

Capítulo 61

A meritocracia e a avaliação do desempenho no ensino superior

Da revisão dos estatutos de carreira docente às políticas de austeridade — a perspetiva das organizações sindicais¹

Mara Vicente

Doutoranda em Sociologia (CIES/ISCTE-IUL) (maravicente@gmail.com)

Alan Stoleroff

Professor Associado (CIES/ISCTE-IUL) (alan.stoleroff@iscte.pt)

Resumo

Nas últimas décadas, a implementação de medidas de reforma administrativa, influenciadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública, esteve na origem da reconceptualização dos modos de prestação de serviços públicos em diversos setores de atividade. O ensino superior não escapou a estas tendências de reforma neoliberais, passando a operar de acordo com mecanismos de mercado e princípios de racionalidade económica. A avaliação do desempenho dos profissionais académicos, assente em critérios meritocráticos e de quantificação, constitui uma das medidas implementadas que tem em vista o controlo e a supervisão à distância do trabalho produzido por estes profissionais.

O presente artigo tem por objetivo analisar os efeitos da implementação destes sistemas de quantificação dos desempenhos dos docentes do ensino superior a nível micro organizacional, tendo por base a perspetiva dos sindicatos representativos do setor e as posições assumidas pelos diversos ativistas sindicais nas várias instituições de ensino superior.

Palavras-chave: avaliação do desempenho, profissionalidade, meritocracia, ensino superior, austeridade.

1 O presente artigo insere-se no âmbito de um projeto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo equacionar a aplicação da Nova Gestão Pública e da austeridade no ensino superior em Portugal e as consequências surgidas com a introdução da avaliação do desempenho nesse contexto. A implementação da Reforma da Administração Pública em Portugal conduziu também à introdução de novos modelos de gestão nas instituições de ensino superior, que estabelecem, entre outras medidas, “regimes” de avaliação do desempenho dos profissionais académicos, assentes principalmente na quantificação e controlo dos produtos do seu trabalho. Pretende-se assim abordar os desafios que a avaliação do desempenho representa para os docentes do ensino superior e as perspetivas dos seus sindicatos e ativistas sindicais com respeito aos problemas surgidos. O presente artigo tem ainda como objetivo apresentar dados recolhidos no âmbito de uma investigação em curso, tendo por base a análise de documentação produzida pelas estruturas sindicais com representatividade no ensino superior, e entrevistas exploratórias realizadas a ativistas sindicais que são também docentes avaliados por este modelo.

A avaliação do desempenho docente no contexto da reforma gestonária do ensino superior

As reformas implementadas na administração de serviços públicos a partir dos finais do século passado, sob o paradigma da Nova Gestão Pública (NGP) (Hood, 1991 e 1995), levaram à aplicação em diversos países de novos modelos gestonários (Bach e Bordogna, 2011; Correia, 2011) que se caracterizam geralmente por uma elevada ênfase sobre critérios de mercado e pela mensuração de resultados através do recurso a instrumentos de gestão outrora circunscritos ao setor privado (Mauri e Muccio, 2012). A sua aplicação no setor público passa pela implementação de políticas de gestão de recursos humanos orientadas para a redução de custos por via dos efetivos, para a promoção de mérito individual através da avaliação do desempenho e para a fragilização das relações laborais na administração pública (Bach *et al.*, 1999). Em simultâneo, observa-se uma deslocação de poderes derivados da burocracia profissional tradicional para modelos de gestão sustentados no controlo gestonário (Ferlie *et al.*, 1996; Clarke e Newman, 1997; Mauri e Muccio, 2012).

Partindo do pressuposto de que os novos conceitos de gestão são passíveis de ser aplicados a todos os setores de atividade da administração pública, governos de várias cores políticas com referências semelhantes procuraram estender os processos de reforma ao ensino superior, visando reformular os modelos de gestão vigentes nas instituições de ensino superior públicas. A expansão do ensino superior a partir da segunda metade do século XX como resposta ao processo de democratização do acesso a formação académica, à diversificação e ao conteúdo da oferta formativa, assim como o desenvolvimento na área da investigação e a necessidade de aproximação das universidades à economia e aos mercados terão sido, na opinião de Araújo e Rodrigues (2009) algumas das razões que levaram à reconceptualização dos modelos de organização das instituições de ensino superior. Anteriormente, estas instituições eram percebidas mais como comunidades académicas, em que se produzia e transmitia conhecimento, e eram geridas pelo poder colegial, sendo os seus responsáveis encarados mais como líderes académicos do que como gestores (Deem, 1998).

Uma das medidas previstas nos modelos gestionários passa pela implementação de sistemas de avaliação do desempenho e controlo dos resultados obtidos (Goldfinch e Wallis, 2010), tendo por base a fixação prévia de indicadores objetivos e quantitativos de desempenho em conformidade com os padrões definidos superiormente pela organização.

A introdução da avaliação do desempenho pretende produzir uma nova “meritocracia” (com base na averiguação anual da *performance* individual) legitimou-se pela articulação entre a incerteza da competição académica e a incentivação à produção de resultados. Esta abordagem reformista baseou-se em críticas dos modos tradicionais de gestão da produção (e transmissão) de conhecimento, então vistos como potenciais entraves à produção porque a estabilidade no emprego permite que os académicos possam diminuir a sua produtividade, depois de atingirem o ponto de credencialização e nomeação definitiva. Assim, nesta perspetiva, a ciência requer um ambiente organizacional que promova formas — pelo menos atenuadas — de competição semelhantes aos incentivos mercantis ou de gestão de recursos humanos do âmbito privado. No entanto, as políticas austeritárias introduzidas nos últimos anos conduziram à supressão de consequências positivas para os níveis de desempenho mais elevados, pois determinou, entre outros efeitos, o congelamento das promoções (que deveriam derivar da performance excelente). Assim, o

processo produz apenas efeitos punitivos para aqueles cuja produtividade seja insuficiente, provocando frustração entre aqueles que aceitaram a lógica do jogo meritocrático e potencialmente introduzindo uma nova complacência baseada na satisfação com a performance meramente suficiente, contrariando deste modo a finalidade da competição meritocrática.

Seguidamente discutir-se-á os efeitos destas medidas para a profissionalidade dos académicos e os desafios colocados aos respetiva classe profissional e seus representantes.

Os desafios da avaliação do desempenho para o profissionalismo académico

O surgimento da NGP, em geral, e a introdução de sistemas de avaliação do desempenho assentes em critérios quantitativos e meritocráticos, em particular, tem sido associado a um ataque ao poder profissional e ao profissionalismo (Reed, 2002), na medida em que a transformação das burocracias profissionais tradicionais com base nos princípios *managerialistas* implica uma hegemonia da lógica organizacional relativamente à lógica profissional (Santiago e Ferreira, 2012). Apesar de a literatura académica ser consensual na ideia de que o reforço do poder profissional por parte do Estado origina efeitos sobre as profissões e o profissionalismo (Correia, 2011), o debate científico sobre as consequências da responsabilização e a quantificação dos desempenhos dos profissionais parece não ser consentâneo (Randal e Kindiack, 2008; Correia, 2011). Por um lado, considera-se que o *managerialismo* conduziu a um enfraquecimento da confiança nas profissões (e.g. Trow, 1994; Evetts, 2006 e 2011), associado a uma perda de autonomia dos profissionais (Clark e Newman, 1997; Adcroft e Willis, 2005; Randal e Kindiack, 2008; Jarl *et al.*, 2012), e à redistribuição de poder, que passa a ser assumido pelos gestores (Filc, 2006) cujas decisões são influenciadas pelas lógicas de mercado e por outros fatores externos (Noordegraaf e Van der Meulen, 2008). Por outro lado, defende-se que a introdução de medidas *managerialistas* conduziu ao surgimento de novas formas de poder profissional (e.g. Kuhlman, 2006; Randal e Kindiack, 2008; Carvalho, 2012). Por exemplo, no que respeita às instituições de ensino superior nacionais, poderá falar-se na centralização de responsabilidades de direção, no seguimento da autonomia de que gozam as universidades e politécnicos, ao invés do poder colegial.

No que respeita à profissão académica, surgem perspetivas que apontam para o declínio do prestígio da academia (Trow, 1994) e para a proletarianização gradual² da profissão (Halsey, 1992; Santiago e Carvalho, 2008 e 2010), com uma erosão das suas vantagens relativas de classe e de estatuto, para a qual contribuem a crescente individualização e precarização das relações laborais, um maior controlo sobre os resultados e a degradação das condições de trabalho superior (Trow, 1994; Freidson, 2001; Reed, 2002; Deem, Hillyard e Reed, 2007). Os docentes passam a assumir o papel de prestadores de serviços a clientes — nomeadamente, os alunos — havendo assim uma perda de confiança na profissão (Trow, 1994). A elevada autonomia de que os profissionais gozavam, fruto da sua elevada especialização formal (Freidson, 1986 e 2001; Deem, Hillyard e Reed, 2007), tornou-se fortemente regulada e a confiança profissional passou a ser validada pelo alinhamento do seu comportamento e das suas competências com os pressupostos e as práticas gestonárias (Correia, 2011; Santiago e Ferreira, 2012) definidos pelos gestores das IES — levando tendencialmente à standardização e subsequente conformismo (Merton, 1957). Neste sentido, o aumento do controlo sobre o trabalho dos profissionais torna-se essencial para a gestão das incertezas na gestão dos serviços públicos (Correia, 2011).

A introdução da quantificação na carreira académica tende a conduzir à priorização da quantidade sobre a qualidade e a avaliação da qualidade dos produtos do trabalho científico é condicionada de forma constrangedora aos índices standardizados de *rankings* e *ratings* (Lane, 2010), o que arrisca produzir conformismo com normas de publicação que tendencialmente favorecem o conformismo em relação ao risco e a potencial inovação crítica. Por outro lado, as opções organizacionais académicas são cada vez mais orientadas por constrangimentos da tutela e influenciadas por mecanismos de mercado, numa tentativa de aproximar as instituições às procuras de formação superior e de investigação científica (Hayrien-Alestalo e Peltola, 2006; Santiago *et al.*, 2006), pois são cada vez mais dependentes de fontes de financiamento próprio que não podem ser negligenciadas.

2 Este fenómeno configura dois tipos de proletarianização, segundo a tipologia de Rodrigues (2002) “proletarianização técnica” — que se caracteriza pela perda do controlo sobre o processo e produto do seu trabalho, e por “proletarianização ideológica” — na medida em que ocorre a expropriação dos valores subjacentes ao trabalho.

As reformas gestionárias no ensino superior português: da revisão dos estatutos de carreira aos regulamentos de avaliação do desempenho docente

Conforme referido anteriormente, a aplicação de novos princípios e modelos gestionários a todos os setores da administração pública conduziu também à introdução de alterações nos modelos de gestão das instituições de ensino superior (IES) públicas nacionais,³ nos dois subsistemas de ensino superior — universitário e politécnico, através da aprovação do novo Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior,⁴ em 2007, e da revisão dos respetivos estatutos da carreira docente e da carreira de investigação,⁵ em 2009. Tal revisão destes estatutos determinou, entre outras mudanças, a criação de instrumentos de supervisão e fiscalização dos desempenhos dos docentes (Art.º 74º do Estatuto da Carreira Docente Universitária e Art.º 35.º-A do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico) com base no cumprimento de objetivos quantitativos pré-definidos.⁶ A operacionalização destes instrumentos seria feita por meio da aprovação e da implementação, de forma autónoma por cada IES, de regulamentos de avaliação do desempenho docente — RAD sujeitos à negociação prévia com as organizações sindicais do setor, conforme previsto nos mesmos artigos dos referidos diplomas.

Os RAD estabelecem, de um modo geral, quatro parâmetros de avaliação que assentam essencialmente em quatro áreas consideradas como representativas das atividades desenvolvidas pelos docentes e que se encontram enunciadas nos respetivos estatutos: ensino, investigação,

3 Até ao segundo semestre de 2007, o sistema de gestão do ensino superior em Portugal seguia o padrão do modelo público tradicional e do modelo privado. A autonomia das instituições de ensino superior era estabelecida pela Lei n.º 108/88, de 24/9 e pelo Decreto-Lei n.º 252/97, de 26/9.

4 Aprovado pela Lei n.º 62/2007, 10/9.

5 Aprovados pelos Decretos-Lei 205/2009 e 207/2009, ambos de 31/8 e posteriormente alterados pelas Leis n.ºs 8/2010 e 7/2010, de 13/5, respetivamente.

6 A introdução de sistemas de avaliação do desempenho, na administração pública portuguesa, assente na fixação prévia de objetivos quantitativos teve início em 2004, com a aprovação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Este modelo, revisto três anos mais tarde, apresenta referências explícitas à Nova Gestão Pública (Gonçalves, 2013). A sua aplicação revestiu-se de diversos conflitos entre a tutela e os diferentes grupos profissionais. Este acontecimento levou a que as carreiras especiais pudessem negociar um modelo próprio de avaliação (Stoleroff e Vicente, 2014), adaptado às respetivas especificidades.

participação em órgãos de gestão organizacional e desenvolvimento de atividades de ligação da instituição à comunidade. A designação destas áreas varia de acordo com os regulamentos. As classificações de desempenho variam também entre quatro e cinco níveis, sendo que em todos os regulamentos o nível mais baixo corresponde a um desempenho negativo. A periodicidade da avaliação é, em regra, trianual.

Avaliação do desempenho docente em contexto de austeridade

Nos últimos seis anos temos assistido também à implementação de um conjunto sucedâneo de medidas de austeridade com o objetivo de diminuir fortemente a despesa pública (Stoleroff, 2013). No que respeita à avaliação do desempenho docente sob esta conjuntura, o processo passou a produzir apenas efeitos punitivos para os docentes cuja produtividade seja avaliada como insuficiente, uma vez que as políticas austeritárias congelaram sobretudo as promoções que deveriam derivar de níveis excelentes de desempenho como forma de recompensa. Deste modo, introduz-se uma potencial dinâmica baseada na satisfação com o nível de desempenho suficiente, ou seja, as estratégias e o comportamento individuais de *“getting by”*, uma vez que os níveis mais elevados não produzem quaisquer efeitos. Trata-se de uma potencial fonte de desmotivação, que põe em causa a finalidade da competição meritocrática, se bem que quem não corre nesta corrida tende a ficar para trás, na medida em que se trata de um jogo móvel e as metas vão avançando.

O papel das organizações sindicais portuguesas na implementação dos regulamentos de avaliação do desempenho

As alterações introduzidas pelas várias medidas de reforma administrativa têm levado diversas estruturas sindicais a agir defensivamente. Tendo em conta o nível de sindicalização por norma relativamente alto dos trabalhadores da administração pública, os sindicatos constituem um ator de primeiro plano, cujo papel não poderá ser negligenciado na implementação de reformas da administração pública e nas modificações das relações de emprego (Johnson e Shields, 2007; Stoleroff, 2007). O principais motivos de ação destas

estruturas prendem-se tanto com a proteção do emprego dos trabalhadores sindicalizados como com o desenvolvimento de estratégias que visam a manutenção de interesses corporativos de classes profissionais (Stoleroff, 2007).

A sindicalização e a mobilização profissional coletiva no ensino superior caracterizam-se e sempre se caracterizaram por várias particularidades que o distinguem, mesmo em relação aos restantes ramos da educação (não-superiores) e a outras profissões Stoleroff (2015: 12). São elas:

- a profissionalidade, que se traduz em graus diferenciados de autonomia na produção (ensino ou investigação);
- o estatuto e o prestígio diferenciados;
- a individualização na execução do trabalho;
- a competição meritocrática dentro do corpo profissional que se articula com as hierarquias académicas tradicionais e que foi exacerbada com a falta de crescimento de emprego e simultânea precarização das relações laborais, com o aumento do controlo burocrático sobre a produtividade (associado a uma intensificação das exigências da produção científica), da qual depende a manutenção do lugar e a progressão na carreira e, mais recentemente, com políticas de austeridade orçamental;
- a participação responsável em graus diferenciados na gestão institucional académica e científica.

Tais particularidades, associadas a outros fatores como o subfinanciamento das instituições de ensino superior, a empresarialização e concomitante supressão da governação colegial-democrática das organizações têm colocado desafios emergentes aos docentes e às estruturas sindicais, que se viram compelidas a desenvolver estratégias de resposta às novas demandas dos modelos gestionários. A implementação de sistemas de avaliação do desempenho no ensino superior, inspirados em critérios empresariais, constitui um dos exemplos de desafios com que os sindicatos se confrontaram na última década. Neste sentido, consideramos importante perceber qual o papel destes atores no desenvolvimento do processo de avaliação do desempenho, desde a revisão dos estatutos de carreira até à implementação dos vários regulamentos nas diversas IES portuguesas.

No panorama nacional, o sindicalismo académico é representado por duas estruturas sindicais constituídas em períodos distintos da história, com ideologias e motivações diferentes. A Federação Nacional dos Professores — FENPROF — constituiu-se em 1983, integrando os diversos sindicatos de zona⁷ que se estabeleceram e/ou fortaleceram no Pós 25 de Abril de 1974 (Stoer, 2008), representando os docentes dos diversos níveis de ensino. O Sindicato Nacional do Ensino Superior, por seu lado, constituiu-se algum tempo depois, em 1989, na sequência de diversos descontentamentos por parte dos docentes do ensino superior relacionados, segundo Lourtie (2015) com a menor atenção dada pelos sindicatos da FENPROF à negociação da carreira docente neste nível de ensino com a tutela. De acordo com o autor, o Ministério da Educação preparava-se para reestruturar a carreira académica e desequipara-la à carreira de magistrado na componente salarial. Simultaneamente, clamava-se pela necessidade de criar uma estrutura sindical própria para o ensino superior. Esta estrutura assume-se como um sindicato independente e de âmbito nacional, representando exclusivamente os docentes do ensino superior e os investigadores (Lente, 2003).

Metodologia

Os resultados relatados aqui representam uma componente exploratória de um projecto de investigação de doutoramento sobre as aceitações dos docentes do ensino superior dos sistemas de avaliação do desempenho.

Foram realizadas 15 entrevistas semi-diretivas a ativistas sindicais de diferentes IES afetos ao SNESup e a dois sindicatos da FENPROF — SPN e SPGL. Doze dos ativistas sindicais são membros do SNESup (7 dirigentes e 5 delegados), um entrevistado é dirigente do SPN e os restantes dois desempenham funções dirigentes no SPGL. Para definir os entrevistados foram considerados dois critérios: participação em atividades sindicais relacionadas com a implementação dos RAD e o desempenho de funções em IES de diferentes regiões do país e dos dois

7 São eles: Sindicato dos Professores da Grande Lisboa (SPGL); Sindicato dos Professores do Norte (SPN); Sindicato dos Professores da Região Centro (SPRC); Sindicato dos Professores da Zona Sul (SPZS); Sindicato dos Professores da Madeira (SPM) e Sindicato dos Professores da Zona Açores (SPZA).

subsistemas de ensino. A seleção e proposta dos entrevistados foram feitas, contudo, pelas próprias estruturas sindicais.

O conteúdo destas entrevistas foi posteriormente analisado e complementado com a análise de documentos escritos e vídeos da autoria das estruturas sindicais participantes. A análise dos discursos teve por base três categorias que emergiram no decorrer do procedimento exploratório. São elas: i) posicionamento dos sindicatos face ao atual modelo de avaliação do desempenho, e ações desenvolvidas; ii) posicionamento dos ativistas sindicais nas diversas IES; iii) estratégias de coligação entre sindicatos.

Seguidamente, serão descritos os principais resultados obtidos.

Posição das estruturas sindicais face ao atual sistema de avaliação do desempenho docente

No que respeita à aplicação de modelos de avaliação do desempenho docente no ensino superior, tanto o SNESup como a FENPROF parecem afirmar a sua inevitabilidade, dada a natureza competitiva e meritocrática das carreiras docente e de investigação. Mais ainda, a FENPROF considera que uma posição de contestação poderia ser prejudicial para a imagem externa da própria classe, que desempenha um papel fundamental na formação de outros profissionais. Não obstante a aceitação, em abstrato, desta realidade, ambas as estruturas têm contestado fortemente o atual enquadramento legal do sistema de avaliação do desempenho e os seus princípios, alegando que o mesmo configura sérias ameaças para o profissionalismo da classe, como se pode ler, por exemplo, num dos pareceres elaborado pela FENPROF:

Até agora vigorava um sistema de avaliação que, não sendo perfeito, se centrava no essencial da actividade e profissionalidade dos docentes, no ethos da sua autonomia e liberdade científicas e criadoras. Doravante espreita o perigo do periférico e do secundário passarem a central, com sequelas funestas para as dimensões intelectual, cultural, espiritual e humanista da docência universitária.

(Parecer do SPN/FENPROF à proposta de RAD da Universidade do Porto, 2010)

Um dos princípios fortemente contestados pela FENPROF e pelo SNESup prende-se com o controlo da produtividade assente na

quantificação dos desempenhos académico e científico, na medida que ambos consideram que o mesmo conduz a uma redução da autonomia e dos poderes profissionais, bem como a uma proletarização do trabalho docente e de investigação, subjugando-o a critérios gestionários (e.g. objetivos individuais de desempenho) definidos previamente pela hierarquia. A FENPROF manifestou oficialmente esta preocupação nos pareceres às propostas de RAD que lhe foram apresentadas.

E assim surgem receitas para configurar a Universidade segundo os ditames de uma visão e gestão, com alcance curto e distorcido. É patente a tentação de absolutizar nela o paradigma produtivista (melhor dizendo, consumista), de querer proletarizar e despir de estatuto intelectual os seus docentes. O SIADAP — Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública que (...) trata os funcionários como objectos sem alma e sentimentos, sofre uma ligeira metamorfose para avaliar os docentes com uma parafernália de instrumentos que modificarão o cerne, a essência e o alvo do seu exercício profissional. Os enormes desperdícios de tempo e o concomitante desvio de energias para atender os requisitos da avaliação vão irremediável e radicalmente alterar as funções e metas fulcrais dos professores.

(Parecer do SPN/FENPROF à proposta de RAD da Universidade do Porto, 2010)

... há no projecto claramente um excesso de dirigismo que ameaça a liberdade académica, desprotegendo os docentes quanto à possibilidade de discordarem do plano de trabalhos que os avaliadores lhes queiram impor, podendo até, por via da fixação desses planos, os avaliadores impedirem à partida que os avaliados possam obter a menção máxima no período a que respeitam.

(Apreciação preliminar do SPGL/FENPROF ao projeto de RAD do Instituto Politécnico de Lisboa, 2010).

As consequências desta forma de avaliação dos docentes foram igualmente discutidas pelo SNESup num debate realizado em 2010, logo após o surgimento das primeiras propostas de RAD, centrando-se sobretudo na quantificação da produção científica.

Dantes, os académicos publicavam porque sentiam que tinham qualquer coisa de importante para apresentar à comunidade científica e gostavam que esta reconhecesse o mérito do seu contributo. Hoje, muitos académicos publicam porque precisam desesperadamente dessas publicações para manter o emprego, para poderem continuar a investigar ou para serem promovidos e ganharem

mais dinheiro. E isto faz toda a diferença e é esta pressão que está a corromper o processo de publicação e a discussão verdadeiramente científica no seio da comunidade académica. Nenhum sistema de avaliação sério e honesto pode deixar de incluir uma análise rigorosa e reflectida do conteúdo dos trabalhos de um académico. E isto leva tempo e dá trabalho, o que é contrário à ideia de permanente avaliação que tende a recorrer a métricas que, por sua vez, são indutoras de vícios e de uma comunidade científica disfuncional.

(“A avaliação do desempenho nos estatutos de carreira — Métricas e *peer review*”, SNESup, 27 de Janeiro de 2010)

Os pareceres sobre as propostas de RAD apresentadas pelas diversas IES, elaborados no âmbito do estipulado legalmente pelos atuais estatutos da carreira docente, constituem a fonte privilegiada de publicitação das posições assumidas pelas duas estruturas sindicais consideradas neste estudo. A consulta destes documentos revela formas diferentes de análise crítica das mesmas propostas. Por um lado, enquanto a FENPROF apresenta a sua posição começando por questionar os aspetos críticos da avaliação do desempenho e, posteriormente, particularizando alguns aspetos da proposta RAD, referindo os pontos discordantes, os pareceres do SNESup⁸ consistem na descrição dos pontos discordantes apresentando, de seguida, propostas de alteração concretas e respetiva fundamentação legal.

Posições dos ativistas sindicais nas diversas IES face ao sistema de avaliação do desempenho

A análise dos discursos dos ativistas entrevistados aponta para uma heterogeneidade de posições assumidas face ao sistema de avaliação do desempenho docente atualmente em vigor. Alguns ativistas apresentam uma posição de **rejeição** em relação ao sistema da avaliação do desempenho docente, como evidenciado nos seguintes discursos:

... eu acho que [os sistemas de avaliação do desempenho] prejudicam!
(Ativista sindical 2)

... eu sou o mais desfavorável possível a esse esquema de avaliação. Em primeiro lugar, porque quando foi criado, com a revisão (...) do RJIES e do estatuto da

8 As posições assumidas pelo SNESup relativamente às diversas propostas de RAD poderão ser consultadas no *website* do sindicato, no endereço

carreira docente, criou-se a noção, errada, de que os docentes do ensino superior não eram avaliados e já éramos avaliados.

(Ativista sindical 9)

Outros, por seu lado, parecem assumir uma posição de **aceitação parcial**, identificando, de forma limitada, alguns pontos fortes.

... entendemos que é muito importante a existência da avaliação (...) é muito negativo que uma organização sindical que organiza professores dê a imagem que não quer que os seus membros sejam avaliados. Isso é uma coisa muito negativa. Agora, uma coisa é dizer isto e outra coisa é dizer que qualquer avaliação serve. Também não é assim! Há princípios que têm que ser seguidos na avaliação.

(Ativista sindical 1)

Em relação à avaliação do desempenho, em regra geral, sou favorável. (...) Em teoria, parece-me bem a avaliação por mérito, a avaliação por pares, e que a progressão na carreira se faça por mecanismos de avaliação.

(Ativista sindical 12)

O discurso de um outro ativista aponta uma posição para uma **aceitação total** do sistema de avaliação do desempenho docente atualmente em vigor.

Antes do novo RJIES e do novo estatuto da carreira docente, nesta instituição, não havia avaliação. (...) A minha opinião é que os docentes devem ser avaliados e, portanto, acho que é positivo passar-se a fazer avaliação. (...) Concordo com essa avaliação nos moldes em que é feita... por objetivos.

(Ativista sindical 11)

Este ativista referiu ainda ter participado, na qualidade de docente e não como representante sindical, em algumas reuniões de discussão na fase de conceção do regulamento de avaliação do desempenho referente à IES a que pertence. Tal facto poderá ter contribuído para a aceitação do modelo de avaliação do desempenho e do próprio regulamento implementado na sua escola, na medida em que o entrevistado se sentiu ativamente envolvido no processo de estabelecimento das regras de avaliação dos seus pares.

Os discursos de aceitação total e parcial do atual sistema de avaliação do desempenho apresentam diversos elementos que, na opinião dos entrevistados, legitimam, ainda que de forma parcial, o modelo

em vigor. Estes elementos encontram-se descritos no ponto seguinte.

Elementos discursivos de concordância com a existência de sistemas de avaliação do desempenho

a) Reconhecimento da necessidade de avaliar o desempenho docente

De acordo com a maioria dos entrevistados, o nível de exigência associado à profissão e a sua natureza meritocrática requerem, inevitavelmente, uma avaliação dos desempenhos dos docentes, como forma de garantir o rigor no trabalho desenvolvido.

b) Avaliação do desempenho como instrumento de motivação

Sendo uma das finalidades da avaliação do desempenho a premiação da excelência e do mérito científico, os entrevistados que se manifestaram a favor (total ou parcialmente) da avaliação do desempenho consideraram que esta ferramenta de gestão poderá contribuir para motivar os docentes a atingirem níveis de desempenho elevados.

c) Avaliação do desempenho como combate às acomodações dos docentes

Na perspetiva dos entrevistados referidos anteriormente, a avaliação do desempenho poderá constituir também um instrumento de combate às acomodações dos docentes que, protegidos pelo estatuto de funcionário público, poderão reduzir a sua produtividade sem quaisquer consequências uma vez atingido o seu ponto de credencialização, sem que haja consequências disso. A transcrição que se segue permite ilustrar esta ideia.

... um dos grandes problemas do ensino superior, durante muitos anos, foi a cristalização dos cargos. Ou seja, as pessoas acabavam por progredir na carreira meramente pelo tempo. (...) durante muito tempo, a sensação que me dava era que as pessoas não tinham que se esforçar para que fossem aumentadas.
(Ativista sindical 12)

Elementos discursivos de discordância em relação ao sistema de avaliação do desempenho

Não obstante a aceitação de sistemas de avaliação do desempenho na carreira académica ter estado presente no discurso da maioria dos entrevistados, diversas críticas foram apontadas ao modelo em vigor, que procuraremos sistematizar de seguida.

a) Descrédito da avaliação do desempenho

Na opinião da maioria dos entrevistados, a avaliação do desempenho parece ser percecionada com descrédito, constituindo a um mero procedimento administrativo, cujo cumprimento é obrigatório por imposição legal. Os representantes dos docentes referem que estes não chegam a perceber quais os benefícios da aplicação deste sistema nem o encaram como uma ferramenta de gestão de recursos humanos eficaz.

... nem os avaliadores nem os avaliados encaram isto com qualquer responsabilidade (...). Aquilo... "Eh pá! Agora tens ali um documento para assinar". A gente vai lá, assina. "Ah, eu discordo!". "Escreve aí que discordas e pronto!". (...) O avaliador é exatamente a mesma coisa. Não há propriamente aquele hábito de se reunir, de chegarmos, discutir isto e aquilo, "vamos dar-te condições, o que é que pretendes fazer?". Não é nada disto! (...) aquilo não é encarado a sério. Uma das componentes que isto não é encarado a sério será certamente porque aquilo não está integrado, o sistema de avaliação não está integrado em nada! Nem na avaliação do curso, nem no sistema de recompensas e incentivos (...) Portanto, como aquilo não está integrado, é uma peça dispersa. Para o avaliado e para o avaliador não serve para nada! E para os cursos também não serve para nada.

(Ativista sindical 4)

b) A avaliação do desempenho produz apenas efeitos negativos para níveis de desempenho insuficientes

Tal como referido anteriormente, a aplicação de medidas de austeridade no ensino superior português traduziu-se, entre outros aspetos, na manutenção do congelamento das promoções e progressões de carreira. Isto produziu inevitavelmente efeitos no processo de avaliação do desempenho dos docentes, na medida em que o mérito

e a excelência na performance não poderão ser premiados e distinguidos de níveis de desempenho medianos. Assim, os efeitos previstos pelo modelo de avaliação aplicam-se aos níveis de desempenho insuficiente (e.g. processo disciplinar ou não renovação do contrato a prazo). Este aspeto é fortemente referido no discurso dos ativistas sindicais.

Aconteceu que com a crise foram interrompidas as subidas de escalão. E, portanto, a malta diz e bem 'Bom, então ficou só o aspeto negativo. E, de certa maneira, é verdade. Porque o processo disciplinar, a crise não veio afetá-lo. Ele pode ser desencadeado. (...) [as instituições de ensino superior] passam um bocado a imagem de que não há consequências salariais (...). E, portanto, para as instituições é bom que não aconteça nada de especial porque os orçamentos estão cada vez mais curtos. Agora, há colegas que têm a perceção de que aquilo que fazem, mesmo que seja avaliado positivamente, isso não vai ter consequências.

(Ativista sindical 1)

As consequências do colega que tem o Bom e do colega que tem o Excelente é exatamente a mesma coisa. (...) ... se por via desta avaliação, pudesse haver um prémio, digamos assim, de subir de escalão e melhorar a situação salarial, pronto, eu aí poderia pensar duas vezes — por um lado é mau, mas também há colegas que merecem de facto subir de escalão e ter esse... Mas não! Não! Não há essa possibilidade. A lei do orçamento de estado impede isso. Depois de se perder este tempo todo, o que é que aconteceu? Nada! Zero! Isto é altamente anti-pedagógico...

(Ativista sindical 2)

c) Iniquidade do sistema de avaliação

A iniquidade do sistema de avaliação do desempenho é um elemento também presente no discurso dos ativistas sindicais, quer devido à atomização do processo de avaliação do desempenho (i.e. cada IES dispõe de autonomia para aprovar o seu próprio regulamento), que poderá favorecer uns docentes em detrimento de outros de IES diferentes, em função do nível de exigência dos RAD aprovados; quer devido à elevada amplitude dos critérios de avaliação de forma a abranger diferentes áreas científicas, sem contudo atender às suas especificidades.

Ninguém nas ciências sociais escreve um artigo de três e quatro páginas. (...) quando se verifica, em termos numéricos o número de artigos publicados entre eles [ciências exatas] e das ciências sociais e humanas vê-se que nas ciências sociais e humanas ficamos sempre desfavorecidos, sempre em menor número. (...) As áreas das ciências e das tecnologias são sempre mais favorecidas. É como lhe digo, eles têm muito mais produção.
(Ativista sindical 9)

d) Alterações no exercício das funções por pressões criadas pelo próprio sistema

Os ativistas sindicais entrevistados consideram que o atual sistema de avaliação do desempenho docente, assente no controlo explícito da produtividade, tem conduzido a alterações no comportamento dos próprios docentes devido à pressão sentida para evidenciar resultados atingidos, conforme ilustrado no excerto que se segue.

Claro que houve alterações de comportamento. Agora somos todos mais cuidadosos — não há ninguém que não dê uma cuspidela que não peça o comprovativo da cuspidela. Isto agora passou a ser assim.
(Ativista sindical 3)

De acordo com Madureira e Rodrigues (2011), a avaliação do desempenho com base em objetivos quantificados (por vezes de forma rígida) pode representar um estímulo para um comportamento perverso por parte do avaliado, não trazendo valor acrescentado para a organização. Os discursos transcritos abaixo parecem ilustrar um exemplo de comportamento perverso que os docentes poderão adotar no sentido de favorecerem as suas classificações individuais.

Então, se eu der menos de 80% de positivas... Isso não é uma opção?! Ou seja, isso pode-me levar a encarar o meu trabalho como um desafio e a avaliação dos meus alunos como um desafio. É essa a atitude que a maior parte das pessoas tomam. Quando começarem a fazer contas...
(Ativista sindical 3)

Neste momento, se você passar 65% [dos alunos] ninguém lhe diz nada.
(Ativista sindical 6)

e) A avaliação do desempenho utilizada como instrumento de poder discricionário

Outro aspeto negativo apontado pelos ativistas sindicais entrevistados prende-se com a utilização da avaliação do desempenho como instrumento de poder discricionário por parte da hierarquia da instituição, conforme descreve o excerto seguinte.

Nos departamentos mais recentes, que no fundo foram construídos já à sombra do RJIES, veio limitar a participação de toda a gente na coisa universitária, na coisa académica, isso já se nota uma maior tendência para o autoritarismo, para a prepotência, etc. Esta questão da avaliação do desempenho é mais um instrumento que ficaria à disposição desse tipo de delinquência.
(Ativista sindical 1)

De acordo com Marsden (2004), a avaliação do desempenho terá duas faces: uma no sentido em que poderá servir de incentivo, ao clarificar quais são os objetivos a atingir e as formas de recompensar os desempenhos elevados; e uma outra relacionada com a possibilidade de os gestores a utilizarem como instrumento para pressionar os funcionários a atingir níveis de desempenho mais elevados, sob pena de perderem a sua remuneração ou mesmo os seus empregos. Sendo a carreira académica intrinsecamente competitiva e sujeita a grande precariedade, não será de estranhar que dentro das próprias organizações de ensino superior os gestores utilizem estas práticas no sentido de mais facilmente poderem levar a cabo as suas estratégias.

Estratégias de coligação entre organizações sindicais

Tendo em conta a importância estratégica das organizações sindicais nas mudanças operadas no vários setores da administração pública, importa também perceber a existência de tentativas de estabelecimento de estratégias de coligação entre as várias organizações sindicais. Os dados obtidos apontam para o estabelecimento de coligações entre sindicatos da FENPROF e o SNESup apenas a nível local, em duas IES (uma na região centro e outra na região sul). As ações desenvolvidas consistiram na realização de reuniões que tiveram como finalidade informar e esclarecer os docentes afetos às respetivas IES (associados e não associados) sobre o processo e as regras de avaliação instituídos pelo respetivo RAD. De acordo com os ativistas sindicais destas IES que foram entrevistados, a referida coligação tem sido estabelecida há vários anos e tem funcionado de forma eficiente na defesa dos interesses da classe em diferentes matérias.

Pensamos que a proximidade de posições assumidas pela FENPROF e pelo SNESup, no que respeita atual enquadramento legal do sistema de avaliação do desempenho docente no ensino superior poderá ter contribuído para a continuação deste trabalho em conjunto nas IES em que tal já acontecia.

Conclusão

Os resultados atingidos até ao momento permitem perceber que, quer os sindicatos do ensino superior, quer a maioria dos ativistas sindicais entrevistados, apresentam discursos de aceitação parcial de modelos de avaliação do desempenho na carreira académica, reconhecendo a sua importância como instrumento de premiação do mérito de combate às acomodações permitidas pela proteção conferida pelo estatuto de funcionário público. Todavia, estes atores manifestam sérias dúvidas relativamente ao enquadramento legal do sistema de avaliação em vigor, afirmando que os seus princípios constituem uma ameaça à profissionalidade e aos poderes profissionais dos docentes e investigadores.

Os discursos produzidos pelos representantes dos docentes apontam para um ceticismo geral e desmotivação relativamente aos modelos de avaliação do desempenho implementados e aos seus benefícios, apontando como principal factor o congelamento da progressão na carreira (e o conseqüente aumento remuneratório). Mais ainda, os modelos de avaliação são percebidos por estes atores como uma forma de punição e de pressão para os académicos atingirem resultados previamente determinados pelos decisores institucionais (que desempenham cada vez mais o papel de gestores em substituição do papel de líderes académicos), uma vez que o sistema prevê apenas efeitos para os desempenhos insuficientes.

Referências bibliográficas

- Adcroft, A. & Willis, R. (2005), "The (un)intended outcome of public sector performance measurement", *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5), pp.386-400.
- Araújo, J. F. & Rodrigues, I. (2009), "Novos modelos de gestão das universidades: desafios emergentes", *Paper* apresentado no IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul, Florianópolis, 25 a 27 de Novembro.

- Bach, S. & Bordogna, L. (2011), "Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies", *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (11), pp. 2281-2294.
- Carvalho, M. T. (2012), "Managerialism and professional strategies: a case from nurses in Portugal", *Journal of Health Organization and Management*, 26(4), pp. 524-541.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres, Sage.
- Correia, T. (2011), "New public management in the Portuguese health sector: a comprehensive reading", *Sociologia On Line*, 2, pp. 573-598.
- Deem, R. (1998), "New managerialism and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom", *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), pp. 47-70.
- Deem, R.; Hillyard, S. & Reed, M. (2007), *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism. The Changing Management of UK Universities*, Oxford, Oxford University Press.
- Evetts, J. (2006), "Introduction: trust and professionalism: Challenges and occupational changes", *Current Sociology*, 54(4), pp. 515-531.
- Evetts, J. (2011), "A new professionalism — challenges and opportunities", *Current Sociology*, 59 (4), pp. 406-422.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Filc, D. (2006), "Physicians as 'organic intellectuals'. A contribution to the stratification versus deprofessionalization debate", *Acta Sociologica*, 49 (3), pp. 273-285.
- Friedson, E. (2001), *Professionalism: the Third Logic*, Cambridge, Polity.
- Goldfinch, S. & Wallis, J. (2010), "Two myths of convergence in public management reform", *Public Administration*, 88 (4), pp. 1099-1115.
- Gonçalves, N. (2013), *O Progresso da Ideia de Gestão Empresarial na Administração Pública Portuguesa*. Lisboa, ISCTE-IUL, tese de doutoramento em Sociologia.
- Hood, C. (1991), "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Jarl, M.; Frederiksson, A. & Persson, S. (2012), "New public management in public education: a catalyst for the professionalization of Swedish school principals", *Public Administration*, 90 (2), pp. 429-444.
- Johnson, L. & Shields, J. (2007), "Lessons from management-union partnership in teacher performance appraisal in the New South Wales public education system", *International Journal of Human Resource Management*, 18(7), pp. 1214-1227.
- Kuhlmann, E. (2006), "Traces of doubt and sources of trust: health professions in an uncertain society", *Current Sociology*, 54(4), pp. 607-620.

- Lane, J. (2010), "Let's make science metrics more scientific", *Nature* 464 (7288), pp. 488-489.
- Lourtie, P. (2015), "SNESup — 1989". *Ensino Superior*, 51, pp. 15-16.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2011), "A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa — Desafios e limitações do SIADAP", *1º Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 e 8 de Julho.
- Marsden, D. (2004), "The role of performance-related pay in renegotiating the 'effort bargain': the case of british public service", *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (3), pp. 350-370.
- Mauri, A. & Muccio, S. (2012), "The public management reform: from theory to practice. The role of cultural factors", *International Journal of Advances in Management Science*, 1 (3), pp. 47-56.
- Merton, Robert K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, IL, Free Press.
- Noordegraaf, M. & Meulen, M. van der (2008), "Professional power play: organizing management in health care", *Public Administration*, 86(4), pp. 1055-1069.
- Randall, G. & Kindiak, D. (2008), "Deprofessionalization or postprofessionalization? Reflections on the state of social work as a profession", *Social Work in Health Care*, 47 (4), pp. 341-354.
- Reed, M. (2002), "New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: A review and assessment", in A. Amaral, G. Jones & B. Karseth(eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Rodrigues, M. L. (2002), *Sociologia das Profissões*, Oeiras, Celta.
- Santiago, R. & Ferreira, A. (2012), "Entre a 'gaiola de ferro' e a gaiola de cristal': percepções dos académicos portugueses sobre o controlo e a regulação política e institucional do trabalho académico", *VII Congresso Português de Sociologia*, Porto, Associação Portuguesa de Sociologia.
- Stoleroff, A. (1988), "Sindicalismo e Relações Industriais em Portugal", *Sociologia Problemas e Práticas*, 4, pp. 147-164.
- Stoleroff, A. (1995), "Elementos do Padrão Emergente de Relações Industriais no Contexto da Restruturação: Alguns resultados de um inquérito nacional às médias e grandes empresas", *Organizações e Trabalho*, 13, pp. 11-42.
- Stoleroff, A. (2007), "The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions", *Transfer — European Review of Labour and Research*, 13 (4), pp. 631-652.
- Stoleroff, Alan (2013), "Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity", *European Journal of Industrial Relations* 19 (4), pp. 309-323.

- Stoleroff, A. (2015), "O sindicalismo no ensino superior e investigação: experiências internacionais", *Ensino Superior*, 51, pp. 12-14.
- Stoleroff, A. & Naumann, R. (2001), "Democracy", *Paper presented at International Conference of Human Growth*, Toronto, April 30 – May 1.
- Stoleroff, A. & Vicente, M. (2014), "Avaliação do desempenho em tempos de austeridade", *VIII Congresso Português de Sociologia*, Évora, Associação Portuguesa de Sociologia
- Trow, M. (1994), *Academic Reviews and the Culture of Excellence*, Estocolmo, Studies of Higher Education and Research.