

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, AUTONOMIA CONTROLADA E ADOECIMENTO DO PROFESSOR

*Evaldo Piolli**

*Eduardo Pinto e Silva***

*José Roberto M. Heloani****

RESUMO: O artigo analisa as reformas educacionais, a adoção de práticas e políticas gerencialistas centradas em metas e indicadores e suas implicações no cotidiano laboral de escolas e universidades públicas. São apresentadas considerações qualitativas de pesquisas que objetivaram analisar os efeitos destas políticas nas relações de trabalho, saúde e subjetividade dos professores. Discutimos os aspectos contextuais e ideológicos que envolvem a transposição de conceitos do setor privado-empresarial para as instituições educacionais, tais como os de autonomia, qualidade, metas e produtividade. Destacamos algumas das metas do PNE (2014-2024), de modo a explicitar seu alinhamento às medidas gerenciais e aos modelos de avaliação heterônoma. Consideramos que perspectivas distintas de educação e formação tendem a ser sobrepujadas pela lógica institucional baseada em uma sociabilidade produtiva. E apontamos que a aproximação das instituições educacionais à racionalidade instrumental contribuiu para a produção de conflitos, frustrações, sofrimento e estresse e/ou adoecimento docente.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Gerencialismo. Trabalho. Adoecimento do professor. PNE.

* Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação (Unicamp/FE), Campinas, SP, Brasil. E-mail de contato: epiolli@unicamp.br.

** Universidade Federal de São Carlos, Faculdade de Educação (UFSCar/FE), São Carlos, SP, Brasil.

*** Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação (Unicamp/FE), Campinas, SP, Brasil.

*National Education Plan, controlled autonomy
and teacher illness*

ABSTRACT: The article analyzes the education reforms, the adoption of managerial practices and policies focused on targets and indicators and their implications on the daily work of public schools and universities. Considerations arising from qualitative research that aimed to analyze the effects of these policies in teachers' labor relations, health and subjectivity are presented. We discuss the contextual and ideological aspects involving the transposition of concepts from the private-business sector to educational institutions, such as autonomy, quality, goals and productivity. We highlight some of the National Education Plan (NEP) goals (2014-2024) in order to examine their alignment with management measures and heteronomous evaluation models. We consider that different perspectives of education as well as teacher education tend to be overcome by an institutional logic based on productive sociability. We also point out that the connection of educational institutions to the instrumental rationality contributes to the production of conflicts, frustrations, suffering and stress and/or teacher illness.

Keywords: National Education Plan. Managerialism. Work. Teacher illness. PNE.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) introduz uma série de metas e, dentre elas, algumas que tratam diretamente do trabalho e carreira docente. Neste artigo procuramos evidenciar o alinhamento (ou confluências) dessas metas com o modelo gerencial empresarial implantado no campo educacional nas escolas e universidades. Argumentamos que o modelo gerencial tende a provocar individualismo e competitividade nas relações de trabalho. Assim, propomos uma reflexão crítica sobre a relação entre metas prescritas e condições objetivas de trabalho dos trabalhadores da educação nos distintos sistemas e instituições de ensino. Ao fazê-lo consideramos seus efeitos nas relações de trabalho e saúde dos professores.

As implicações no cotidiano laboral de escolas e universidades públicas das prerrogativas políticas e legais pautadas pela racionalidade gerencial são apresentadas com base em considerações qualitativas de pesquisas realizadas por seus autores e pesquisas afins. As pesquisas dos autores objetivaram analisar os efeitos das políticas educacionais sob as diretrizes da Reforma do Estado e de um modelo de gestão fundamentalmente pautado pela avaliação quantitativa e produtiva, nas relações de trabalho, saúde e subjetividade de diretores de escolas públicas (PIOLLI, 2013) e professores da universidade pública. (SILVA, 2013)

1. AS REFORMAS EDUCACIONAIS E O FOCO NA GESTÃO E QUANTIFICAÇÃO DOS RESULTADOS

Sob a influência do processo de mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) e da Reforma do Estado, implantada desde meados da década de 1990, medidas de racionalização foram inseridas na gestão das políticas públicas, em especial nas da educação. Um aspecto central é o atrelamento do financiamento à avaliação do desempenho e ao incremento da produtividade. Uma diretriz de expansão da oferta dos serviços a baixo custo se materializa pela combinação de corte de despesas públicas com um modelo gerencialista centrado em resultados. São propostos critérios de avaliação e produtividade que, em tese, objetivariam uma melhoria da qualidade do serviço público. Tal proposta se alicerça em propugnação de metas e resultados considerados não somente como desejáveis ou necessários, mas também passíveis de serem avaliados e balizados por métodos quantitativos e objetivos.

Em conformidade com tais preconizações e prerrogativas, cuja busca de legitimidade apela à imagem da gestão eficaz e austera no uso dos recursos públicos, se implantam medidas de desconcentração, privatização e terceirização. Deste modo, mudanças significativas se objetivam na configuração do trabalho docente. Passa-se a exigir maior envolvimento e comprometimento com objetivos e metas heterônomos. Eis uma contradição: exige-se envolvimento, mas com base num sistema externo, cujas normas de produção e conduta não são estabelecidas pelo coletivo dos trabalhadores.

A orientação ideológica das ações reformadoras propostas desde meados dos anos 1990 foram amparadas pelo argumento de combate à burocracia, morosidade e ineficiência dos serviços no setor público. A produtividade e a qualidade, significantes eufemísticos desta orientação, passaram a orientar as práticas educacionais, submetendo-as a critérios quantitativos, indicadores e ranqueamentos. A avaliação e o desempenho constituíram-se como elementos centrais na reorientação das políticas. A melhoria da qualidade do serviço público constitui enunciado fundamental para legitimar adoção de práticas *gerencialistas* oriundas do setor privado. Enquanto prática e ideologia o gerencialismo se objetiva como componente essencial do processo de racionalização do Estado e da concepção e implantação das políticas públicas que contam com participação direta do setor empresarial na agenda educacional brasileira.

De acordo com Gaulejac (2007) o gerencialismo emerge como uma ideologia utilitária que tem como finalidade traduzir atividades humanas em indicadores de desempenho. Pretende construir um ideal do humano restrito à condição de recurso para sua instrumentalização. O gerencialismo pretende constituir-se como ciência lastreada nas ciências exatas e substituir todo pensamento considerado não utilitário como pouco eficiente. Há, portanto, predomínio da razão instrumental que pressupõe a desvalorização da ética e esvaziamento da política e dos espaços democráticos em proveito da gestão.

Regido pelo paradigma empresarial, o novo modelo de gestão da política educacional busca a eficiência do processo e sua legitimação junto à sociedade pela introdução de novas medidas de financiamento, avaliação e controle do trabalho. Sob o pretexto da melhoria da qualidade institui práticas de responsabilização por meio de esquemas gerenciais de bonificação na Educação Básica e de hiperprodução em fluxos de tempos concentrados na Educação Superior. A finalidade de elevar a produtividade é embalada no discurso da “valorização do professor”. Procuraremos demonstrar que novas regulações no âmbito dos sistemas e instituições escolares e universitárias, introduzidas pelos programas e políticas de governo têm elevado tensões e conflitos no espaço de trabalho, afetando a saúde do trabalhador.

2. GERENCIALISMO: QUALIDADE OU HETERONOMIA?

A Reforma do Estado e as reformas educacionais se apoiaram no discurso da agilidade administrativa e técnica. O referencial para os argumentos foi encontrado no setor privado e nas teorias administrativas. Destas se extraiu os conceitos de *produtividade, eficácia, eficiência, excelência e competência*. Esse pacote conceitual foi disseminado junto à sociedade e justificado pela suposta “morosidade” e “ineficiência burocrática da máquina pública” e de seus funcionários. Sob o véu da austeridade e responsabilidade se impôs, e se impõe, uma racionalidade econômica aplicada à política educacional, expressa em uma proposta de financiamento e avaliação enquanto elementos forçosamente aglutinados pela estratégia gerencialista.

O *Consenso de Washington* em 1989 foi o marco dessa estratégia político-gerencialista. Os países ali reunidos, representados por economistas de cunho liberal, estabeleceram um conjunto de políticas de ajustamento das economias nacionais dos países em desenvolvimento ao processo de mundialização do capital, com destaque ao rígido controle das contas públicas e, no caso brasileiro, adoção de elevadas taxas de juros. Com base nos pressupostos do monetarismo, defenderam a elaboração de bases para uma nova política econômica, social, cultural e educacional.

É nesse contexto de mundialização do capital que a educação se apresenta como tema supranacional e a formação se direciona para uma perspectiva pragmática, com a participação de novos agentes na oferta e regulação da educação em âmbito mundial. Esta passa a ser regida por novos centros de poder, “[...] verdadeiros braços sociais das empresas [...]”, tais como agências multilaterais, associações empresariais, organizações transnacionais e ONGs. (BRUNO, 2011, p.553)

O modelo gerencial que promove a expansão da educação básica e superior se faz por meio de uma racionalidade instrumental. Planeja-se a elevação no nível de atendimento das populações, mas sem aumentar na mesma proporção os investimentos. São firmados acordos com o Banco Mundial que naturalizam valores e concepções de conhecimento úteis e rentáveis. Entre os principais pontos das pro-

postas do Banco Mundial para a educação, destacam-se os processos de desconcentração (referido como “descentralização”) e de “autonomia” (termo ressignificado, senão distorcido, pois usado para legitimar práticas heterônomas). As supostas descentralização e autonomia viriam sob a égide de projetos de parceria com o setor privado e nos programas de desconcentração administrativa. No campo ideológico se propaga o ideário das competências, qualidade, equidade, eficácia e eficiência. Deste modo, práticas vinculadas ao discurso da “qualidade da educação” se naturalizam e se propagam como legítimas, ainda que suas raízes se fundamentem em um sistema de objetivos, metas e resultados quantitativos e externos aos critérios e proposições do coletivo de professores.

De acordo com Lima (2011, p.4) o “cânone gerencialista na educação”, sob influência da “Nova Gestão Pública” e das respectivas “lógicas de ação de tipo empresarial”, promovem o setor privado como política pública. Essas práticas subordinam progressivamente a educação “a objetivos econômicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência”. A autonomia controlada emerge como opção preferencial para o alcance de resultados. Isso se inscreve no processo de mudança do papel do Estado, que passa da condição de provedor para a de regulador ou de auditor que avalia resultados à distância por intermédio de controles cada vez mais centralizados. A busca de resultados dentro da política de qualidade acaba por estimular mudanças significativas no trabalho dentro do setor público, agora submetido a uma cultura de *performatividade competitiva*. (LIMA, 2011; BALL, 2004)

Os instrumentos de *accountability* baseados em testes estandarizados de avaliações são exemplares. O Estado, na condição de avaliador e controlador (BALL, 2004), produz ranqueamentos de escolas, sistemas de ensino, professores, programas de pós-graduação e produção científica. Estes direcionamentos de política educacional no Brasil acompanham tendências mundiais que reduzem a qualidade da educação à melhoria dos indicadores e posições em *rankings*, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)¹. Assim, reforçam cada vez mais o que Gaulejac (2007) denominou como “quantofrenia” ou “doença da medida”.

As mudanças que se colocaram nos meados dos anos 1990 no Brasil se consolidam e nos remetem às experiências de outras nações, como as implantadas no sistema escolar americano nos anos 1990 e início dos anos 2000, empreendidos por lideranças políticas e econômicas defensores do livre-mercado. Apoiados por grandes fundações empresariais, foram denominados de “Reformadores Empresariais” por Ravitch (2011). Um sistema baseado em testes padronizados tomava os níveis de proficiência em leitura ou matemática como variável crítica para julgar estudantes, professores e diretores de escola. Assim, testes assumiram o poder de responsabilizar escolas e profissionais e condição de único critério para avaliar o trabalho educacional.

Inspirados nessa lógica, na gestão de Lula [N.E.: Presidente Luís Inácio Lula da Silva, 2003-2010], o governo federal lançou, em 2007, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. O “Todos pela Educação” é o nome da organização social fundada em 2006 que tem como mantenedores e parceiros fundações empresariais e empresas. Assim, o setor empresarial passa a disputar espaço na agenda educacional do Brasil com maior força, de modo a assumir a liderança das reformas educacionais garantidoras de seus interesses. (FREITAS, 2012)

Argumentamos que o Plano de Nacional de Educação, tal como aprovado (BRASIL, 2014), diferentemente de outras propostas que a ele se apresentaram e se opuseram, expressa esse movimento de intensa redução da prática educacional aos ditames de uma lógica gerencial pautada pela farsa de um conceito de autonomia ressignificado, conquanto operador de mera autonomia controlada. (LIMA, 2003)

3. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PROPOSTAS ANTAGÔNICAS EM DISPUTA E METAS PRESCRITAS

Lima (2015) aponta que as metas e estratégias do PNE 2014-2024 aprofundam as diretrizes do histórico das políticas educacionais de 2003 a 2013, expressas na política de expansão desordenada e precarizada da Educação Superior por meio do Programa de Reestruturação e Expan-

são das Universidades Federais (Reuni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Considera o embate havido entre o PNE aprovado na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) sob a forma da Lei n.10.172 (BRASIL, 2001), e o PNE “Proposta da Sociedade Brasileira”, quando se protagonizou um momento crucial de uma disputa entre projetos antagônicos de educação e sociedade. E aponta que esta disputa, e a sobreposição de setores privatistas e econômicos sobre os públicos e educacionais, permanece e se recoloca.

Conforme dado apresentado por Lima (2015, p. 37), em 2005, 139 bilhões de reais foram para amortização de serviço da dívida, em comparação com 99 bilhões de reais para as áreas sociais. Quando se destrincha as áreas sociais, a educação figura com índices inferiores aos da saúde e assistência social, de modo a evidenciar que a área social, além de preterida pela financeira, a educação é a área com menor volume de recursos. Os dados sobre instituições públicas e privadas são contundentes no sentido de demonstrar a predominância da expansão privada: a comparação dos dados de 2002 a 2009, e de 2013, indicam prevalência da expansão privada e predomínio de alocação de recursos públicos na expansão privada, em detrimento da “Proposta da Sociedade Brasileira” de 10% do PIB para a “educação pública” sem a “[...] alocação direta e indireta de verba pública para o setor privado [...]”. (LIMA, 2015, p.40)

As Metas 12, 13 e 14 do PNE fixadas para a expansão e democratização do acesso a Educação Superior não são claras em relação aos mecanismos para valorização dos profissionais, nem tampouco para a qualidade da infraestrutura e das condições de trabalho. Outro aspecto concernente ao trabalho docente, que advém do reforço dado ao setor privado nas estratégias da Meta 12 pelo Fies e o ProUni, é o de como garantir condições de trabalho nas instituições privadas, onde se verifica a maior incidência de contratação precária. As metas tendem a reforçar avaliações heterônomas (Enade e Sinaes) ao mesmo tempo em que pretendem a melhoria da qualidade e internacionalização da pós-graduação. Mas deixam sem o devido esclarecimento sobre como fazê-lo num contexto em que se aprofundam medidas de contingenciamento e cortes nos investimentos, tal como ocorreu em 2015.

Essa situação produz efeitos diretos nos elementos que, segundo entidades sindicais do magistério, estão nas bandeiras de lutas em

torno da valorização docente na Educação Básica: a formação; os planos de carreira e salários; as condições de trabalho.

No que tange à formação consideramos que se produz uma descaracterização da universidade e da escola públicas como lugar da formação, assim como o afastamento do domínio dos fundamentos epistemológicos da educação nos currículos das licenciaturas. No texto do PNE a concepção do currículo se desloca para sua adequação “às transformações da economia globalizada e da sociedade da informação”, sob os eufemismos da “flexibilidade” e “diversidade”. Esse modelo de regulação vem contribuindo para a permanência da fragmentação e a diversificação referente aos conteúdos, condições de ensino e qualidade dos cursos. Assim, a “qualidade social” da educação tende a ser sobrepujada pela “qualidade” da educação compreendida (reduzida) à “concepção de formação profissional”, conforme reordenamentos da economia, do Estado e dos modelos organizativos e de gestão heterônoma. (LIMA, 2015, p. 37)

Para exemplificar a dimensão privatista e instrumental dos desenvolvimentos da educação, temos que: 33% do total de matrículas em cursos de licenciatura foram efetuadas em cursos à distância, sendo que 76% destas foram em instituições privadas. Os concluintes em cursos de licenciatura, em 2012, somavam 75.663 formados em cursos à distância, sendo 62.544 (83%) licenciados em instituições privadas, considerando números totais, 34% dos licenciados são egressos de cursos à distância. Em 2006 havia 25.804 concluintes nesta modalidade, sendo 12.146 (47%) formados em IES públicas e 13.658 (53%) em IES privadas. (BRASIL, 2014b)

E vejamos o PNE (2014-2024) e suas Metas 15 e 16 que tratam da formação docente para a Educação Básica. A Meta 15 trata da constituição, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de uma política nacional de formação dos profissionais da educação nos termos dos incisos I, II e III do art. 61 da Lei nº 9.394/1996, assegurando-lhes a devida formação inicial e a “[...] formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação [...]”. (BRASIL, 2014a) Essas ações previstas na Meta 15 contemplam medidas para a formação de professores que já estão em andamento e que foram empregadas a partir

do PDE. São elas: a criação de fóruns locais de formação de professores; UAB e EAD; ampliação da oferta de cursos de licenciatura via setor privado fomentados pelo Fies e Prouni.

A Meta 16 fixa a formação continuada dos docentes nas respectivas áreas de atuação e estabelece o objetivo de formar, “até o último ano de vigência” do PNE, “[...] 50% dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação *stricto* ou *lato sensu* [...]”. Ou seja, pretende “[...] garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino [...]”. (BRASIL, 2014a) A meta pretende ainda estimular a adoção pelos Planos de Carreira da incorporação da formação na evolução funcional. No entanto, essa intenção se defronta com a preferência dos gestores públicos pela premiação pela produtividade como sinônimo de valorização.

Assim, em distintos momentos cruciais dos reordenamentos político-jurídicos e das políticas educacionais, consideramos que há um marco regulatório na formação de professores no Brasil inscrito e submetido aos imperativos do processo recente de expansão do Ensino Superior no Brasil. O modelo posto é o do predomínio do setor privado, com destaque para o ensino à distância como modalidade preferencial. Uma conformação tende a favorecer o processo de *aligeiramento* dessa formação, a certificação em massa e modelos curriculares orientados pelo viés técnico-prático.

As concepções “formativas” e “profissionais” são ancoradas em processos pautados pelos princípios da avaliação e gestão *quantofrênicas* (GAULEJAC, 2007), em consonância com os processos e condições de trabalho postas pelas políticas de caráter gerencialista adotadas nos sistemas públicos de ensino. Há uma confluência entre gerencialismo e neotecnicismo que consolida formas de medidas de quantificação de resultados baseada em indicadores de “qualidade” produzidos pela modelagem matemática, vinculadas a políticas de responsabilização dos profissionais do magistério, ou de produção de *papers* e de “ótimos” fluxos temporais de alunos de graduação, mestrado e doutorado, na Educação Superior.

As Metas 17 e 18 estabelecem ações para a “valorização” dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica. A meta 17 pretende equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência do PNE. Já a meta 18 fixa prazo de dois anos para que seja criado plano de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, e que para o plano de carreira dos primeiros, se tome a referência do piso salarial nacional profissional definido em lei federal, inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Apesar das mudanças e avanços verificados no âmbito da legislação, as diretrizes para a carreira, previstas na Resolução CNE/CEB n. 03/97, ainda não foram devidamente materializadas nas políticas municipais e estaduais e consolidadas em planos de cargos e carreiras. O PNE promove o adiamento do reconhecimento e da valorização plena dos profissionais do magistério. Adia para 2024 o que já deveria ter sido superado desde 1997. Esse dado expõe os limites do modelo de financiamento e do regime de colaboração na educação, uma vez que não favorece que sejam mantidas melhores condições de oferta educacional nos sistemas e redes de ensino público. A distribuição desigual dos recursos precisa ser enfrentada no sentido de garantir em nível nacional um padrão salarial minimamente condizente com o padrão salarial dos profissionais de nível superior, conforme determina, por exemplo, o novo PNE.

Temos assim um quadro de dificuldades e disputas em torno do reconhecimento da profissão docente e da devida valorização desses profissionais por parte dos gestores públicos que, em todos os níveis de governo, implementam progressivamente políticas de responsabilização e de bonificação atreladas a metas e resultados. Os programas de bonificação por resultados, com apoio irrestrito dos meios de comunicação, são disseminados como políticas de valorização. Essa tendência foi motivo de disputa e embates no contexto da Reunião da Conae em 2010 e diferentes fóruns de educação organizados para colher propostas para o novo PNE. No entanto, sob influência e apoio do setor empresarial, o novo PNE sancionado em junho de 2014, aprovou a Meta 7.36, que estabelece “políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb”, de modo a “valorizar o mérito do corpo docente, da direção

e da comunidade escolar”². (BRASIL, 2014a) Reforça-se assim a meritocracia e as políticas de responsabilização docente. Em resumo, o novo PNE adia o reconhecimento pleno da profissão e sua efetiva valorização nos pilares da formação, carreira, salários e condições de trabalho. Mas de imediato implanta políticas meritocráticas e de responsabilização docente, apoiadas em esquemas de avaliação de proficiência como principal indicador da qualidade.

4. AS IMPLICAÇÕES DO GERENCIALISMO E HETERONOMIA NO TRABALHO E SAÚDE DOS PROFESSORES

A implantação de programas de bonificação na Educação Básica (PIOLLI, 2013), a lógica expansionista da Educação Superior sob condições precárias (LIMA, 2015) e do produtivismo acadêmico na pós-graduação (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009) ocorrem com a intensificação dos meios de controle e de elevação da responsabilidade e visibilidade dos profissionais.

A aparência modernizadora dos procedimentos de financiamento-avaliação de desempenhos, apesar da crescente sofisticação dos meios de controle e utilização do aparato tecnológico, preserva formas de gerenciamento tipicamente *tayloristas* no âmbito da organização do trabalho e do sistema de ensino, com reforço da regulação de resultados pelos órgãos superiores. (LIMA, 2003)

Os esquemas avaliativos são produtores de resultados numéricos que dão suporte para a tomada de decisões de governo e projetos de reforma que estabelecem novas regulações no âmbito do sistema de ensino (escolas e universidades). Elas se desdobram em novos esquemas de controle do trabalho com acompanhamento supervisionado do desempenho docente. Essas práticas reforçam a hipótese da hiperburocratização construída por Lima (2011), consolidada por processos de centralização dos controles, aumento da produtividade, perseguição de eficiência, “descentralização” interna e individualização. Assim, práticas gerenciais combinam autonomia controlada, responsabilização e culpabilização dos docentes.

Pesquisa com diretores de escolas (PIOLLI, 2013) evidenciou impactos negativos no espaço laboral. São comuns e recorrentes conflitos e tensões. Entre os aspectos identificados destacamos: o individualismo, a competição, a concorrência, atrelados a sentimentos de angústia, frustrações e ressentimentos. Relacionados a esses efeitos, destacamos as implicações às condições de trabalho e ao quadro de saúde dos professores. Ressaltamos os esquemas de gestão cumprem função fragmentadora do coletivo e fragilizam a dimensão política no espaço laboral. Acrescentamos ainda processos de intensificação e auto-intensificação³ do trabalho relacionados ao modelo de responsabilização.

A escola e a universidade passam a ser o foco privilegiado do novo modelo de gestão pública e de medidas de racionalização, cuja finalidade é combinar expansão quantitativa com corte de despesas. A “educação de qualidade” deve ser alcançada não pelo aumento de investimentos, mas por meio de medidas que objetivem eficácia e eficiência.

Os aprimoramentos das formas de controle por meio de metas, índices, medições e avaliações de desempenho estabelecem novos papéis, requisitos e demandas no âmbito da organização do trabalho. Os sistemas flexíveis requisitam constantes adaptações dos trabalhadores à base tecnológica e à organização do trabalho, e a manipulação e o envolvimento subjetivo do trabalhador. Esses direcionamentos, somados à precarização das condições de trabalho, produzem efeitos significativos na construção da identidade dos trabalhadores da educação em função da amplificação das atribuições e novos requisitos do trabalho.

Nas universidades novas plataformas são incorporadas para aferir a produtividade docente e para a avaliação dos programas de pós-graduação. Há uma reconfiguração da identidade do professor-pesquisador que tende a ser substituída pela da do produtor de *papers*. O ensino da graduação se massifica e a extensão se aproxima da prática alienada de servir-se à produção de soluções práticas para os sistemas sociais e produtivos, sem questionar como e porque elas são demandadas.

As reformas educativas, baseadas na racionalidade instrumental, inserem instrumentos de controle de qualidade externos e internos à escola que expressam bem o conceito de autonomia controlada utilizado por Pagès *et. al.* (1987) e Lima (2003). O cumprimento das metas es-

tabelecidas nas escolas e programas de pós-graduação e a bonificação particularizada aos servidores (nas escolas de um modo, nas bolsas-produtividade de outro) são similares aos existentes nas empresas, e produzem competitividade entre os pares. Inclui-se aí a exposição dos trabalhadores, das escolas e programas de pós-graduação, nos resultados exibidos na grande mídia.

A estratégia gerencial meritocrática, adotada a pretexto de premiar “os melhores”, como o bônus e as bolsas-produtividade, se constituem como instrumento que despolitiza a luta coletiva. Diante do jogo ao qual são submetidos os trabalhadores, podemos encontrar, em alguns casos, o sujeito conformado com as “regras do jogo”. Em pesquisas com diretores de escola (PIOLLI, 2013) e professores universitários (SILVA JÚNIOR *et. al.*, 2011) constatamos que alguns passaram a adotar práticas em conformidade com os propósitos da avaliação, fato que tem afetado a relação entre todos no ambiente educacional, com repercussões negativas sobre sua estabilidade emocional e saúde.

Piolli (2013) apurou que, quando verificados os casos de estresse e/ou adoecimento, foram identificados os seguintes sintomas: *físicos* (dores na coluna, arritmia, palpitações, hipertensão e problemas na garganta, na vesícula, na pele e renais) e *emocionais* (ansiedade, nervosismo, irritabilidade, depressão, síndrome do pânico, impaciência, instabilidade emocional, choro fácil, ciclotimia, sentimentos de inutilidade, isolamento no trabalho, culpa, ressentimentos, frustrações e/ou desesperança, medo, insegurança, indiferença, despersonalização, angústia, frieza, conflitos identitários, desmotivação e cansaço), geralmente aliados à preocupação excessiva.

A análise qualitativa dos sintomas aponta para dimensões identitárias e ético-políticas do sofrimento, estresse e/ou adoecimento dos sujeitos pesquisados. A identidade de educador do Diretor de escola tende a ser sonogada pela imposição de seu protagonismo gerencial, e este, por outro lado, mitiga o reconhecimento de sua atividade real de trabalho, impedindo sobremaneira a construção das mediações necessárias ao sentido e prazer no trabalho. A assunção de postura ética forja por vezes ações de gestão financeira que coloca o Diretor numa encruzilhada: se as faz de forma a procurar fugir das restrições e falta de flexibilidade das rubricas prescritas, corre risco de ser responsabilizado e

até perder seu emprego. Se não as faz, tende a sentir-se em falta com sua missão, a ponto de produzir intensos sentimentos de frustração, e em alguns casos, distúrbios de humor e depressão. A frustração era comumente acompanhada de certa incapacidade de se desligar do trabalho e por preocupações com alunos e professores, geralmente relacionadas a problemas cotidianos que, na maior parte das vezes, dificilmente eram solucionados no contexto de racionalidade instrumental forjado pelas políticas e suas formas de regulação-controle.

Ao trabalhar por objetivos, o trabalhador assume riscos e, ao assumi-los, compromete-se mais com a organização. A autonomia integra um jogo que faz o trabalhador interiorizar as normas e sentir-se mais controlado. Em sua busca pelo reconhecimento, o indivíduo pode encontrar-se, de acordo com Pagès *et. al.* (1987), numa situação de plena identificação com o sujeito agressor. Diante da organização poderosa, o indivíduo pode vir a identificar-se plenamente com ela. O medo inconsciente e a culpa possibilitam a identificação dos indivíduos com os fins organizacionais, na expectativa do reconhecimento e recompensa. O comando pela organização os infantiliza por meio de mecanismos de oferta e retirada de premiações por bons resultados.

Entre os diretores de escola, conforme constatou Piolli (2013), a convivência com a imposição e a cobrança, o acúmulo de tarefas e a extensão da jornada de trabalho gerava um elevado grau de insatisfação dos diretores. O modelo de gestão de autonomia controlada repercutia em maior responsabilização do diretor pelos resultados da escola. O medo de errar, a culpabilização, o temor da punição e da exposição pelo questionamento das capacidades e competências na condução da escola foram ressaltados nos depoimentos. A gestão da exploração do medo, assim, servia à manipulação psicológica do sujeito no trabalho.

A pesquisa na universidade explicitou que a intensificação do trabalho mudou a identidade do trabalho e do próprio professor, geralmente no sentido de uma adaptação ao produtivismo acadêmico e de adesão ao ideário organizacional dos *ratios* e *rankings*. (SILVA JÚNIOR *et. al.*, 2011)

Silva (2013) aponta diversos tipos de adoecimento docente, com destaque para depressão e distúrbio afetivos. Ainda, para estresse e

formas encobertas e insidiosas de defesas patogênicas e de sofrimento. Nos casos de adoecimento, estresse e sofrimento há uma complexa trama de dimensões éticas, políticas e afetivas em jogo. Desejos de que a universidade seja condizente com ideal de justiça social, ou ainda, com ideal de transformação radical da realidade social, foram expressos como frustrados no cotidiano de disputas e de exigências de desempenho. Outros resultados revelam que as formas de expansão da universidade são, em grande medida, consideradas como alheias às expectativas de professores. As atividades e demandas multiformes de tarefas tornam muitas vezes um fardo o cotidiano de trabalho. As necessidades de cumprir atividades administrativas são apontadas como fatigantes e muitas vezes limitadoras de investimento em atividades mais permeáveis ao uso da criatividade e sentimento de prazer. Deste modo, professores se referiam a uma condição institucional que criava e desencadeava disposições de sofrimento, estresse e/ou adoecimento. (SILVA, 2013)

A sociabilidade produtiva da universidade parece fazer distanciar o cotidiano e a práxis do professor de sua “função social”, como denominou mais de um dos entrevistados. Os professores pensam por vezes em se “transferir”, “fazer concurso pra [sic] outro lugar”, ou mesmo “largar a vida acadêmica”. Um deles, engolfado pelo cotidiano do trabalho, considerou que teria dificuldade para passar em outro concurso, pois havia “publicado pouco”, ao que completou: “[...] e publiquei tão pouco porque fiquei sobrecarregado, estressado, doente, e depois, deprimido [...]”. (SILVA, 2013, p.121)

Compreendemos o estresse e o sofrimento docentes, que nem sempre chegam ao ponto de um adoecer efetivo ou visível, como um processo dialético de desgaste biopsíquico e socioinstitucional relacionado à reconfiguração das instituições republicanas e à precarização social e do trabalho. (SILVA, 2005) A alienação e a utilidade predominam no cotidiano das práticas nas escolas e nas universidades. Tornam-se elementos fundamentais da heterogestão, da intensificação e precarização do trabalho e do adoecimento e/ou estresse do professor.

Os professores universitários tendem a desenvolver uma auto-imagem enaltecida que os instiga ao produtivismo acadêmico e à busca por prestígio, com consequências prejudiciais à vida sociofamiliar, saúde e relações de trabalho. Os da Educação Básica apresentam sentimentos

de abandono e desprezo frente ao descaso ao qual são submetidos, ao mesmo tempo em que sofrem e adoecem por serem destituídos dos meios objetivos de atingir os desempenhos e metas proclamados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso da qualidade e da eficiência oculta processos de controle e de manipulação da subjetividade docente. A gestão heterônoma e *quantofrênica* implica em fragilização política e, em alguns casos, em estresse e adoecimento. O individualismo é incitado pela regulação avaliativa punitiva, e às vezes, sutil, manipulatória da vaidade e instauradora de competitividade mórbida. As relações de trabalho tendem a se atrelar à racionalidade heterônoma, ao passo que as metas idealizadas se afastam do cotidiano concreto. Elas tendem a se configurar não somente como idealizadas e abstratas, mas como algo ao qual o indivíduo busca atender sem se aperceber de que não poderá atingi-las a não ser lhe gerando fadiga, sofrimento, estresse e conflitos nas relações de trabalho.

Os professores da Educação Básica expressam profundas desesperanças em relação às possibilidades de transformação da organização do trabalho nos sistemas educacionais. E os da Educação Superior, particularmente os que investiam num PNE da “Sociedade Brasileira”, expressam ressentimentos pelo que genericamente denominam distanciamento ou perda da “função social” da universidade.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 25, n. 89, p.1105-1126, set./dez. 2004.

BRASIL. Lei n.10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 9 jan. 2001.

_____. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2014, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Inep. *Censo da Educação Superior*: primeiros resultados. Brasília, DF: MEC/Inep, 2014b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mai. 2014

_____. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB n. 3, de 08 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 13 out 1997.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n.48, set./dez. 2011.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 119, p.379-404, abr./jun. 2012.

GAULEJAC, V. de. *Gestão como doença social*: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2007.

LIMA, K. Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala. Rio de Janeiro, *Universidade e Sociedade*, ano XXIV, n.55. p.32-43, fev. 2015.

LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. Educação: *Teoria e Prática*, v.21, n.38, 2011.

_____. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2003.

PAGÈS, M. *et. al. O poder das organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.

PIOLLI, E. Política educacional e gerencialismo: os programas e projetos da SEE-SP para a qualidade e suas implicações nas escolas, no trabalho e na saúde dos profissionais do magistério. *Suplemento Pedagógico APASE*, jul. 2013.

RAVITCH, D. *Vida e Morte do grande sistema escolar americano*: como os testes padronizados e modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. *O trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico*. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, E. P. **Trabalho, saúde e subjetividade do professor na universidade pública em expansão: estranhamento, sofrimento e prazer**. Relatório de Pesquisa (Pós-Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, E. P. **O stress no trabalho de guardas municipais: a dialética entre o desgaste bio-psíquico e o sócio-institucional.** 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, UNICAMP, Campinas, SP, 2005.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. *et. al.* **Os significados do trabalho do professor pesquisador na universidade estatal pública mercantilizada.** Relatório Científico Final (Processo FAPESP n. 2009/08661-0).

NOTAS

1. Programa coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Brasil o programa é coordenado pelo Inep. Avaliações são aplicadas a cada três anos. Os dados e resultados produzidos são utilizados para amparar os governos e nortear políticas.
2. Indicador criado em 2007, medido a partir da aprovação escolar e das notas dos alunos em provas de português e de matemática.
3. A auto-intensificação acontece quando o trabalhador internaliza os processos intensificação no trabalho.

Recebido em 01 de junho de 2015.

Aprovado em 15 de setembro de 2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/CC0101-32622015154849>