

Reforma gerencial do ensino na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro e a alienação do trabalho docente

Gabriel Guimarães Melgaço da Silva – PPGEDUC/UFRRJ

Introdução

A rede estadual de ensino do Rio de Janeiro passou por grande mudança na sua forma de gestão a partir de 2011. Nesse momento foi inserida a Gestão Integrada da Escola (GIDE), um modelo de gestão escolar calcado na lógica empresarial e que era implementado na rede sob a promessa de melhorar a posição no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos seguintes. Para isso essa gestão se utilizou daquilo que já vinha sendo debatido mundialmente acerca da reforma gerencial da educação e assim instaurou um ambiente de competitividade e busca por resultados dentro das escolas estaduais.

O processo pedagógico na rede passou por forte processo de padronização, o que diminuiu a autonomia escolar. A lógica empresarial foi difundida e cada escola passou a ser tratada como uma empresa e seu quadro docente como colaboradores. Para incentivar esses trabalhadores um sistema de bonificação por resultados foi implementado, mas a cada ano pouquíssimas escolas conseguiam alcançar tal objetivo. A pressão por andar dentro das normas é grande. Escolas que não demonstram certa produtividade bimestralmente precisam fazer relatórios com justificativas, quando perdem a bonificação, o mau estar gerado é considerável, dado que tentam encontrar o culpado entre colegas de trabalho do que analisar o contexto em sua forma ampla. Nesse sentido percebe-se também que a fiscalização do trabalho se horizontaliza, sendo que os próprios colegas se fiscalizam e se denunciam.

Essa forma de exploração do trabalhador, por parte da burguesia, não é nova. Seria mais correto afirmar que se trata de uma atualização do que Marx chamava de “salário por peça”, no qual o trabalhador recebe baseado na quantidade de peças que produz (produtividade). Embora possuam entre si algumas diferenças em suas configurações, as consequências são parecidas: aumentam a produtividade do trabalhador, intensificando a mais valia e faz com que “a exploração do trabalhador pelo capital se realize por meio da exploração do trabalhador pelo trabalhador” (MARX,

1996, p. 184). Ou seja, o capital individualiza o trabalhador e este não se percebendo como classe passa a vigiar outros trabalhadores para não se sentir prejudicado pela pouca produção deles.

Assim, como se percebe, apesar de muitos alegarem estarmos vivendo uma nova fase da humanidade em que o capitalismo mudou consideravelmente em relação à época de Marx, o fato é que a sociedade ainda se mantém estruturalmente da mesma forma, sendo apenas a dinâmica como essa estrutura se desenvolve que tenha mudado, não a essência. O capital ainda se utiliza dos mesmos meios que de décadas anteriores, apenas atualizando para as suas necessidades atuais.

Nesse trabalho, o objetivo é analisar como a reforma gerencial da educação, mais especificamente a que ocorre na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro tem contribuído para intensificar a alienação do trabalho docente, desumanizando-o, tirando seu caráter formador e transformando-o em mercadoria.

Reforma gerencial do Estado e da educação

A partir da década de 1970, a burguesia inicia um processo de recomposição de suas bases de acumulação, prejudicadas com a crise do modelo de Estado de Bem-Estar social, e retoma as ideias baseadas na defesa pelo Estado mínimo, dessa vez defendidas por teóricos como Hayek e Friedman. Essas novas ideias, que já eram defendidas desde o início da década de 1940 por Hayek, vieram a ser conhecidas como um novo modelo econômico chamado de Neoliberalismo. Esse modelo se diferencia do clássico, oriundo de Adam Smith, por abdicar da postura *laissez faire* do liberalismo econômico e defender o papel do Estado em auxiliar o mercado na manutenção da competitividade na economia. Nesse sentido, o Neoliberalismo se insere nas instituições públicas iniciando um processo de reforma dos modelos de gestão aos quais elas estão submetidas. Dessa forma é inserida uma gestão que mimetiza a lógica privada, gerando nessas instituições um ambiente calcado na produtividade, através da implementação de sistema meritocrático de bonificação por desempenho e metas atingidas e competitividade.

Portanto, percebe-se, conforme defendem Newman e Clarke (2012) que o gerencialismo é intrínseco ao próprio neoliberalismo, sendo mais especificamente,

classificado como o discurso que visa instaurar uma nova ideologia calcada nos novos modelos de gestão gerencial das instituições públicas. Assim o neoliberalismo atua, em relação ao Estado, de duas formas: cedendo à iniciativa privada diversas estatais e desonerando o governo do custo de manutenção das mesmas e inserindo em outras um *modus operandi* calcado na lógica empresarial. Ou seja, para Hypólito e Gandin (2013) esses dois processos se traduzem em duas formas de privatização: o primeiro caso como privatização exógena e o segundo como endógena.

Essa reforma gerencial do Estado teve seus primeiros passos no Chile, Inglaterra e Estados Unidos, os primeiros países a adotarem governos neoliberais. Com o tempo foi sendo difundida mundialmente através da ação de órgãos transnacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e agências de desenvolvimento (NEWMAN; CLARKE, 2012), chegando à América Latina (além do Chile) no início da década de 1980. A partir do final da mesma década, o neoliberalismo apresentava desgastes percebidos através da alta desigualdade social nos países nos quais foi implantado, especialmente América Latina, crise do México em 1992, incapacidade de países de terceiro mundo de diminuir suas dívidas externas, mesmo com reformulação da economia dentro dos ditames neoliberais, etc. Assim em 1989 ocorre em Washington, a reunião envolvendo entidades internacionais que se tornou conhecida posteriormente como Consenso de Washington. Dessa reunião, alguns ajustes ao neoliberalismo são acrescentados como a atenção do Estado ao público em extrema pobreza, maior cuidado com questões ambientais e incentivo ao fomento de capital social (PEREIRA, 2015).

A reforma gerencial do Estado, portanto, tem como função desburocratizá-lo, tornando-o mais eficiente e capaz de atuar como parceiro competente do mercado, de modo a auxiliar na manutenção deste. Para isso suas instituições são submetidas a lógica empresarial, pautadas na gestão baseada em metas e busca por resultados. Esse tipo de gestão transfere a responsabilidade do desempenho da instituição para seus funcionários (agora tidos como colaboradores) através da ideia de *accountability*, ou seja, a responsabilização deles por resultados obtidos. Dessa forma, se as metas são alcançadas há o pagamento de uma bonificação, fruto da implementação de um sistema de meritocracia no qual os funcionários são premiados conforme alcançam metas

estipuladas. Por outro lado, se o desempenho não é satisfatório eles são punidos seja por prestação de contas, mudanças de cargos ou até mesmo demissão nos casos possíveis¹.

Todas essas mudanças ocorridas no interior das instituições públicas se tornam realidade a partir de uma nova figura nesse cenário que tem papel central na reforma em andamento: o gestor. Não mais o chefe ou diretor, mas o gestor que exerce seu papel de liderança para estimular sua equipe ao cumprimento de metas, tornando assim seu estabelecimento mais competitivo. Ele seria a antítese ao profissionalismo de gabinete (NEWMAN; CLARKE, 2012), um verdadeiro herói capaz de transformar um ambiente burocrático e defasado em um local de sucesso (BALL, 2001).

Nesse contexto da reforma do Estado e busca de eficiência das instituições públicas se insere também a educação. Seguindo os ditames do gerencialismo, passa-se a enxergar a educação sob a mesma necessidade de um novo modelo de gestão, capaz de tornar a escola mais eficiente, competitiva, produtiva e com bom custo-benefício para o governo. Assim a lógica privada também se insere nas redes de ensino, moldando-as sob uma lógica empresarial. As escolas passam a planejar suas ações não mais tendo noções pedagógicas como eixo, mas seguindo procedimentos de administração como o método PDCA², estipulando metas, orientando todo o trabalho escolar em torno delas e analisando resultados em uma etapa final. Para estimular o corpo docente são instaurados programas de remuneração variada baseados na meritocracia. Assim, escolas ou grupos que alcançam resultados são bonificados e aqueles que não atingem são duplamente punidos: com a não bonificação e com a exigência de dar satisfação a superiores do mau desempenho da escola. A ideia de accountability, ou seja, a responsabilização da escola por seus fracassos e sucessos, exime as secretarias de educação de qualquer responsabilidade pela falta de verbas, problemas de instalação ou qualquer outro fator que dificulte o bom andamento das aulas, mas fuja da competência do gestor e corpo docente para resolver. No fim, os problemas se resumem à capacidade das escolas em criar estratégias de superação de seus problemas, sejam eles quais for. É exigido flexibilização da escola, que a permita

¹ A nível federal, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser-Pereira defendia o fim da estabilidade para concursados de maneira a manter apenas os “competentes” em função, ou seja, associar a estabilidade no cargo ao desempenho em função (BRASIL, 1995).

² PDCA – Plan (planejar), Do (fazer), Check (averiguar), Act (atuar). Trata-se de um método de gestão que se tornou famoso por sua aplicação fácil através da implementação de um ciclo contínuo de quatro etapas: 1ª quando se estipula as metas, 2ª quando se busca essas metas, 3ª quando se verifica se as metas foram alcançadas e 4ª quando se corrige os erros e mantém os acertos.

mobilizar diversos recursos e se adaptar a situações adversas de modo a sempre estar apta a ser eficiente no alcance de resultados.

Não obstante, o processo pedagógico de ensino-aprendizagem vai sendo lentamente padronizado, caracterizando aquilo que Saviani (2010) chama de neotecnismo da educação. Não há espaço para a atividade criativa do professor. O novo tipo docente que surge com esse novo modelo de gestão é calcado na performatividade e pragmatismo em detrimento da reflexão crítica acerca do seu fazer profissional (BALL, 2005), é um profissional flexível e capaz de lidar com quaisquer diretrizes que possam surgir (SACHS, 2010), o que por sua vez é a atualização da ideia de profissional polivalente difundida pelo neoliberalismo para o ambiente escolar. Ou seja, como defendem Macedo e Lamosa (2015) há um deslocamento do sentido de “trabalho docente” para “tarefa docente”. O professor se torna mero tarefeiro de inúmeras rotinas padronizadas, o que ocasiona a desprofissionalização de sua atividade.

Paralelamente, as avaliações em larga escala atuam como parâmetros de avaliação da eficiência de escolas e corpo docente e também como norteador dos saberes a serem lecionados em sala de aula. A finalidade se torna o bom aproveitamento nessas avaliações externas em detrimento do aprendizado em si. Assim, essa combinação entre exames diagnósticos e o modelo de gestão gerencial reconfiguram totalmente o perfil das escolas, prejudicando o próprio sentido da finalidade desses espaços.

A reforma gerencial do Estado (e conseqüentemente da educação) aporta no Brasil inicialmente, mas de forma tímida nos governos Collor de Mello e Itamar Franco. Porém, é o governo Fernando Henrique Cardoso que dá passos significativos na implementação do gerencialismo no Brasil. Em sua gestão foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual sob o comando de Luís Carlos Bresser-Pereira tinha como objetivo iniciar a reforma do Estado sob moldes gerenciais através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Assim, essa reforma colocava o Brasil em sintonia com tudo aquilo que vinha sendo aplicado após o Consenso de Washington, que ocorrera em 1989. O documento portanto, defendia a limitação da atuação do Estado na economia e a privatização de suas estatais, estimulava as parcerias público-privadas, incentivava o protagonismo social e a busca por modelos de gestão das instituições públicas baseados na *accountability*.

No âmbito social, essa reforma gerencial do Estado se materializa na criação de uma coesão nacional através da busca pelo consenso, fortalecendo a ideologia gerencial frente a população e através do reforço à ideia de Estado democrático.

Na educação brasileira, a reforma tem início através da lei 9.394/96, que estipulava as bases para um novo tipo de administração educacional. Assim, em 1997 é criado o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), vinculado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), originalmente implantado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em 2007 o PDE é atualizado e se torna programa nacional, ganhando importância gradativamente, o que o leva a suplantando o Plano Nacional da Educação (PNE) em importância, conforme aponta Saviani (2010b). Dessa forma, o PDE se estabelece como o principal programa federal de difusão da gestão gerencial pelo Brasil a partir de 2007. O plano atua, portanto regulando diversas secretarias de educação pelo país e padronizando o modelo de gestão escolar. Isso se dá principalmente devido a estratégias de cooptação de estados e municípios, ao atrelar recursos federais aqueles que aderissem ao programa.

Reforma gerencial e intensificação da alienação do trabalho docente

O trabalho é, provavelmente, a ideia central no pensamento marxiano. Ele tanto nos separa dos animais, como também é a forma de o homem externalizar-se através dele, sendo a materialização de sua criatividade. Gramsci (2008), complementando Marx, fala que é no trabalho que o homem ontologicamente se faz um demiurgo, ou seja, exercita seu poder de criação.

Portanto, se o trabalho possui essa centralidade no marxismo, a separação que o capitalismo gera entre o homem e seu produto de trabalho também possui grande relevância. Dessa forma, a alienação é justamente esse processo de não reconhecer em sua obra, dado que o caráter criativo do trabalho se perde no capitalismo, dado que o homem não é mais dono dos seus meios de trabalho e se insere em uma lógica de produção. Assim, como consequência, conforme aponta Marx:

O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si fora do trabalho e fora de si no trabalho. Está em casa quando não trabalha e,

quando trabalha, não está em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório. O trabalho não é, por isso, a satisfação de uma carência, mas somente um meio para satisfazer carências fora dele. Sua “estranhidade” evidencia-se aqui tão pura que, tão logo inexista coerção física ou outra qualquer, foge-se do trabalho como de uma peste. O trabalho externo, o trabalho no qual o homem se exterioriza, é um trabalho de autossacrifício, de mortificação. Finalmente, a externalidade do trabalho aparece para o trabalhador como não sendo seu próprio, mas de um outro, que não lhe pertence, que ele, no trabalho, não pertence a si mesmo, mas a um outro (MARX, 2004, p. 145).

Como consequência, conforme aponta Sanchez-Vásquez (2011), a alienação gera: a) depauperização material e espiritual do trabalhador em contraste com a riqueza daquilo que produz; b) a produção do trabalhador enquanto mercadoria, dado que para sobreviver ele precisa vender sua própria força de trabalho; c) a objetivação do trabalho e do trabalhador, dado que ele perde seu caráter de externalização e se torna meio de subsistência e d) a separação do trabalhador de seu produto dado que o mesmo é apropriado por outra pessoa.

A alienação torna-se, portanto, fato presente em toda a história do capitalismo. Para o foco deste trabalho, o objetivo se configura em avaliar como ela se manifesta e intensifica nas relações de trabalho dentro da escola, mais especificamente na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro.

O novo modelo de gestão gerencial, intitulado Gestão Integrada da Escola (GIDE) foi implementado na rede em 2011 após o desempenho do Rio no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ano anterior, quando o estado ficou em penúltimo lugar na classificação. Ele é responsável por introduzir na rede conceitos de gestão empresarial como o método PNDE, sistema de bonificação variável por metas atingidas e responsabilização do corpo docente por maus resultados em avaliações externas, sejam elas externas a rede, como o prova Brasil, quanto internas como o Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro (SAERJ).

A GIDE possui um forte aspecto normatizador, conforme aponta Melgaço (2016), controlando toda a atividade dentro da escola e diminuindo a autonomia da mesma. A utilização de metas e o sistema de bonificação, no início da gestão, incentivava o corpo docente a se alinharem aos caminhos propostos e colocava a obtenção de índices favoráveis acima da preocupação pedagógica. Isso se aproxima do que Ball (2005) fala sobre a desprofissionalização do fazer docente, quando analisa que a profissão tem perdido o caráter reflexivo, no qual o professor assume uma postura

ética e racional de planejar seu fazer e passa apenas a cumprir tarefas estipuladas por terceiros que muitas vezes estão fora da escola. Macedo e Lamosa (2015) discutem que os novos modelos de gestão tornam o professor em mero tarefeiro, impondo-lhe um trabalho cada vez menos intelectualizado, no qual ele já possui tudo pronto e apenas vai seguindo diretrizes externas. Na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro, os professores são incentivados a utilizar o Saerjinho (provas bimestrais para preparar os alunos para o SAERJ) como avaliação principal, usar as atividades autorreguladas como exercícios, participar de determinadas práticas impostas pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC RJ) e cumprir tarefas estipuladas para se alcançar metas. A própria forma de planejar as diretrizes das escolas, através do PDCA que divide o processo entre marco situacional, doutrinal e operatório, relega o marco situacional para uma equipe exterior a escola, ou seja, quem decide quais são os problemas e necessidades do estabelecimento não é a própria comunidade escolar. Percebe-se assim a intensificação da alienação do trabalho docente no contexto da reforma gerencial da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro. Esse processo pode ser justificado em alguns fatos.

Segundo Oliveira (2004), Souza e Rozemberg (2013) e Ball (2005), esses novos modelos de gestão gerencial inseridos na escola têm gerado efeitos nocivos na saúde dos professores. Em parte isso se deve à desprofissionalização, gerando perda de auto estima e desmotivação, excesso de cobranças, ampliação das incumbências dos professores, que se vêem assoberdados com o acúmulo de funções, defasagem salarial e estrutura precária das escolas. Essa intensificação da precariedade do trabalho docente coloca esse profissional no limite de sua saúde emocional, em um estado de trabalho precário e em um estabelecimento sem as condições necessárias para o efetivo fazer docente. Assim, se torna mais fácil essas mudanças adentrarem nas escolas dado que esse todo esse processo diminui as resistências dos professores.

A reforma gerencial da escola se traduz, como aponta Santos (2012), na consolidação da mercantilização da educação. Como tal tanto professor quanto ensino são objetificados e transformados em mercadoria. A educação é vista como um serviço e como tal precisa levar em consideração os anseios e a satisfação do cliente (aluno e seus responsáveis). Assim sendo, a busca passa não ser mais pela qualidade pedagógica mas em atender as demandas da clientela. O professor nesse contexto é apenas aquele que vende sua força de trabalho e, lembrando Macedo e Lamosa (2015) executa tarefas pedagógicas, tendo cada vez menos participação no processo. Como consequência, o

professor não se vê mais como formador do aluno e seu trabalho perde o sentido para si, tornando apenas meio de subsistência.

Porém, a citada desprofissionalização docente é apenas um aspecto superficial do processo de intensificação da alienação do trabalho docente. O professor já não se vê mais como o responsável pelo processo formativo. Assim, esse trabalhador e o fruto de seu trabalho, o conhecimento e a formação do aluno, são separados ainda mais dado que o professor perde o pouco que tem lhe restado de autonomia em sala de aula. Metas, atividades e provas impostas, são tantas diretrizes que não há o que se pensar sobre educação. Ao professor cabe apenas obedecer e aplicar aquilo que determinam. O toque pessoal, que dá individualidade ao fazer pedagógico de cada profissional da educação vai se perdendo, sob a bandeira do pragmatismo gerencialista que para ter controle do processo educativo e minimizar influências subjetivas que possam prejudicar a obtenção de resultados, padroniza tudo o que é feito dentro da escola.

O professor, enquanto trabalhador, sempre foi e continua sendo um trabalhador alienado. O que se pretende analisar aqui é que as reformas gerenciais da educação têm contribuído para intensificar esse estado de trabalho nesta categoria. Embora a escola, no capitalismo sempre teve como função a reprodução do trabalhador sob a ideologia da classe burguesa, a escola é historicamente um palco de resistência e os professores uma das categorias mais resistentes da classe trabalhadora, conforme apontam Evangelista e Shiroma (2007). O que se percebe atualmente, com as novas formas de gestão, é a extinção do resto de autonomia que cabe aos professores, ou seja a consolidação de sua desprofissionalização, marcada pela intensificação de um trabalho alienado que, ao não reconhecer mais seu papel dentro da escola gera nesses professores problemas de auto estima e, principalmente, de identidade (BALL, 2005; OLIVEIRA, 2004; SOUZA e ROSEMBERG, 2013). O que tem se chamado de professor de novo tipo nada mais é do que esse mesmo profissional, ainda mais alienado, desmotivado, em um processo de crise de identidade, dado que não consegue saber mais qual sua função no processo educativo, porém adaptado a tudo isso. Um professor que ao invés de procurar dispender meios de resistência ao avanço da ideologia burguesa gerencialista na educação, adota uma postura de resiliência, passando a se submeter aos novos ditames.

Conforme dito anteriormente, não se trata de um fato novo na história da educação, seja ela do Brasil ou do mundo. Mas conforme aponta Santos (2012) todas

essas mudanças atuais foram geridas em décadas anteriores, quando o discurso da falência da educação paralelo ao desmonte e sucateamento das escolas públicas prepararam o senso comum para aceitá-lo como necessário.

Assim, a escola tem se transformado em uma verdadeira fábrica de produzir jovens para o mercado de trabalho, sendo o professor apenas um operário que atua de maneira semelhante ao trabalhador da fábrica americana durante o Fordismo e que Gramsci já percebia o trabalho corporal dissociado do intelectual. Com isso o gerencialismo se consolida como o novo padrão de gestão escolar e atualiza as escolas para as atuais necessidades do capital.

Referências bibliográficas

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, Jul/Dez 2001.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n. 126, p. 539-564, Set./Dez. 2005.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e pesquisa**. Dez 2007, vol.33, p.531-541

GRAMSCI, Antônio. **Americanismo e Fordismo**. São Paulo: Hedra, 2008.

MACEDO, Jussara Marques de. LAMOSA, Rodrigo. A regulação do trabalho docente no contexto da Reforma Gerencial da Educação. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 10, n.2, pp. 133-152, Jul-Dez. 2015.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1966.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MELGAÇO, Gabriel Guimarães. **Gerencialismo escolar e relações de poder - A GIDE como instrumento disciplinar na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro**. 2016. 120 f. Dissertação (mestrado em educação), Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação Real**, v.37, n.2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. soc., Campinas**, vol.25, n.89, p.1127-1144, Set./Dez. 2004.

SANCHES-VASQUEZ, Adolfo. **Filosofia da práxis**. Expressão Popular: São Paulo, 2011.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Pedagogia do mercado: neoliberalismo, trabalho e educação no século XXI**. Ibis Libris: Rio de Janeiro, 2012.

SOUZA, Kátia Reis de; ROZEMBERG, Brani. As macropolíticas educacionais e a micropolítica de gestão: repercussões na saúde dos trabalhadores. **Educ. pesq., São Paulo**, v.39, n.2, p. 433-447, Abr./Jun. 2013