas tem constituído uma das dificuldades de sucesso deste tipo de programas (Ballou e Podgursky, 1993). Neste sentido, também a oposição dos próprios professores (relacionada com sentimentos de injustiça) representa um dos efeitos “não intencionais” apontados pela literatura.²⁶ Uma outra resistência muito forte é o facto de o sistema organizacional tradicionalmente instituído no sector da educação ser bastante oposto à “lógica de mercado” implícita nos mecanismos remuneração associados ao desempenho individual, o que gera dificuldades e inadequações de aplicação deste tipo de lógicas (Ballou e Podgursky, 2001). No panorama internacional, as tendências (OECD,

²⁶ *Vd.* o interessante trabalho de Forrester (2001) acerca dos mecanismos de remuneração do mérito e da avaliação para os professores no Reino Unido. Forrester constatou que este mecanismo introduziu um maior controlo no desempenho da actividade docente. As expectativas de ganhos financeiros e profissionalização são “trocadas” por uma maior vigilância nas aulas. Estes mecanismos surgem como alavancas estratégicas de reorganização da profissão docente, o que tende a gerar oposição por parte dos professores. *Vd.* também o trabalho de Burgess, Croxson, Gregg e Propper (2001), que fazem uma revisão de alguns estudos de caso sobre a aplicação destes mecanismos em algumas escolas dos Estados Unidos.

2008) revelam que a educação e a gestão dos professores continuam a ser politicamente centralizadas e que a consolidação de um “mercado da educação” é ainda bastante incipiente, o que também se traduz nas lógicas que governam as organizações escolares e educativas. Do ponto de vista dos efeitos no moral dos trabalhadores, Marsden e Belfield (2004) são autores que argumentam que, em primeiro lugar, para que estes sistemas gerem efeitos não contraproducentes, os objectivos do empregador e dos trabalhadores devem estar alinhados quanto à escolha dos critérios e ao tipo de incentivos, para que haja convergência relativamente ao que é considerado apropriado ao tipo de trabalho que desenvolvem. Em segundo lugar, os professores devem ter a garantia de que a avaliação do seu desempenho não é enviesada e, portanto, que é válida e de confiança. Finalmente, os autores argumentam que os trabalhadores devem sentir que os avaliadores são rigorosos e aplicam as novas regras sem ambiguidades, cumprindo o que está estipulado no “espírito” e na “letra” das regras ou leis. Apenas desta forma os professores conseguem mais facilmente entender e aceitar os novos modelos sem dinâmicas consideráveis de oposição e resistência.

Esta breve revisão sobre o enquadramento da avaliação de desempenho no paradigma da nova gestão pública e das transições no sector da educação é importante para dar conta da especificidade da transposição de algumas lógicas do sector empresarial privado para os serviços públicos e, particularmente, para o serviço público da educação. Estamos a falar de sistemas relativamente recentes, embora já aplicados em diversos países e cada vez mais expandidos pelos sistemas educativos, geralmente de forma integrada nas reformas das administrações públicas e da prestação dos serviços públicos. Em Portugal, os novos sistemas de avaliação de desempenho nos serviços públicos foram criados recentemente. No sector da educação, os mecanismos já estão regulamentados e começaram a ser implementados durante os anos lectivos de 2007/2008 e 2008/2009. Na segunda parte deste trabalho fazemos um enquadramento das reformas do modelo de avaliação dos professores em Portugal e analisamos algumas evidências em torno de um processo de resistência negocial e de implementação deste modelo.

II – Modelos de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa: regime geral e sector educativo

1. Transição laboral e organizacional da administração pública portuguesa: emergência de modelos renovados de avaliação de desempenho

À semelhança da maioria dos países europeus, em Portugal estão a ocorrer grandes mudanças na administração pública ao nível das suas estruturas, da organização e das relações de emprego. Com a entrada de Portugal na CEE em 1986, o país entrou num período de reformas estruturais profundas com implicações no sistema de relações industriais previamente estabelecido (vd. Stoleroff, 1988 e 1992). Tomando por base os programas dos governos, verificamos que o X Governo Constitucional (1985-1987, PSD) foi o primeiro que referiu de forma expressa o objectivo da modernização da administração pública, estabelecendo como áreas prioritárias de actuação a desburocratização e a transformação da gestão pública.²⁷ A partir deste governo, o objectivo da modernização da administração pública esteve sempre presente nos programas dos governos subsequentes. As áreas de intervenção foram sendo alargadas e a reestruturação do sector passou a assumir uma maior importância, embora com aplicações práticas de reduzido alcance.²⁸

Em 2001, juntamente com a Itália, a Holanda e o Reino Unido, Portugal atingiu um elevado défice orçamental público e foi recomendada pela Comissão Europeia a aplicação de medidas dirigidas para a redução urgente da despesa pública.²⁹ Para além da necessidade de desenvolvimento de um outro sistema organizacional na administração pública portuguesa, a reestruturação do aparelho administrativo (redução da dimensão e racionalização de estruturas) surge em primeira instância como uma estratégia de redução

²⁷ Cf. Portal do Governo, programas dos governos, disponíveis em:

http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/

²⁸ A reforma da administração pública começou a ter alguma prática com as políticas do XIV Governo Constitucional (1999-2002, PS). O primeiro elemento de reestruturação surge com a disposição prevista no *Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho*, subscrito por todos os parceiros sociais em Fevereiro de 2001, quanto às atribuições do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT). Porém, a reforma da administração pública começou a ter um alcance mais amplo apenas a partir de 2005.

²⁹ Cf. *Relatório da Comissão para a Análise das Contas Públicas*, Banco de Portugal, Julho de 2002. O resultado final a que chegou a comissão para o défice das contas públicas em 2001 apresenta dois valores: sem a correcção das receitas apuradas numa base de compromissos, o défice foi de 3,5% do PIB e, no caso de se aplicar essa correcção, o défice foi de 4,1%. O Eurostat não certificou o défice do sector público administrativo em 2001.

da despesa pública.³⁰ Actualmente, o presente governo socialista (2005-2009) é o que está a implementar em maior escala o processo de reforma administrativa. A ideia base é a ruptura com uma cultura de administração burocrática tradicionalmente instituída, baseada no poder hierárquico, normas e regulamentos, orientação para o processo, preservação do *status-quo*, e estrutura centralizada e “departamental”. A reforma do modelo laboral do Estado enquadra-se no contexto desta reforma administrativa.³¹ No quadro seguinte resumimos os principais pilares em que assenta a reforma da administração pública portuguesa e situamos o sistema de avaliação de desempenho no âmbito desta nova configuração (quadro 1).

³⁰ Isto aconteceu ainda durante o mandato do XIV Governo Constitucional (1999-2002, PS). É referido no relatório supracitado: “O país iniciou agora um exigente período de ajustamento que tem de ser colectivamente assumido. Os objectivos definidos no contexto do Pacto de Estabilidade impõem que o défice se reduza significativamente em 2003 e 2004.”

³¹ No caso português, *vd.* Stoleroff (2007) e Stoleroff e Pereira (2007), e o *Relatório da Comissão de Revisão do Sistema de Vínculos, Carreiras e Remunerações*, Setembro/2006. Para os países da UE-27 *vd.* Bordogna (2007a; 2007b).

Quadro 1. Pilares de reforma da administração pública portuguesa³²

Reformas	Caracterização	
<p>PRACE <i>Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado</i></p>	<p>Estruturas <i>Racionalização e reestruturação organizacional</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Reorganização dos serviços ministeriais centrais e dos serviços regionais, sub-regionais e locais. – Transversalização dos serviços – Concentração para evitar a pulverização estrutural – Descentralização
<p>SME <i>Sistema de mobilidade especial</i></p>	<p>Efectivos <i>Mobilidade organizacional e no emprego</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Criação de uma “bolsa” de supranumerários (trabalhadores disponíveis) – Critérios para entrada nesta bolsa: trabalhadores que falharam na avaliação ou cujo serviço foi reorganizado (extinto, integrado)
<p>SVCR <i>Sistema de vínculos, carreiras e remunerações</i></p>	<p>Vínculos <i>Modificação do status contratual dos funcionários públicos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – O status de funcionário público (nomeação) continua a aplicar-se apenas aos trabalhadores que exerçam “funções soberanas do Estado” – Os restantes trabalhadores serão regidos pelo Contrato de Trabalho em Funções Públicas (CTFP)
	<p>Carreiras <i>Modificação da estrutura de carreiras</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Redução e uniformização das estruturas de carreira sem distinções da área funcional.
	<p>Remunerações <i>Modificação da forma de determinação dos salários dos trabalhadores, recrutamento e transferência</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Descentralização da gestão orçamental dos recursos humanos (recrutamento, transferência de pessoal) para os directores dos serviços e departamentos. – Definição de uma forma universal e uniforme de escala de pagamento/remuneração para ser aplicada no sector público.
<p>SIADAP <i>Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública</i></p>	<p>Avaliação <i>Introdução de avaliação individual, dos serviços e dirigentes</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliação dos trabalhadores, serviços e directores – Introdução de um sistema de quotas e de créditos – Promoções submetidas à disponibilidade orçamental – Gestão por objectivos

Desde 2005, os diplomas de reforma da administração pública têm sido negociados e regulamentados, embora ainda não se encontrem totalmente implementados. O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) surge neste contexto de transição de uma “cultura de classificação” para uma “cultura de avaliação” e

³² Quadro elaborado com base em Stoleroff (2007) e Stoleroff e Pereira (2007).

de transformação da regulação laboral no sentido de uma maior diferenciação, individualização e meritocracia.³³ O SIADAP foi criado em 2004 com o governo anterior,³⁴ porém existiam lacunas na sua concepção, nomeadamente a inexistência de modelos de avaliação para os corpos especiais da função pública (professores, médicos, enfermeiros, polícias) e a definição pouco clara da avaliação dos serviços e dos dirigentes, o que fez com que a sua aplicação tivesse sido irrisória nos três anos seguintes. O actual governo procedeu à sua revisão e as negociações do novo diploma terminaram no Verão de 2007, encontrando-se neste momento em vigor desde 31 de Dezembro de 2007.³⁵ Genericamente, este sistema introduz a avaliação individual para todos os níveis (serviços, dirigentes, trabalhadores) e está na base da evolução na carreira e atribuição de prémios, renovação de contratos e nomeação definitiva para o vínculo público (contrato de trabalho em funções públicas).³⁶ Envolve a aplicação de uma lógica de “gestão por objectivos” para todos os serviços administrativos, onde estes são definidos para os serviços e para os trabalhadores (incluindo, os dirigentes), a partir dos quais é possível basear a avaliação. Não negligenciando que estamos perante um sistema complexo e integrado de instrumentos de avaliação, salientamos que o enfoque particular neste trabalho tem sido na avaliação

³³ Como referência, não podemos deixar de apontar o modelo CAF – Common Assessment Framework – um instrumento de avaliação que é uma referência para todas as administrações públicas da União Europeia. Trata-se de um modelo de análise organizacional para organizações públicas, através do qual um grupo de pessoas de uma organização faz uma avaliação crítica do seu organismo orientada por dois tipos de critérios: os critérios dos meios e os critérios dos resultados. Em 1998 surgem no seio da UE o Innovative Public Services Group (IPSG) e o CAF Group. A concepção do modelo de auto-avaliação da CAF baseou-se num trabalho realizado entre a European Foundation for Quality Management (EFQM), a Academia de Speyer (Instituto Alemão de Ciências Administrativas) e o European Institute for Public Administration (EIPA).

³⁴ Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho*.

³⁵ Em Julho de 2007 terminaram as negociações sobre a concepção deste novo SIADAP. De todos os diplomas de reforma constatamos que este foi o que gerou maior consenso entre os actores envolvidos nas negociações (governo e todos os sindicatos da função pública). O Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado (STE/UGT) e a Federação Sindical da Administração Pública (Fesap/UGT) assinaram um acordo com este diploma, e a Frente Comum dos Sindicatos da Função Pública (FC/CGTP) considerou este o mais consensual dos diplomas de reforma, apesar de não ter assinado um acordo.

³⁶ Este tipo de avaliação serve também para a nomeação e promoção dos directores-gerais e gestores. Na sua génese, o governo pretende desenvolver a partir do SIADAP uma nova forma de determinação da remuneração, contra a rigidez do sistema tradicional, baseado em categorias inflexíveis com base na antiguidade e promoções.

individual dos trabalhadores.³⁷ Sumariamente, os principais elementos deste sistema de avaliação (SIADAP 3) são os seguintes:³⁸

- A avaliação é anual;
- Os dois parâmetros de avaliação são os “resultados” e as “competências”;
- Os três critérios de avaliação são (i) o alcance dos objectivos traçados, (ii) as competências comportamentais e características pessoais no desempenho da actividade e (iii) a atitude pessoal, motivação e interesse;
- O tipo de avaliação assume efeitos na alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador, e atribuição de prémios de desempenho;
- Há cinco intervenientes no processo de avaliação em cada serviço – o avaliador, o avaliado, o Conselho Coordenador da Avaliação, a Comissão Paritária, e o dirigente máximo do serviço;
- Há três notas possíveis: “desempenho inadequado”, “desempenho adequado” e “desempenho relevante”;
- Quotas e prémios: apenas 25% dos trabalhadores de um serviço podem ter classificação “relevante”, e destes, apenas a 5% pode ser atribuída nota excelente, com direito a um prémio pecuniário ou promoção na carreira;³⁹

2. Transição no modelo de carreira dos professores portugueses e a emergência de um novo modelo de avaliação do desempenho docente

A transformação das condições de emprego dos professores tem sido um factor-chave nas políticas de melhoria da qualidade do sistema educativo

³⁷ O SIADAP integra três subsistemas: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração, abreviadamente designado por SIADAP 3. “Os subsistemas referidos no número anterior funcionam de forma integrada pela coerência entre objectivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.” Cf. art. 9.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

³⁸ *Vd.* artigos 41.º ao 75.º da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro.

³⁹ As quotas para as “boas notas” foram bastante contenciosas para os representantes sindicais dos funcionários públicos. O governo justifica a introdução de quotas por motivos económicos, mas também porque pretende instituir uma ruptura cultural com os mecanismos anteriores que eram praticamente automáticos e pouco precisos. Do lado das organizações sindicais, apesar de este diploma de reforma ter sido o mais consensual, a manutenção das quotas impediu largamente o acordo por parte de uma das grandes federações sindicais (Frente Comum dos Sindicatos da Função Pública – FC/CGTP).

No quadro da actual reforma da administração pública, o sector da educação tem sido igualmente alvo de transformação organizacional, estrutural e das relações de emprego. Uma lógica de transformação evidente que acompanha todo o processo de reestruturação das relações de emprego dos professores é a renovação do modelo de gestão e administração escolar.⁴⁰ No quadro 2 sintetizamos as orientações políticas de reforma para o sector.

Quadro 2. Pilares de reforma na administração da educação⁴¹

Mudanças estruturais no sistema educativo	Mudança na concepção e organização do sistema e recursos educativos	<ul style="list-style-type: none"> – Recrutamento e colocação dos docentes – Tempos de funcionamento das escolas – Avaliação dos educadores e professores, segundo critérios de resultados, eficiência e equidade.
Reorganização das escolas e da sua gestão	Organização dos agrupamentos	– Racionalização das redes escolares
	Autonomia das escolas	– Contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa.
	Programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias	<ul style="list-style-type: none"> – Avaliação das escolas – Avaliação do desempenho dos professores.
	Estabilização do sistema de colocação dos professores	– Descentralização do sistema de recrutamento e selecção pró concurso público.
	Novas formas de organização e gestão	<ul style="list-style-type: none"> – Colegialidade na direcção estratégica – Participação de outros actores
Administração educativa ao serviço das escolas e comunidades	Concentração de funções no ME	<ul style="list-style-type: none"> – Financiamento – Regulação – Concepção e desenvolvimento curricular – Avaliação e inspecção

A complexidade das transições laborais neste sector é exacerbada pela confluência deste tipo de reformas com a exigência de mudanças mais amplas no sistema educativo português e que transcendem a esfera da regulação laboral da profissão docente. No

⁴⁰ Não pretendemos, porém, aprofundar em pormenor esta reforma ao longo do presente trabalho.

⁴¹ Quadro elaborado com base no programa do XVII Governo Constitucional (Cap.II.Novas Políticas Sociais/I.Mais e Melhor Educação: que desafios às Escolas e Professores). *Vd.* também a intervenção da ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, “As Escolas Face a Novos Desafios”, 2 de Novembro de 2007, disponível no URL do Ministério da Educação.

contexto em que se exigem novas políticas educativas para a melhoria dos indicadores de Portugal de modo a superar o défice na qualificação e as taxas de insucesso escolar,⁴² o Ministério da Educação tem desenvolvido mecanismos de avaliação do desempenho dos professores e outras medidas com consequências significativas para a actividade docente.⁴³ Por um lado, estas reformas e, particularmente, os esquemas de medição dos resultados do desempenho docente têm sido em grande parte justificados com a necessidade de melhoria da prestação dos serviços educativos. Por outro lado, o argumento central do Ministério da Educação para a implementação das novas medidas é que estas reformas são necessárias para aumentar o profissionalismo, a motivação e o “estatuto” dos professores na sociedade.

É necessário, por isso, que o Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário seja, antes de mais, um instrumento efectivo de valorização do trabalho dos professores e de organização das escolas ao serviço da aprendizagem dos alunos. (...) [é] indispensável estabelecer um regime de avaliação de desempenho mais exigente e com efeitos no desenvolvimento da carreira que permita identificar, promover e premiar o mérito e valorizar a actividade lectiva (...) A definição de um regime de avaliação que distinga o mérito é condição essencial para a dignificação da profissão docente e para a promoção da auto-estima e motivação dos professores (...). (Preâmbulo do Decreto-Lei 15/2007 de 19 de Janeiro, Estatuto da Carreira Docente)

Os professores do ensino público são profissionais e funcionários públicos com modelo de carreira

O emprego dos professores portugueses do Ministério da Educação é regulado por um estatuto profissional específico, o *Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores do Ensino Básico e Secundário* (sumariamente referido como *Estatuto da Carreira Docente*, ECD), um complexo legislativo que contempla diversos trâmites de regulação da profissão docente: contratação, habilitações profissionais para docência,

⁴² No panorama internacional, quando se analisa a qualificação dos alunos portugueses e da população em geral, verifica-se, por exemplo, que o desempenho dos alunos portugueses com 15 anos é mais baixo do que a média dos alunos nos países da OCDE, nas áreas das Ciências, Matemática e Leitura (vd. PISA 2006 e também as edições anteriores, 2000 e 2003); mais de 50% da população entre os 25 e os 64 anos não completou o ensino secundário (OECD, 2008); Portugal tem uma taxa de 40% de abandono escolar precoce (Eurostat 2006); cerca de 60% da população atingiu no máximo a educação primária e apenas 13% tem o ensino superior (OECD, 2008).

⁴³ Identificam-se as seguintes referências discursivas nas políticas de reforma do presente governo socialista: orientação para resultados, controlo da actividade docente, avaliação dos docentes, autoridade e liderança nas escolas. Vd. Cap.II/I. “Mais e melhor educação: desafios para as escolas e professores”, *Programa do XVII Governo Constitucional*.

ingresso na carreira, formação, sistema de avaliação, entre outros.⁴⁴ A revisão deste Estatuto representa uma das mais importantes iniciativas de reforma laboral neste sector.⁴⁵ A proposta foi apresentada em Maio de 2006 pelo governo actual e, neste momento, a sua concepção geral já foi negociada (sem consensos) entre Setembro e Novembro de 2006 e parcialmente regulamentada com os representantes sindicais dos professores.⁴⁶ O novo sistema de avaliação de desempenho dos docentes enquadra-se neste complexo de novos elementos de regulação, tais como a transição dos vínculos públicos dos professores para um tipo especial de contrato em funções públicas (ainda não totalmente regulamentado), a criação de uma nova categoria profissional hierárquica (o professor titular), a introdução de novas provas de ingresso na carreira docente e a implementação de um novo modelo de gestão e direcção escolar.⁴⁷

Uma vez que a gestão das condições de trabalho e emprego dos professores do ensino público é administrativamente centralizada, algumas medidas gerais de reforma da administração pública estendem-se também aos professores, embora com especificidades adaptadas a estes profissionais – tal como acontece no sistema de avaliação de desempenho individual. Por exemplo, a avaliação dos professores não tem consequências punitivas, pois na sequência de avaliações negativas eles são conduzidos a sessões de formação em vez de sofrerem um eventual despedimento ou colocação num quadro de mobilidade especial.

Há uma base de sustentação financeira na revisão dos modelos de avaliação: a problemática das quotas e dos critérios de progressão na carreira

⁴⁴ Apesar de as condições de emprego dos professores públicos serem definidas através de legislação, este processo requer a negociação da revisão do Estatuto com os sindicatos dos professores. Em Portugal, os professores do ensino público são funcionários públicos que partilham semelhantes prerrogativas com os restantes funcionários. Com as novas modificações no contrato de trabalho em funções públicas, os professores (porque não desempenham funções soberanas do Estado) terão também uma regulação ligeiramente diferente, designadamente o fim da estabilidade no emprego. Porém, mantêm alguns aspectos da regulação anterior, em relação a pensões, despedimento, férias, etc.

⁴⁵ O Estatuto foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139-A/90 de 28 de Abril e alterado pelos Decretos-Leis n.º 1/98 de 2 de Janeiro e n.º 15/2007 de 19 de Janeiro. A adaptação é feita também para o sistema de avaliação dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, previsto na Lei n.º 31/2002 de 20 de Dezembro, e para o sistema de avaliação de desempenho do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 4/2006 de 7 de Março.

⁴⁶ Para esta revisão em particular, todos os sindicatos dos professores se uniram numa Plataforma Sindical dos Professores, agindo e negociando com uma posição convergente. Esta plataforma reunia todos os sindicatos dos professores (CGTP, UGT e independentes).

⁴⁷ Para uma análise mais cuidada das outras medidas de reforma no sector, *vd.* Stoleroff e Pereira (2008a; 2008b).

O novo modelo de avaliação de desempenho para os professores foi negociado em Março de 2007 e, após um longo período de conflitualidade colectiva, está a ser implementado mais amplamente neste ano lectivo de 2008/2009. Para além dos argumentos invocados pelo ME, de que estas reformas são necessárias para melhorar a qualidade do ensino, o “estatuto” do professor e a motivação destes profissionais, constatamos que a implementação deste modelo encontra a sua justificação também em critérios financeiros, à imagem do que acontece com o SIADAP para os restantes funcionários públicos. Ou seja, a estratégia de selecção qualitativa dos professores para a evolução nos escalões (por via dos critérios e das quotas) possibilita também o pagamento de salários mais elevados em menor escala, já que a proporção de professores que ocupam as posições salariais mais elevadas se torna menor. O facto de o ME ser o ministério que mais funcionários emprega e ao qual o governo dispensa uma das maiores verbas do Orçamento de Estado (embora cada vez menor),⁴⁸ faz com que a estratégia de racionalização de estruturas (*e.g.* fecho de escolas) e de redução de gastos com os professores (*e.g.*, juntamente com a avaliação de desempenho, a redução das vagas de colocação nas escolas, mais exigências no acesso à carreira docente, etc.) acompanhe também o objectivo quantitativo de redução de custos e estabilização das contas financeiras do Estado.

Vejamos as características principais do modelo de avaliação de desempenho dos professores aprovado em Portugal (2007) e posteriormente os primeiros impactos desta mudança.

3. Características do modelo de avaliação de desempenho dos professores: renovação dos critérios, da metodologia e das implicações da avaliação de desempenho individual

Como referimos, o modelo de emprego dos professores do ensino público é o da “carreira” e aplica-se desde aos educadores de infância até aos professores do ensino secundário. Até 2007, a progressão na carreira nos escalões de pagamento dependia da

⁴⁸ O ME emprega cerca de 28% do total de funcionários da administração pública (*vd.* Base de Dados da Administração Pública, DGAEP 2005), e este ano é o quarto ministério na atribuição de despesas pelo Orçamento de Estado, com uma redução de verbas em relação ao ano anterior (*vd.* OE 2008, Ministério das Finanças). Dados do Eurostat 2005 indicam que, na UE-25, Portugal tem o salário máximo mais elevado e o salário mínimo mais elevado na educação primária. Portugal registava também o salário máximo mais elevado, e o terceiro salário mínimo mais elevado na educação secundária em geral. *Vd. Key Data on Education in Europe 2005.* Um estudo recente do Banco de Portugal refere também o peso “excessivo” dos salários dos professores na despesa total com educação: *vd.* M. C. Pereira e S. Moreira (2007), “Eficiência das escolas secundárias portuguesas: uma análise de fronteira de produção estocástica”, em *Boletim Económico*, Lisboa, Banco de Portugal.

antiguidade no serviço e da avaliação dos professores em cada escalão. Esta avaliação baseava-se apenas na frequência de um número mínimo obrigatório de horas de formação contínua e na apreciação do trabalho desenvolvido na escola com base num relatório de auto-avaliação apreciado pelo conselho pedagógico. O vencimento dos professores é actualizado em função do aumento da função pública. Do ponto de vista da composição das remunerações, os professores não tinham até 2007 outra remuneração para além do pagamento do salário e subsídio de refeição, existindo ligeiras situações excepcionais onde podiam ter compensações acrescidas (*e.g.*, formação, ensino especial, funções na gestão das escolas). Após 2007, passou a estar contemplado no novo estatuto que os docentes com as melhores classificações podem beneficiar de “prémios” pecuniários e apenas progredem na carreira com base num modelo complexo de avaliação de desempenho individual.

À imagem do sistema criado para todos os funcionários públicos, o modelo de avaliação de desempenho dos professores termina com as promoções “automáticas” nos escalões da carreira e faz depender a evolução das remunerações dos professores do mérito e da avaliação do seu desempenho individual. São introduzidos factores de “meritocracia” na determinação das remunerações e progressão na carreira, e são atribuídos prémios para “elevados” desempenhos.⁴⁹ Tal como o SIADAP, este sistema relaciona-se não apenas com matérias pecuniárias (alteração de escalão remuneratório e prémios) e progressão na carreira, mas também com a possibilidade de acesso na carreira, com a conversão da nomeação provisória em definitiva (vínculos) e com a renovação do contrato. Os principais elementos do modelo de avaliação aprovado são os seguintes:⁵⁰

- O processo de avaliação abrange professores, professores titulares e docentes em regimes probatório, de contrato e de mobilidade nos serviços;
- Visa melhorar os resultados escolares dos alunos e qualidade das aprendizagens, desenvolvimento profissional do docente, necessidades de formação;
- Dimensões da avaliação: vertente profissional e ética, desenvolvimento do ensino e aprendizagem, participação na escola e comunidade escolar, desenvolvimento e formação profissional ao longo da vida;
- A avaliação é feita de dois em dois anos (anos escolares) ou no final do contrato;
- Os objectivos individuais são elaborados tendo em conta:
 - Melhoria dos resultados escolares dos alunos

⁴⁹ Para acompanhar todo o processo de avaliação, o Ministério da Educação criou o Conselho Científico para a Avaliação dos Professores, um órgão consultivo do ministério que tem a responsabilidade de monitorizar a aplicação do sistema.

⁵⁰ *Vd.* artigos 40.º a 49.º do DL n.º 15/2007 de 19 de Janeiro.

- Redução do abandono escolar
 - Prestação dos apoios educativos
 - Cumprimento do serviço lectivo e não lectivo distribuído
 - Participação e dinamização em actividades diversas (curriculares, extra-curriculares, órgãos de gestão)
- Os intervenientes no processo de avaliação são: professores (titulares e não titulares), coordenador do conselho de docentes (ou departamento curricular), presidente do conselho executivo ou director, comissão de coordenação da avaliação de desempenho, Conselho Científico para a Avaliação dos Professores, Inspeção da Educação;
 - Tipos de avaliação: auto-avaliação, avaliação pelo coordenador, avaliação pela direcção executiva, avaliação feita pelo coordenador e pela direcção executiva; os professores titulares avaliam os professores não titulares e os professores titulares são avaliados pelos Inspectores da Educação;
 - Critérios de avaliação: nível de assiduidade, participação em projectos e actividades, exercício de cargos de coordenação e supervisão pedagógica, apreciação dos pais (sujeito a aprovação da escola e dos professores visados), relação pedagógica com os alunos e resultados escolares;
 - As classificações podem ser as seguintes: excelente (9 a 10 valores), muito bom (8 a 8,9 valores), bom (de 7 a 7,9 valores), regular (5 a 6,9 valores), insuficiente (1 a 4,9 valores) – resultado da classificação de 30 parâmetros, de 1 a 4;
 - É necessária uma classificação de “bom” para passar de um escalão para outro escalão (e para frequentar mais formação); classificações sucessivas de “excelente” (quota de 5%) e “muito bom” (quota de 20%) reduzem o número de anos necessários para passar de um escalão para o outro; classificações sucessivas de “excelente” reduzem o número de anos (mínimos) necessários para concurso a professor titular;
 - Introdução de sanções no caso de avaliações insuficientes consecutivas (não conducentes a despedimento, mas a regimes de formação).

4. Evidências: dinâmicas de um processo de resistência colectiva em torno do modelo de avaliação de desempenho dos professores

Embora este modelo tenha sido aprovado, a reforma não tem sido consensual entre os actores. Do ponto de vista da concepção e da sua implementação, o novo sistema de

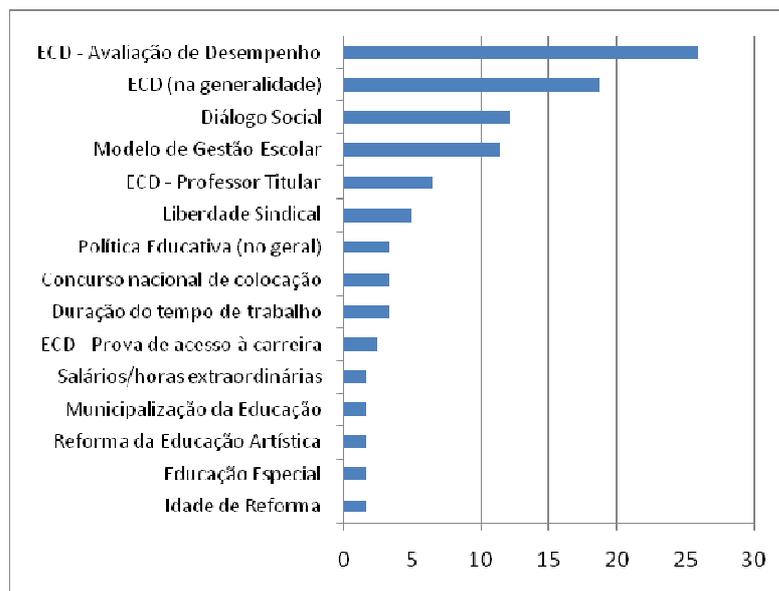
avaliação de desempenho tem sido bastante controverso e tem despoletado considerável resistência entre os professores, os representantes sindicais e outros actores ligados directa ou indirectamente a este sistema de avaliação e à reforma do sistema educativo, nomeadamente Inspectores da Educação, Conselho Nacional de Escolas e Conselho Nacional da Educação. Portanto, apesar de o modelo ainda não estar institucionalizado, constata-se que tem havido uma larga oposição a este sistema de avaliação de desempenho. Isto tem sido ainda mais significativo porquanto os sindicatos dos professores têm taxas de filiação relativamente elevadas (cerca de 70%),⁵¹ têm manifestado grande união nas negociações e no conflito através da Plataforma Sindical de Professores, e têm assumido posições de defesa da profissão, procurando resistir ao controlo “externo” sobre a actividade docente, preservar autonomia de intervenção nas escolas e reivindicando uma participação realmente activa na concepção das novas regulações. Mesmo após as negociações e a aprovação do modelo, observamos que os sindicatos têm mobilizado recursos em variadas instâncias (mobilização colectiva, tribunais, parlamento, etc.) para modificar alguns trâmites de regulação e ainda obter cedências por parte do ME (e.g. anulação das “faltas por doença” como critério que conta “negativamente” para a avaliação/progressão na carreira docente e, recentemente, a suspensão e revisão integral do modelo). Vejamos brevemente a evolução de algumas dinâmicas de resistência ao longo de quatro fases. Para o interesse deste trabalho e do seu desenvolvimento posterior, partimos dos argumentos e posições dos actores sindicais.⁵²

Uma quantificação dos temas-objecto de conflito neste sector permite verificar o claro predomínio do ECD nas reivindicações sindicais e, particularmente, da avaliação de desempenho como o diploma central nos protestos e greves organizadas nos últimos dois anos (gráfico 1).

⁵¹ Cf. Arquivo Fenprof.

⁵² Baseamo-nos nos eventos que são reportados na imprensa portuguesa (conflitos, tomadas de posição), numa Base de Dados dos Conflitos no Sector da Educação e em entrevistas realizadas a dirigentes sindicais do Sindicato dos Professores do Norte (SPN/Fenprof), Federação Nacional dos Professores (Fenprof/CGTP), Plataforma Sindical de Professores (plataforma com todos os sindicatos da Educação), Federação Nacional dos Sindicatos da Educação (FNE/UGT) e Sindicato Nacional dos Professores Licenciados pelos Politécnicos e Universidades (Spliu/independente). Estes dados foram recolhidos em equipa – da qual a autora deste trabalho faz parte – no âmbito do projecto de investigação *Mudança Organizacional e Relações do Emprego na Administração Pública em Portugal: O Papel dos Sindicatos e dos Trabalhadores*, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia e incluído no Programa Operacional Ciência e Inovação (POCI 2010), com a coordenação científica do professor doutor Alan. D. Stoleroff.

Gráfico 1. Matérias em conflito no sector da Educação em Portugal, entre Maio de 2005 e Abril de 2008 (%)⁵³



i) Primeira fase. Negociação do sistema de avaliação de desempenho: da inegociabilidade do objecto de conflito à antecipação de efeitos perversos do modelo (Maio de 2006 a Dezembro de 2007)

Em Maio de 2006, o Ministério da Educação transmitiu a primeira proposta de revisão do Estatuto da Carreira Docente. Esta iniciativa deu início a um período intenso de negociações e conflitos em torno desta reforma, com desacordos negociais sucessivos e críticas à política negocial do Ministério da Educação. O facto de esta reforma se basear em grande parte nas recomendações de um relatório externo⁵⁴ no qual os sindicatos não tiveram participação cimentou desde o início do processo uma firme oposição dos actores sindicais aos fundamentos desta reforma. As negociações formais do Estatuto decorreram entre Outubro e Novembro de 2006, com diversas propostas e contrapropostas, e uma greve nacional (17 de Outubro) para tentar reverter o processo negocial a favor dos sindicatos dos professores. Constatamos que o que tornou as margens de negociação tão reduzidas e aumentou as divergências entre os actores foi a redução do objecto de negociação a algumas cláusulas e a inegociabilidade das propostas de fundo que as enformam. Portanto,

⁵³ Cf. Stoleroff e Pereira (2008b). O gráfico revela a presença das matérias no total das acções de conflito (greve, manifestação, acções judiciais).

⁵⁴ *Vd. João Freire, Reorganização da Carreira Docente do Ministério da Educação, Relatório Final, Dezembro de 2005, actas da Conferência Internacional “Teachers in Europe: working conditions, professional profile and career” organizada pela IED e Fundação F. Erbert (Fevereiro de 2007).*

no caso específico da avaliação de desempenho, juntamente com o carácter “definitivo” das orientações de reforma,⁵⁵ a aprovação do ECD (sem consenso negocial) bem como a aprovação do SIADAP (com consenso negocial parcelar) reduziram amplamente a margem negocial do diploma da avaliação de desempenho dos professores, pois este encontra-se duplamente enformado por diplomas de reforma já aprovados e que lhe dão origem.

Assim, do ponto de vista da metodologia de criação das novas regras, constatamos que as críticas sindicais elevaram a *ausência de diálogo e intransigência* do ME face às propostas dos sindicatos dos professores durante todo o processo negocial. Alvo destas críticas, o ME tem sido também acusado de contribuir para a construção social de uma imagem pejorativa dos sindicatos e dos professores bem como da relação dissonante entre interesses individuais e interesses colectivos: os sindicatos bloqueiam a transição, os professores precisam de ser melhores e há uma discrepância entre as agendas dos professores e as agendas sindicais. Constatamos também que a construção social e discursiva de um “ataque ao professor” e a criação de lideranças sindicais fortes em todo o processo negocial gerou um “campo de batalha” no sector e, apesar da diversidade de identidades profissionais na docência (consoante os graus de ensino, áreas de especialização, natureza das instituições de ensino, etc.), emergiu uma solidariedade profissional (aparentemente) inquebrável, una e indivisível face às reformas anunciadas. As negociações com o ME iniciaram-se com quatro mesas negociais mas, à medida que as rondas negociais foram evoluindo sem acordo entre as partes, os sindicatos formaram uma única Plataforma Sindical dos Professores, organização que é a expressão institucional tanto da solidariedade colectiva entre as diversas facções sindicais como da resistência do grupo profissional face às reformas.⁵⁶

Portanto, não só o conteúdo das novas regras é relativamente radical, como também (e sobretudo) a forma de implementação não tem sido pacífica, o que tem contribuído para o incremento da discórdia e conflitualidade colectiva em torno desta mudança. Argumentamos que a problemática do envolvimento dos trabalhadores nas mudanças é importante para a sua legitimação e sucesso. No caso das reformas que afectem grupos particulares de interesses este envolvimento assume uma dimensão ainda mais particular e atenta. Como veremos nas

⁵⁵ O ME admitiu ter uma “posição definitiva” quanto à direcção da reforma no sentido do mérito, avaliação individual e divisão da carreira (cf. *Jornal de Notícias*, 20 Outubro de 2006 e informação no sítio electrónico do Ministério da Educação) e deixou claro aos sindicatos que não abdicaria destes princípios e das medidas de fundo das propostas.

⁵⁶ Através das entrevistas com os dirigentes verificamos, porém, que a coordenação desta Plataforma não foi, de todo, integralmente consensual entre os actores, principalmente a cedência da liderança da FNE para a Fenprof. Não obstante, a FNE reconhece que o critério da representatividade e da capacidade organizacional prevaleceu.

fases seguintes, os bloqueios do processo de avaliação pelas escolas ocorridos em Fevereiro de 2008 e no início do ano lectivo de 2008/2009 constituíram uma evidência de que a não aceitação das novas regras pode inviabilizar a capacidade de mudança. Paralelamente às críticas à política negocial do governo, os sindicatos fundamentaram de forma central os seus argumentos na antecipação da *quebra na colegialidade e cooperação entre professores*, devido ao aumento esperado de competição entre colegas, ao sentimento de “policimento” e controlo acrescido da actividade docente, e ao desencadeamento de injustiças. De facto, constatamos que este sistema de avaliação introduz uma lógica de diferenciação entre professores, selecção qualitativa e relação com novas hierarquias, o que pode provocar efeitos não intencionais na motivação dos professores e na cooperação entre colegas da mesma profissão e da mesma escola. À imagem do que sucedeu com o SIADAP, a aplicação de quotas introduz selecção quantitativa onde mesmo os professores que cumpram os requisitos de preenchimento das quotas podem não vir a preenchê-las, uma vez que há um limite de atribuição. Sobre este aspecto, os sindicatos invocam que sentimentos de “clientelismo” e de “jogo viciado” parecem estar relacionados com este tipo de selecção. Por outro lado, no sistema de avaliação aprovado, os professores são avaliados pelos “pares” de uma categoria hierárquica superior, o que pode desafiar a solidariedade colegial e o *ethos* relativamente igualitário instituído nesta classe profissional. A acrescer, as resistências à divisão da carreira docente em duas categorias podem desencadear fenómenos de não legitimação das hierarquias e, por conseguinte, dos resultados de avaliação de desempenho. No quadro 3 sintetizamos os argumentos invocados pelas principais organizações sindicais em relação ao modelo de avaliação aprovado.

Quadro 3. Matriz dos argumentos sindicais face ao modelo de avaliação de desempenho⁵⁷

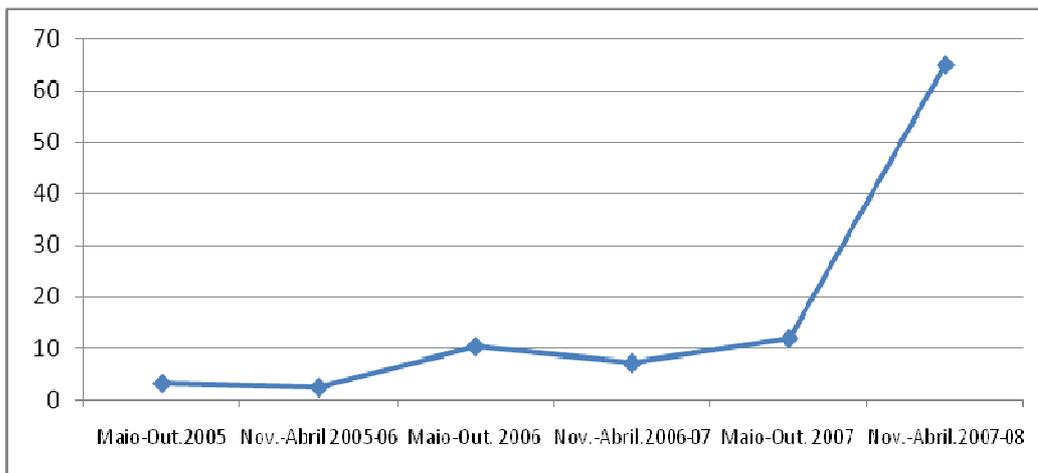
Exequibilidade	Críticas	Consequências antevistas
Operacionalização: <i>Modelo pouco exequível nos procedimentos</i>	Grande diversidade e quantidade de instrumentos	Falta de tempo para aplicar os procedimentos Inutilidade dos instrumentos Perda da qualidade da avaliação
	Avaliação “one-way” feita apenas pelas hierarquias	Injustiça entre os pares Menor autonomia, maior controlo
	Limitações administrativas à atribuição do mérito (quotas)	Injustiça entre os pares e entre as escolas Deturpação de princípios de competitividade Microconflitos Individualismo e divisão de professores Limites à progressão Classificações “forçadas” (critérios duplamente subjectivos para fazer distinções)
	Prazos curtos de implementação	Gestão desorganizada na mudança Falta de preparação formativa dos avaliadores e das escolas
Concepção: <i>Modelo pouco exequível no conteúdo</i>	Critérios e objectivos irrealistas	Emergência de subjectividades Emergência de injustiças Perda da qualidade da avaliação Ritualização de queixas, recursos e acção jurídica Desajustamentos dos indicadores à natureza do trabalho
	Modelo punitivo e não formativo	Perda de qualidade no ensino Desmotivação Menor autonomia e capacidade reflexiva (medo e obrigação) Professor “funcionário”

⁵⁷ Análise dos discursos das entrevistas com os dirigentes das maiores organizações sindicais de professores: Fenprof (CGTP), FNE (UGT) e Spliu (independente).

ii) Segunda fase. Bloqueios na aplicação do modelo: da ilegitimidade dos critérios de avaliação à burocracia da “máquina avaliativa” (Janeiro a Março de 2008)

Apesar da ausência de consenso sindical em relação ao modelo de avaliação aprovado, este começou a ser implementado em todas as escolas no ano lectivo de 2007/2008. A partir da publicação da lei a 10 de Janeiro (DR 2/2008), este sector vivenciou um dos períodos mais intensos de dinâmicas de conflitualidade entre os sindicatos, escolas e Ministério da Educação, período que culminou numa grande manifestação nacional a 8 de Março, com cerca de 100 mil participantes. O gráfico 2 elucida bem a intensidade dos conflitos durante este período, em que se verificaram cerca de 70% do total de conflitos neste sector desde 2005.

Gráfico 2. Distribuição do total dos conflitos no sector da Educação em Portugal, no período de Maio de 2005 a Abril de 2008 (seis semestres, % de conflitos)⁵⁸



Da análise dos tipos de acções desenvolvidas⁵⁹ constatamos que a acção sindical se multiplicou em diversas “arenas” de intervenção. O caso mais evidente de deslocação da acção sindical para outras “arenas” teve expressão, a partir de Janeiro 2008, nos pedidos diversos de suspensão do processo de avaliação e na entrega de providências cautelares sucessivas nos diversos tribunais administrativos para o mesmo fim. Também o Conselho Nacional de Escolas recomendou a suspensão do processo e a sua abertura apenas no ano

⁵⁸ Cf. Stoleroff e Pereira (2008b). O gráfico releva a proporção das acções de conflito em cada semestre relativamente ao total de conflitos (Maio/2005 a Abril/2008).

⁵⁹ *Idem.*

lectivo 2008/2009. Porém, o ME não cedeu a estes pedidos, e os tribunais administrativos também não deram seguimento à suspensão do processo. Da parte dos sindicatos, os pedidos de suspensão do processo visavam não apenas uma melhor organização e planeamento da aplicação do sistema nas escolas (*e.g.*, formação dos avaliadores, regulação das horas dispendidas nas actividades de avaliação e orientações ministeriais diversas), mas também a modificação dos critérios e dos mecanismos aprovados (*e.g.* melhoria do excesso normativo e burocrático das grelhas de avaliação). As posturas de ambas as partes em conflito (sindicatos dos professores e ME) e a ausência, de parte a parte, de diálogo e cedências significativas na concepção do diploma despoletaram posições bastante antagónicas entre os actores, mesmo com a celebração posterior de um inesperado entendimento. Se durante as negociações gerais da concepção do modelo de avaliação não havia consenso quanto aos principais fundamentos do modelo, após a sua aprovação não havia qualquer consenso quanto aos prazos de transição dos modelos. Esta dificuldade, aliada à relativa homogeneização dos argumentos sindicais nos órgãos de algumas escolas, foi sendo “ritualizada” em diversas escolas do país. As dinâmicas geradas nesse período revelaram a emergência de problemas organizacionais reais e também a forma como a falta de reconhecimento e aceitação das novas regras pode inviabilizar a mudança.

Um dos argumentos centrais dos sindicatos é que o modelo de avaliação aprovado prevê um *grau bastante elevado de burocracia* nos seus procedimentos, o que pode revelar-se contraproducente e perverso. A este respeito, por exemplo, os inspectores da Educação invocaram de imediato a dificuldade de recursos para ter um papel destacado no processo de avaliação.⁶⁰ Durante esta fase, o sintoma mais evidente de disfunção prática deste sistema teve expressão no bloqueio da primeira fase de avaliação, onde as escolas deveriam definir os objectivos individuais para 150 mil professores. Em meados de Fevereiro de 2008 um conjunto de escolas solicitou ao ME o adiamento do processo de avaliação para o ano lectivo seguinte, conseguindo que o ministério anulasse os prazos intermédios e fixasse apenas os prazos finais (Julho 2008) de modo a desbloquear o processo. Ainda assim, várias escolas começaram a “boicotar” as reuniões de trabalho e a não dar seguimento ao processo de avaliação.

⁶⁰ De facto, no panorama internacional (UE-27), Portugal é dos poucos países onde a avaliação externa não é de sobremaneira considerada e onde se privilegia a avaliação entre pares da mesma escola (*vd.* relatório da Comissão Europeia 2007 sobre “Responsabilidade e Autonomia dos Professores na Europa”). No modelo de avaliação de desempenho aprovado, os inspectores da Educação têm, para já, um papel residual em todo o processo.

Uma crítica transversal à elevada burocratização do modelo tem sido o reforço (indesejado) do papel do professor enquanto “técnico da educação” e a dificuldade de utilização dos tempos de trabalho para desempenhar actividades paralelas à praxis pedagógico-científica e vocacional (*e.g.*, as actividades administrativas são bem pontuadas no sistema, ou é necessário despende tempo de trabalho delimitado para cumprimento de tarefas administrativas em torno da “máquina” de avaliação).⁶¹ Os sindicatos têm resistido a esta forma de controlo burocrático, não só porque desafia a autonomia profissional dos professores, mas também porque se revela um mecanismo contraproducente do ponto de vista dos resultados.

Os sindicatos têm argumentado que os *critérios de avaliação* previstos consideram “excessivamente” a vertente quantitativa do trabalho docente, quando a vertente qualitativa não se torna tão apreensível pelos métodos e critérios propostos (*e.g.*, a relação pedagógica com os alunos dificilmente será apreendida com duas ou três aulas de vigilância). Isto torna-se problemático, especialmente porque os resultados do trabalho docente são, em grande parte, qualitativos, extravasando muito o apreensível a curto prazo. De facto, a mensurabilidade do *output* do trabalho nos serviços públicos afigura-se geralmente como problemática e não consensual. O mesmo se pode dizer em relação aos efeitos positivos desta mensurabilidade para a eficácia e qualidade dos serviços. Como vimos anteriormente, estes são alguns dos problemas (não apenas em Portugal) decorrentes da concepção de reformas administrativas inspiradas em paradigmas gestionários com efeitos práticos por vezes bastante desadequados da natureza do serviço e da realidade concreta. No caso do trabalho docente, a avaliação do trabalho dos professores e a sua relação com a melhoria da qualidade do ensino torna-se ainda mais complexa. Porém, consideramos que se os indicadores de desempenho são poucos ou ambíguos, argumenta-se que o trabalho docente é demasiado multidimensional e exigente de uma bateria alargada e precisa de indicadores de avaliação. Por outro lado, a implementação de uma aparelhagem de avaliação demasiado prescritiva parece ter o efeito perverso de burocratização do sistema e bloqueio da sua aplicação.

⁶¹ A este propósito, veja-se uma das justificações apontadas por alguns presidentes de Conselhos Executivos: “O trabalho que a aplicação deste modelo pressupõe, quer para avaliadores quer para avaliados, descentra o professor do desenvolvimento do ensino-aprendizagem. Assim, a própria aplicação da avaliação de desempenho docente contradiz uma das suas metas principais, a saber, a melhoria da qualidade das aprendizagens dos alunos (ponto 2, artigo 40.º do Decreto-lei 15/2007 de 19 de Janeiro).” Cf. Carta ao Ministério da Educação de 55 Presidentes de Conselhos Executivos de Coimbra que reclamam “por unanimidade” a suspensão desta avaliação. *Vd.* carta em fenprof.pt

Neste âmbito, um padrão de resposta que identificamos nos discursos sindicais é a relação excessivamente causal entre a avaliação de desempenho e o sucesso escolar dos alunos.⁶² De facto, constatamos que a “engenharia” subjacente a este sistema de avaliação tem como objectivo melhorar a responsabilização dos professores (*teaching accountability*) nos resultados escolares e na qualidade do sistema educativo. As críticas advêm precisamente porque o fenómeno do sucesso escolar não se encontra correlacionado apenas com as competências dos professores ou a qualidade do ensino mas também com um conjunto vasto de variáveis sociais, económicas, culturais e políticas que extravasam a escola e o desempenho docente. O facto de em Portugal não ser utilizado nenhum mecanismo preciso de ponderação relativa destas variáveis ou de a sua quantificação ser bastante difícil faz com que os professores facilmente se tornem “cépticos” quando se eleva demasiado a responsabilidade do seu desempenho nos resultados escolares.

Na confluência entre a ausência generalizada do reconhecimento das novas regras de avaliação, dos prazos definidos pelo ME para a implementação do modelo e do alegado crescimento de uma “rede de resistência” em diversas escolas do país, a Plataforma Sindical de Professores convocou uma manifestação nacional a 8 de Março de 2008 que contou com cerca de 100 mil participantes. Paralelamente, começaram a tomar expressão diversos movimentos não sindicais de professores insatisfeitos e resistentes ao modelo de avaliação em vigor, nomeadamente o MUP (movimento Mobilização e Unidade dos Professores), a APEDE (Associação de Professores e Educadores em Defesa do Ensino) e o Promova (Professores Movimento de Valorização). Haverá diversas considerações e interrogações a fazer sobre estes novos movimentos mas, para já, consideramos significativo o facto de o “movimento de contestação” transcender o movimento meramente sindical e as iniciativas da Plataforma Sindical de Professores, facto que se tornou mais evidente, como veremos, com a autonomização de uma manifestação nacional não sindical em Novembro (2008). Inesperadamente, a manifestação de Março de 2008 teve como resultado a reabertura por parte do ME de uma esfera de concessões e de diálogo com as organizações sindicais.

⁶² Por exemplo, na ficha de objectivos individuais os professores devem inscrever as seguintes indicações: em quanto vão melhorar a média dos resultados dos seus alunos relativamente ao ano lectivo passado; em quanto vão contribuir para a redução da taxa de abandono escolar (em percentagem); em quanto vão melhorar os resultados escolares dos seus alunos, do 1º para o 3º período (em percentagem). No final de Novembro de 2008 o ME abriu uma esfera de concessões relativamente ao ano lectivo de 2008/2009, permitindo a não consideração dos resultados escolares e das taxas de abandono escolar na avaliação referente a este ano lectivo.

iii) Terceira fase. Renegociação do modelo de avaliação e “entendimento” entre os actores: um desbloqueio temporário ou uma “válvula de escape” à resistência? (Março e Abril de 2008)

As divergências em relação à aplicação do modelo de avaliação de desempenho foram ligeiramente atenuadas com a reabertura de negociações com o ME a 11 de Março e principalmente com a celebração de um “entendimento” entre as partes um mês depois.⁶³ O que significou este “entendimento”? Por um lado, a instituição formal da possibilidade de revisão integral do modelo de avaliação em 2009 constitui, sem dúvida, uma tática de “descompressão” da fragilidade de diálogo entre as partes. Porém, o que defendemos é que este processo de renegociação foi meramente reactivo e apenas adiou e prolongou a resistência para o ano lectivo de 2008/2009. Não foi uma “válvula de escape” definitiva para a resistência e intensidade dos conflitos mas, antes, originou uma acumulação de reserva de poder sindical e de expectativas de suspensão, pois o ME teve que reconhecer a dificuldade de aplicação do modelo de avaliação e de ceder a algumas propostas sindicais.

Assim, num contexto de débil exequibilidade do modelo de avaliação, consideramos que estas negociações foram um desbloqueio temporário e funcional que permitiu a defesa laboral e profissional de um grupo de 12 mil professores no fim do ano lectivo: foi aprovado um modelo de avaliação com apenas quatro critérios de avaliação (administrativos) para professores contratados (cerca de 7 mil) que precisavam dos resultados de avaliação para a renovação dos seus contratos e para professores de carreira situados no último escalão (cerca de 5 mil), tendo sido adiado o modelo integral para o ano lectivo 2008/2009. As evidências seguintes demonstraram que a resistência sindical não recuou significativamente, antes os protestos se mantiveram até ao fim do ano lectivo de 2007/2008 e, como veremos na fase seguinte, as organizações sindicais não desistiram do projecto de suspensão do modelo aprovado e da apresentação de alternativas ao modelo de avaliação vigente.

Outra das concessões consideravelmente importantes do ponto de vista da participação sindical nas reformas foi a criação de uma Comissão Paritária de Acompanhamento da Avaliação onde, juntamente com membros da Administração Educativa, as organizações sindicais têm participação efectiva formal, o que significa uma

⁶³ *Vd.* “Memorando de entendimento”, disponível no URL da Fenprof.

institucionalização da monitorização do modelo de avaliação e da participação sindical na mudança. Porém, as evidências revelam que desde Abril de 2008 que o funcionamento desta comissão tem sido relativamente incipiente e a sua alegada “inoperância” conduziu, inclusive, à saída da maior organização sindical de professores (Fenprof) deste órgão. Paralelamente, o Conselho Científico para a Avaliação de Professores permaneceu até recentemente sem presidente definitivo.

iv) Quarta fase. Reentrada em processos simultâneos de resistência colectiva e de construção de modelos alternativos: entre a monitorização e a transição incerta (ano lectivo de 2008/2009)

A fase mais recente do processo de resistência ao modelo de avaliação foi reforçada com a abertura do ano lectivo de 2008/2009. Na verdade, apesar de a Plataforma Sindical de Professores ter assinado um “memorando de entendimento” em Abril, que previa o adiamento do mecanismo de avaliação para o ano lectivo de 2008/2009, era expectável que as dinâmicas de resistência se fortalecessem com a intransigência do ME em continuar a implementar o modelo aprovado em 2007 e com a possibilidade formal da sua revisão em 2009. Como consequência, diversas escolas por todo o país começaram a entrar numa espiral de suspensões sucessivas do modelo de avaliação. Os dados mais recentes indicam que cerca de 308 escolas ou agrupamentos escolares terão votado em assembleia de professores ou expressado por escrito a suspensão do modelo de avaliação de desempenho (quadro 4).

Quadro 4. Número de escolas/agrupamentos escolares que pediram suspensão do modelo de avaliação⁶⁴

Regiões	N.º de agrupamentos/escolas
Norte	115
Centro	89
Lisboa e Vale do Tejo	75
Sul (Alentejo e Algarve)	29

⁶⁴ Dados obtidos pela Fenprof até às 11 horas de 24 de Novembro de 2008.

Na prática, estas suspensões significam *desobediência disciplinar* e são ilustrativas do jogo de forças entre os actores e da demonstração do poder destes profissionais em relação ao ME. Mesmo que as suspensões tenham consequências punitivas para os professores, o interesse aqui é ganhar uma posição de força e desencadear novamente bloqueios sucessivos a fim de demonstrar a inexequibilidade do modelo. De facto, as instâncias lícitas de recurso para a mudança foram sendo esgotadas nos diversos pedidos ao ME (dentro e fora na arena negocial) e nas diversas instâncias de justiça e políticas. A suspensão unilateral do modelo de avaliação surge, pois, como o último reduto (legítimo, embora em alguns casos ilícito) deste grupo profissional para impedir o avanço do modelo de avaliação. Sabemos que a resistência à mudança se verifica em todos os domínios da vida social. No caso de uma transformação laboral e organizacional que coloque em causa estruturas complexas de poder, a colaboração dos membros visados é extremamente importante para a gestão da transição e para a sua aceitação. Nas escolas públicas portuguesas foi expectável que as transições anunciadas se concretizassem com padrões de bloqueio, especialmente porque o ME não conseguiu plataformas de consenso com os sindicatos dos professores, e porque estes discordam da revisão do ECD desde a sua forma mais “embrionária” até às concessões insuficientes do ME ao longo da implementação do modelo. Assistimos actualmente a um “impasse social” neste sector onde, por um lado, devido a diversos factores económicos e políticos, o ME tem vindo a conduzir a reforma de modo relativamente “ofensivo” e “reactivo”, não legitimando as críticas apontadas e não abdicando do modelo de avaliação criado. Vejam-se as declarações recentes de Maria de Lurdes Rodrigues, ministra da Educação, no parlamento português: “Peço desculpa aos senhores professores por ter causado tanta desmotivação (...) mas é do interesse do país, dos alunos e das escolas.” (cit. Maria de Lurdes Rodrigues numa intervenção no parlamento, RTP, 12 de Novembro de 2008)

Por outro lado, as organizações sindicais dos professores e os movimentos não sindicais de professores também não têm conseguido “jogar” as suas propostas nos parâmetros do ME, e têm construído uma aparente “rede organizada de resistência” no sistema escolar, onde apenas cedem ao diálogo com o ME com o fim de suspender este modelo de avaliação e aprovar outro. Recentemente, o movimento de contestação tomou expressão numa grande manifestação nacional a 8 de Novembro (estimada pelos sindicatos em cerca de 120 mil participantes) e, uma semana depois, num outro protesto nacional organizado pela iniciativa dos movimentos não sindicais (estimada em cerca de 10 mil participantes). No âmbito das competências dos sindicatos junto da comissão paritária, a

Fenprof submeteu um documento com onze problemas organizacionais suscitados pelo modelo de avaliação com base nas queixas e recursos das escolas no início do ano lectivo (e.g., avaliadores sem competências para essas funções, possibilidade de dupla avaliação, entre outras – *vd.* documento *Ofício à Comissão Paritária da Avaliação de Professores*, 1 de Outubro de 2008) e suspendeu a sua participação nesse órgão.

No final de Novembro de 2008, o ME reconheceu o problema da existência de avaliadores de áreas disciplinares diferentes das dos avaliados, o problema da burocracia e o problema da sobrecarga de trabalho inerente ao processo de avaliação.⁶⁵ Desta forma, as evidências recentes têm mostrado um ME disponível para pensar soluções de simplificação do modelo no que respeita aos seus procedimentos, embora estas possam ainda não ser política e tecnicamente suficientes para colher a aceitação dos professores e das suas organizações sindicais. Não obstante as cedências recentes, ficou claro que os princípios e o conteúdo do modelo de avaliação se pretendem inalteráveis e que os processos de suspensão deverão ser minimizados: “a propósito de apelos à suspensão do processo de avaliação de desempenho docente, o Ministério da Educação esclarece que a avaliação é, nos termos da lei, um direito e um dever, que tem que ser garantido a todos os professores pelos conselhos executivos das escolas (...) A responsabilidade de concretização do modelo de avaliação é dos conselhos executivos e só estes podem tomar a decisão de suspendê-lo. Isso ainda não aconteceu e espero que não aconteça, mas, se vier a acontecer, é necessário tirar daí todas as consequências e que assumam responsabilidades até ao fim.” (cit. Maria de Lurdes Rodrigues, TSF, 13 de Novembro de 2008). Neste contexto, e apesar das cedências recentes do ME, a Plataforma Sindical de Professores tem maximizado as suas reivindicações de revogação do modelo de avaliação e da sua suspensão sucessiva nas escolas, prevendo a continuação dos protestos durante este primeiro período escolar. Com a possibilidade formal de revisão do modelo em Junho de 2009, as federações sindicais têm preparado também modelos alternativos de avaliação de desempenho. Uma posição

⁶⁵ Sete medidas foram anunciadas: “Primeira medida, garantir que os professores são avaliados por avaliadores da mesma área disciplinar; segunda medida, dispensar, neste ano lectivo, o critério dos resultados escolares e das taxas de abandono, tal como recomendado pelo Conselho Científico da Avaliação dos Professores; terceira medida, rever e simplificar as fichas de avaliação e auto-avaliação, bem como os instrumentos de registo; quarta medida, dispensar as reuniões entre avaliadores e avaliados em caso de acordo tácito (quer sobre os objectivos individuais, quer sobre a classificação proposta); quinta medida, a observação de aulas fica dependente de requerimento dos interessados e é condição necessária para a obtenção da classificação de *muito bom* ou *excelente*; sexta medida, reduzir de três para duas o número mínimo de aulas a observar, ficando a terceira dependente de requerimento do professor avaliado; sétima medida, simplificar o regime de avaliação dos professores avaliadores e compensar nos respectivos horários a sua sobrecarga de trabalho.” Cf. “Medidas para melhorar o processo de avaliação dos professores”, Ministério da Educação, 21 de Novembro de 2008.

unânime entre os sindicatos é a de que os professores e as suas organizações sindicais não se opõem de nenhuma forma ao princípio da avaliação de desempenho dos professores. Isto significa que a ideia de reforma não é rejeitada ou recusada e que estes actores pretendem, de facto, entrar no “jogo”. Porém, o objecto principal de conflito – critérios, instrumentos, quotas e a nova categoria de avaliadores – não tem sido objecto de negociação, e a política negocial do ME não tem sido exemplar à luz dos princípios internacionais do diálogo social, o que exacerbou e ainda demarca um campo de conflito e de resistência permanente neste sector.

Para já, prevemos que enquanto esta mudança for sentida unanimemente pelos sindicatos dos professores como uma imposição e não ocorrer uma revisão integral do modelo com a participação dos sindicatos, as novas regras de avaliação irão sendo adiadas e sujeitas a ajustamentos sucessivos e experimentais. Com o “memorando de Abril” e a declaração recente do ME em Novembro de 2008, abriram-se algumas esferas de concessão, embora a transição definitiva seja ainda relativamente incerta. O facto é que estas reformas devem ser arquitectadas para além dos calendários políticos e da filosofia política dos partidos no poder, pois uma reforma sustentável e politicamente responsável assenta em consensos alargados. Isto implica a construção de plataformas concertadas entre os partidos políticos, os professores, as organizações sindicais, as associações de pais, o Conselho Nacional de Escolas, o Conselho Nacional de Educação, as autarquias e todos os agentes que compõem a comunidade educativa.

Tal como noutros países europeus, verificamos que, sob a égide da necessidade de controlo da qualidade da prestação dos serviços educativos, se assiste à introdução de esquemas renovados de avaliação de desempenho, introdução de novos modelos de reorganização das escolas, das relações de emprego e da profissão docente em Portugal. Aliado a estes novos modelos de regulação da escola pública e da profissão docente, argumentamos que tem emergido um novo tipo de controlo burocrático e a redefinição das identidades profissionais dos professores. Nos contextos actuais de mudança e de novas exigências, é pedido aos professores que troquem parcialmente alguma autonomia e colegialidade instituídas por novos tipos de profissionalismo e concepções renovadas sobre o que deve ser o trabalho docente. Desta forma, a conflitualidade que tem emergido no desenrolar da mudança advém não só porque os novos modelos são directamente concebidos de forma tecnocrática,⁶⁶ mas também porque este tipo de “engenharia social”

⁶⁶ Para uma análise da abordagem tecnocrática envolvida na concepção e aplicação da reforma administrativa em Portugal, *vd.* Stoleroff (2007).

tem sido estendido à concepção, “de fora para dentro”, de um novo profissionalismo, de novas identidades profissionais e de novas formas de trabalho docente.

Notas finais: A avaliação de desempenho e a confluência com outros desafios no sector da educação

Neste trabalho começámos a construir uma abordagem às novas formas de gestão pública e aos sistemas de avaliação, bem como a reunir algumas evidências e interrogações sobre o caso português, para um trabalho aprofundado sobre as implicações da mudança dos modelos laborais e organizacionais no sector da educação para a reorganização do trabalho e da profissão docente no ensino público. As reformas a que assistimos actualmente são inspiradas em paradigmas de gestão estratégica já aplicados noutros países e noutras organizações. As estratégias elaboradas resultam de combinações diversas entre medidas e metodologias de implementação, podendo ter impactos igualmente diversos. No caso português, estas reformas estão ainda a ser aplicadas e, face às características institucionais tradicionalmente existentes, o sentido das mudanças a que assistimos é, para já, radical e não consensual entre diversos actores, do ponto de vista do sentido da mudança, dos seus objectivos e dos seus impactos. No sector da educação, as novas formas de avaliação integram um modelo que faz parte das novas formas de regulação da escola pública e da profissão docente. Face às novas regulações, a centralidade do professor no sistema escolar surge reconfigurada, integrada em espaços de intervenção e de responsabilidade cada vez mais complexos e alargados. É pedido aos professores que ensinem, mas que reforcem também as suas competências técnico-administrativas e gestionárias e que partilhem a gestão das escolas e o planeamento do seu trabalho com outros actores da sociedade.

Uma vez que a administração educativa portuguesa é bastante centralizada, e os professores do ensino público são na generalidade funcionários públicos, os novos esquemas de avaliação dos professores têm um enquadramento correspondente à nova avaliação de desempenho para os restantes funcionários públicos (com adaptações especiais). Aliadas à problemática da avaliação de desempenho, as novas modificações introduzem também novas hierarquias e maior diferenciação individual entre professores. O exemplo mais explícito desta mudança foi a criação da categoria de “professor titular”.

O professor que cumpra os requisitos desta categoria e que consiga preencher as vagas existentes em cada escola passa a assumir responsabilidades acrescidas (nomeadamente, administrativas), entre as quais a avaliação dos professores não titulares na sua escola. Paralelamente, assiste-se à quebra do monopólio da gestão das escolas públicas pelos professores e ao declínio do modelo colegial e administrativamente centralizado. Estes fenómenos resultam, designadamente, da criação de uma direcção escolar unipessoal (um director/a professor/a), da entrada dos pais e das autarquias nos órgãos de gestão e de tomada de decisão nas escolas, e da municipalização progressiva do ensino.⁶⁷ Isto significa que as mudanças estruturais e organizacionais planeadas para este sector tomam forma em diversas “frentes” de acção e representam por isso diversos desafios para a classe docente e para os seus sindicatos.

Na prática, ainda não sabemos quais são os verdadeiros impactos nos professores ao nível das relações entre colegas, da qualidade do trabalho docente, dos resultados escolares ou da sua motivação. Porém, a grande conflitualidade e oposição sindical, bem como os bloqueios iniciais na transição de regimes são, para já, sintomáticos de não consensualidade relativamente a este sistema de avaliação e de algumas disfunções na implementação da mudança. Quais são os impactos destes novos sistemas na motivação dos professores portugueses? Qual é o grau de adequabilidade destas lógicas às características do trabalho docente e do sistema educativo português? Qual será o papel dos diversos sindicatos dos professores na transição e monitorização da mudança? Estamos no início de uma nova fase de gestão na função pública portuguesa e no sector público da educação. Posteriormente, acompanharemos a aplicação e revisão do modelo de avaliação de desempenho e os seus impactos nas vivências e nos discursos dos professores através de um grupo seleccionado de escolas.

⁶⁷ Na estratégia de municipalização do ensino não há ainda descentralização da gestão dos docentes. Para já, estas competências funcionam ao nível centralizado e prevê-se grande resistência sindical caso haja uma proposta nesse sentido. A 28 de Julho de 2008 foi aprovado um decreto-lei que transfere as competências de gestão do pessoal não docente para os municípios, porém, no fim de Agosto as autarquias invocaram a impossibilidade de assumir estas competências já no ano lectivo de 2008/2009. Sobre a direcção escolar, o cargo de director é ocupado por um professor e não por um gestor. Houve em alguns momentos tentativas de sondar os actores quanto à possibilidade de entrada de um gestor nas escolas (tal como acontece nos modelos empresariais dos hospitais), porém, o modelo mantém-se com professores no cargo de direcção.

Referências bibliográficas

Abbott, Andrew (1988), *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, IL, The University of Chicago Press.

Araújo, Joaquim Filipe F. E. de (1999), *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration*, tese de doutoramento, University of Exeter, Reino Unido.

Auby, Jean-François (1998), *Les Services Publics en Europe*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bach, S., L. Bordogna, G. Della Rocca, e D. Winchester (orgs.) (1999), *Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia?*, Londres, Routledge.

Bach, S. (2004), “Employee participation and union voice in the NHS”, em *Human Resource Management*, vol. 14, nº 2, pp. 3-19.

Bach, Stephen, e Ian Kessler (2007), “Human resource management and the New Public Management”, em P. Boxall, J. Purcell e P. Wright (orgs.) (2007), *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford, Oxford University Press, pp. 469-488.

Ball, S. R. (2003), “The teacher’s soul and the terrors of performativity”, em *Journal of Education Policy*, vol. 18, nº 2, pp. 215-228.

Ballou, D., e M. Podgursky (1993), “Teachers’ attitudes towards merit pay: examining conventional wisdom”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 47, nº 1, pp. 50-61.

Ballou, D., e M. Podgursky (1997), *Teacher Pay and Teacher Quality*, Kalamazoo, MI, W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Ballou, D., e M. Podgursky (2001), “Defining merit: let the market decide”, em *Education Matters*, vol. 1, nº 1, Primavera, pp. 16-25.

Bordogna, Lorenzo (2003), “The reform of public sector employment relations in industrialized democracies”, em J. Brock e D. Lipsky (orgs.), *Going Public: The Role of Labour-Management Relations in Delivering Quality Government Services*, Urbana Champaign, IL, IRRAS Series-Cornell ILR Press, pp. 23-68.

Bordogna, L. (2007a), *Industrial Relations in the Public Sector*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, disponível em: <http://www.eiro.org>

Bordogna, L. (2007b), “Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations”, 8th European Congress of International Industrial Relations Association (IIRA), Manchester, 3-6 de Setembro.

Bossaert, Danielle (2005), “The flexibilisation of the employment status of civil servants: from life tenure to more flexible employment relations?” (Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member

States), Luxemburgo, European Institute of Public Administration, disponível em: <http://www.lapres.net/flexib.pdf>

Bouckaert, Geert (1998), “Medição e gestão da performance no contexto do sector público”, em INA, *A Avaliação na Administração Pública: Acta Geral do 1º Encontro INA*, Lisboa, INA.

Burgess, Simon, Bronwyn Croxson, Paul Gregg, e Carol Propper (2001), *The Intricacies of the Relationship Between Pay and Performance for Teachers: Do Teachers Respond to Performance Related Pay Schemes?*, Bristol, CMPO Working Paper Series, nº 01/35, disponível em: <http://www.bristol.ac.uk/cmppo/publications/papers/2001/wp35.pdf>

Caetano, António (1997), *A Avaliação de Desempenho: Metáforas, Conceitos e Práticas*, Lisboa, RH Editora.

Caetano, António, e Jorge Vala (orgs.) (2007), *A Gestão de Recursos Humanos: Contextos, Processos e Técnicas* (3ª ed.), Lisboa, RH Editora.

Carapeto, Carlos, e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.

Chamberlin, R., T. Wragg, G. Haynes, e C. Wragg (2002), “Performance-related pay and the teaching profession: a review of the literature”, em *Research Papers in Education*, vol. 17, nº 1, pp. 31-49.

Christensen, T., e P. Lægreid (orgs.) (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

Cibulka, James G. (1997), “Two eras of urban schooling: the decline of the old order and the emergence of new organizational forms”, em *Education and Urban Society*, vol. 29, nº 3, pp. 317-341.

Clarke, John, e Janet Newman (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres, Sage Publications.

Crouch, Colin (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Clarendon Press.

Cutler, Tony, e Barbara Waine (2000), “Mutual benefits or managerial control? The role of appraisal in performance related pay for teachers”, em *British Journal of Educational Studies*, vol. 48, nº 2, pp. 170-182.

Deci, Edward L., Richard Koestner, e Richard M. Ryan (1999), “A metanalytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation”, em *Psychological Bulletin*, vol. 125, nº 6, pp. 627-668.

Ferlie, Ewan, Lynn Asbrune, Louise Fitzgerald, e Andrew Pettigrew (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.

Fernandes, Alexandra, e António Caetano (2007), “A avaliação de desempenho”, em António Caetano e Jorge Vala, *Gestão de Recursos Humanos: Contextos, Processos e Técnicas*, 3ª ed., Lisboa, RH Editora, pp. 359-387.

Ferner, Anthony (1994), “The State as employer”, em Richard Hyman e Anthony Ferner (orgs.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford, Blackwell.

Firestone, William A., e James R. Pennell (1993), “Teacher commitment, working conditions, and differential incentive policies”, em *Review of Educational Research*, vol. 63, nº 4, pp. 489-525.

Flynn, R. (1999), “Managerialism, professionalism and quasi-markets”, em M. Exworthy e S. Halford (orgs.), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham, Open University Press.

Forrester, Gill, P. L. Forrester, e J. S. Hassard (2000), “Paying teachers for performance: a comparison with private sector experience”, em *Management Research News*, vol. 23, nº 9-11, pp. 65-66.

Forrester, Gill (2001), “Performance-related pay for teachers: an examination of the underlying objectives and its application in practice”, em *Public Management Review*, vol. 3, nº 4, pp. 617-625.

Freidson, Eliot (1986) *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago, The University of Chicago Press.

Fusarelli, Lance D., e Bonnie C. Johnson (2004), “Educational governance and the New Public Management”, em *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, vol. 9, nº 2, pp. 118-127.

Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 77-102.

Goode, W. J. (1957), “Community within a community: the professions”, em *American Sociological Review*, vol. 22, nº 2, pp. 194-200.

Greenwood, Ernest (1957), “Attributes of a profession”, em *Social Work*, vol. 2, pp. 45-55.
Gruening, Gernod (2001), “Origin and theoretical basis of New Public Management”, em *International Public Management Journal*, vol. 4, nº 1, pp. 1-25.

Harvey-Beavis, Owen (2003), “Performance-based rewards for teachers: a literature review”, comunicação apresentada ao 3rd. Workshop of Participating Countries on OECD’s Activity *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Atenas, 4-5 de Junho, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/47/34077553.pdf>

Hoerr, T. R. (1998), “A case for merit pay”, em *Phi Delta Kappan*, vol. 80, nº 4, pp. 326-327.

Holt, M. (2001), “Performance pay for teachers: the standards movement’s last stand?”, em *Phi Delta Kappan*, vol. 83, nº 4, pp. 312-317.

Hood, Christopher (1995), “The New Public Management in the 1980s: variations on a theme”, em *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, nº 2/3, pp. 93-109.

Horton, Sylvia (2006), “New Public Management: its impact on public servant’s identity – an introduction to this symposium”, em *International Journal of Public Sector Management*, vol. 19, nº 6, pp. 533-542.

Ironside, M., e R. Seifert (1995), *Industrial Relations in Schools*, Londres, Routledge.

Kelley, C. (1999), “The motivational impact of school-based performance awards”, em *Journal of Personnel Evaluation in Education*, vol. 12, nº 4, pp. 309-326.

Ketelaar, Anne, Nick Manning, e Edouard Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants. OECD and Other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007/5, Paris, OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate – Public Governance Committee, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/40/38990099.pdf>

Kohn, A. (1993), “Why incentive plans cannot work”, em *Harvard Business Review*, vol. 71, nº 5, pp. 54-63.

Lane, Jan-Erik (1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications.

Lavy, Victor (2002), “Evaluating the effect of teachers’ group performance incentives on pupil achievement”, em *Journal of Political Economy*, vol. 110, nº 6, pp. 1286-1317.

Magalhães, António M., e Stephen R. Stoer (orgs.) (2006), *Reconfigurações: Educação, Estado e Cultura numa Época de Globalização*, Porto, Profedições.

Malen, Betty (1999), “On rewards, punishments, and possibilities: teacher compensation as education reform”, em *Journal of Personnel Evaluation in Education*, vol. 12, nº 4, pp. 387-394.

Marsden, D., e R. Richardson (1994), “Performance pay: the effects of merit pay on motivation in the public services”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 32, nº 2, pp. 243-261.

Marsden, D. (2004), “The role of performance-related pay in renegotiating the ‘effort bargain’: the case of the British public service”, *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 57, nº 3, Abril, pp. 350-370, disponível em: http://www.allamreform.hu/letoltheto/kozigazgatas/kulfoldi/David_Marsden_The_role_of_performance_related_pay_in_renegot.pdf

Marsden, David, Richard Belfield (2004), “Unions, performance-related pay and procedural justice: the case of classroom teachers”, Centre for Economic Performance, CEP Discussion Paper nº 660, Novembro, Londres, London School of Economics, disponível em: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0660.pdf>

Mathiasen, D. (1996), “The New Public Management and its critics”, comunicação apresentada à Conference on the New Public Management in International Perspective, St. Gallen, Suíça, 11-13 de Julho.

McDonough, Peggy (2006), “Habitus and the practice of public service”, em *Work, Employment and Society*, vol. 20, nº 4, pp. 629-647.

Odden, Allan (2001), “Defining merit”, em *Education Matters*, vol. 1, nº 1, pp. 16-24.

Odden, Allan, e Carolyn Kelley (2002), *Paying Teachers for What They Know and Do: New and Smarter Compensation Strategies to Improve Schools*, 2ª ed., Thousand Oaks, CA, Corwin Press.

OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD.

OECD (2005), *Education at a Glance: OECD Indicators 2005*, Paris, OECD, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/25/35333424.pdf>

OECD (2007), *Education at a Glance 2007: OECD Indicators*, Paris, OECD, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/55/39313286.pdf>

OECD (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, Paris, OECD, disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/43/41277782.pdf>

Ozaki, M. (1987a), “Les relations professionnelles dans la fonction publique. 1) La détermination des conditions d’emploi”, *Revue Internationale du Travail*, vol. 126, nº 3, Maio-Junho, pp. 307-331.

Ozaki, M. (1987b), “Les relations professionnelles dans la fonction publique. 2) Les conflits du travail et leur règlement”, em *Revue Internationale du Travail*, vol. 126, nº 4, Julho-Agosto, pp. 455-475.

Parkin, Frank (1979), *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, Londres, Tavistock.

Parsons, Talcott (1968), “Professions”, em David Sills (org.), *International Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. 12, Nova Iorque, Crowell Collier and Macmillan, pp. 536-547.

Ramirez, A. (2001), “How merit pay undermines education”, em *Educational Leadership*, vol. 58, nº 5, pp. 16-20.

Richardson, Ray (1999), *Performance Related Pay in Schools: An Assessment of the Green Papers* (A Report Prepared for the National Union of Teachers by The London School of Economics and Political Science), Londres, LSE.

Rocha, J. A. Oliveira (2007), *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, 2ª ed., Lisboa, Escolar Editora.

Rodrigues, Maria de Lurdes (2002), *Sociologia das Profissões*, Oeiras, Celta Editora.

Ruysseveldt, J. V., e J. Visser (orgs.) (1996), *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, Londres, Sage Publications.

Seddon, Terri (1997), “Education: Desprofessionalised? Or regulated, reorganized and reauthorized”, em *Australian Journal of Education*, vol. 41, nº 3, pp. 228-247.

Seifert, R. (1992), *Industrial Relations in the NHS*, Londres, Chapman and Hall.

Skålén, P. (2004), “New public management reform and the construction of organizational identities”, em *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, nº 3, Março, pp. 251-263.

Solomon, L., e M. Podgursky (2001), *The Pros and Cons of Performance-Based Compensation*, Pasadena, CA, Milken Family Foundation.

Stoer, S. R., L. Cortesão, e J. A. Correia (orgs.) (2001), *Transnacionalização da Educação: Da Crise da Educação à “Educação” da Crise*, Porto, Edições Afrontamento.

Stoleroff, Alan (1988), “Sindicalismo e relações industriais em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 4, pp. 147-164.

Stoleroff, Alan (1992), “Between corporativism and class struggle: the Portuguese labour movement and the Cavaco Silva governments”, em *West European Politics*, vol. 15, nº 4, Outubro, pp. 118-150.

Stoleroff, Alan (2007), “The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions”, em *Transfer – European Review of Labour and Research*, vol. 13, nº 4, Inverno, pp. 631-652.

Stoleroff, Alan, e Irina Bettencourt Pereira (2007), “The reform of the Portuguese public administration: the evolution of negotiation and conflict between unions and governments”, em *Actas do 8th European Congress of the International Industrial Relations Association*, 3-6 de Setembro de 2007, Manchester, IIRA.

Stoleroff, A., e Irina Bettencourt Pereira (2008a), “Teachers unions and the transformation of employment relations in public education in Portugal”, em *Transfer – European Review of Labour and Research*, vol. 14, nº 2, Verão, pp. 313-332.

Stoleroff A., e Irina Bettencourt Pereira (2008b), “The reform of management and careers in the Portuguese public educational system: responses of teachers and their unions”, em *Actas do First Forum of Sociology*, International Sociological Association (ISA), Barcelona, 5-8 de Setembro.

Storey, A. (2000), “A leap of faith? Performance pay for teachers”, em *Journal of Education Policy*, vol. 15, nº 5, pp. 509-523.

Teodoro, A. (2006), *Professores, para Quê? Mudanças e Desafios na Profissão Docente*, Coleção Andarilho, Porto, Profedições.

Tomlinson, H. (2000), “Proposals for performance related pay in english schools”, em *School Leadership and Management*, vol. 20, nº 3, pp. 281-298.

Traxler, Franz (1999), “The State in industrial relations: a cross-national analysis of developments and socioeconomic effects”, em *European Journal of Political Research*, vol. 36, nº 5, pp. 55-85.

Treu, Tiziano (org.) (1987), *Public Service Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects – a Comparative Survey of Seven Industrialised Market Economy Countries*, Genebra, International Labour Office/ILO.

Visser, Jelle (2004), “Patterns and variations in European industrial relations”, em *Industrial Relations in Europe 2004*, Luxemburgo, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Office for Official Publications of the European Communities, capítulo 1, pp. 11-57, disponível em:

http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2005/ke6104307_en.pdf

Walsh, Kieron (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke, Macmillan Press.

Weber, Max (1946), “Bureaucracy”, selecção em H. H. Gerth e C. Wright Mills (orgs.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 196-244.

Weber, Max (1984), “Legitimate authority and bureaucracy”, selecção em Derek Salaman Pugh (org.), *Organization Theory: Selected Readings*, Harmondsworth, Middlesex e Nova Iorque, Penguin Books, pp. 15-27.

Welch, Jack (com John A. Byrne) (2001), *Jack: Straight from the Gut*, Nova Iorque, Warner Business Books.