O trabalho docente na rede pública de ensino do estado de São Paulo-Brasil no contexto da Nova Gestão Pública[1]

Teaching work in the context of the New Public Management in the public school system of São Paulo state-Brazil

Maria José da Silva Fernandes[2]
Andreza Barbosa[3]
Selma Venco[4]

Resumo

O artigo apresenta uma análise das transformações do trabalho docente em escolas públicas do estado de São Paulo, a partir da introdução de reformas políticas relacionadas à Nova Gestão Pública. Analisa e discute como estas reformas alteraram significativamente o trabalho docente, contribuindo para a deterioração da qualidade da educação.

Palavras-Chave: Nova Gestão Pública, trabalho docente, reformas políticas

[1] Este artigo foi publicado num primeiro momento no livro "Calidad de la Educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas, de Monarca (2018), no capítulo VII, pp. 178-199. O trabalho está vinculado ao projeto «Calidad de la Educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas», financiado pela "10ª Convocatoria de Proyectos de Cooperación Interuniversitaria UAM-Banco Santander con América Latina".

[2] Universidade Estadual Paulista, Brasil. Email: mjsfer@fc.unesp.br
[3] Universidade Metodista de Piracicaba, Brasil. Email: andrezab27@gmail.com
[4] Universidade Estadual de Campinas, Brasil. Email: selma.venco@gmail.com

Abstract

The article presents the results of researches developed in three universities located in the state of São Paulo, Brazil. It evaluates the development of the New Public Management for teaching work and for the quality of public school education from 1996 to 2018. It is concluded that educational reforms, supported by new legal frameworks, have generated attempts to determine teaching work through the standardized curriculum and external evaluations. This attitude caused the expansion of activities control carried out by the schools and chaged the nature and specificity of teaching work, with is reflected on the quality of education.

Key words: New Public Management, teaching work, educational policy education reform

1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo analisar o trabalho docente na rede pública de ensino do estado[5] de São Paulo (Brasil) no contexto da Nova Gestão Pública (NGP). As políticas educativas relacionadas com a NGP foram implementadas no Brasil na década de 1990, sobretudo a partir de 1995 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. No mesmo período foram incorporadas pelo estado de São Paulo, alinhado com a política federal. A hipótese inicial é que a implantação dos princípios da NGP alterou significativamente o trabalho docente, com uma deterioração da qualidade da educação.

A análise tomou como base alguns resultados de investigações desenvolvidas em programas de Pós-Graduação em Educação de três universidades do Estado de São Paulo: Universidade Estadual Paulista (UNESP),

[5] O território brasileiro é dividido administrativamente em estados. Há 26 estados compostos por municípios que, em regime de coloração com a União, organizam seus respectivos sistemas de ensino. Os estados são responsáveis pelo ensino primário, com prioridade de oferta do ensino secundário e médio. Trataremos neste capitulo unicamente do estado de São Paulo que tem una população estimada de 45.378.196 habitantes, aproximadamente 22% da população do país, e de seu sistema público de ensino que, por suas características se converteu, nas duas últimas décadas, numa vitrine de políticas públicas para todo o país.

Universidade de Campinas (UNICAMP) e Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP).

O artigo está organizado em duas partes, seguidas das considerações finais. Em um primeiro momento são analisadas as reformas educacionais ocorridas à luz da Nova Gestão Pública na rede estadual paulista. Na segunda parte do texto, são apresentados os resultados de investigações desenvolvidas que abordam os desdobramentos das reformas para o trabalho docente, na perspectiva da carreira, dos salários e das formas de contratação, assim como da organização do trabalho pedagógico na escola[6].

2. A nova gestão pública no estado de São Paulo

As medidas efetuadas nas duas últimas décadas no estado de São Paulo devem ser compreendidas no âmbito de um movimento mais amplo denominado Nova Gestão Pública (NGP) que teve como epicentro as políticas adotadas anteriormente no Reino Unido e Estados Unidos, as quais foram orientadas por princípios do neoliberalismo; opostos ao Estado Provedor e defensores da ampla participação do setor privado nas ações públicas.

Verger e Normand (2015) argumentam que a NGP não tratou de retirar o Estado do âmbito do serviço público, mas de recontextualizar suas funções, apoiadas em alguns princípios gerais, tais como a gestão empresarial do setor público o estabelecimento de medidas de desempenho, a ênfase no controle de resultados e o estímulo à disciplina e à austeridade no uso dos recursos financeiros. Tais princípios foram apresentados como inevitáveis e como possibilidades únicas para garantir a qualidade da educação.

A NGP tornou-se tendência em vários países do mundo; no entanto, ainda que tenha apresentado pontos comuns, manifestou também traços distintos nos processos de recontextualização de suas características nos diferentes cenários educativos. Para Barroso (2003), nos processos de transferência dos princípios da

[6] Neste artigo foram consideradas apenas investigações sobre escolas administradas pelo governo do estado de São Paulo. Não foram consideradas investigações sobre escolas municipais ou vinculadas ao governo federal, já que essas, pela descentralização do sistema de ensino no Brasil, têm relativa autonomia para optar por outras formas de organização pedagógica.

NGP em escala supranacional até chegar ao nível dos sistemas escolares nacionais e locais, houve um processo de ressignificação destas políticas em função de interesses locais, nos aspectos históricos, culturais, etc., não se apresentando a NGP como um movimento uniforme.

Para Verger e Normand (2015), o modelo de reforma educativa derivada da Nova Gestão Pública não foi monolítico, assumindo variados enfoques de governança e diferentes desenhos de práticas educativas afeitos a um estilo gerencial de direção escolar, de existência de currículos estandarizados e de modos de remuneração docente baseados em critérios de mérito e produtividade, variando-se a intensidade das medidas em função do público ou clientela a ser atingido. De acordo com os autores supracitados "[...] la NGP es una constelación de teorias gerenciales, marcos, herramientas, reglamentos y normas" (Verger e Normand, p.614) que foram reformuladas e traduzidas nos contextos escolares com desenhos diversos e, inclusive, antagônicos.

No Brasil, a NGP ganhou contornos mais expressivos a partir de 1995 quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder e estabeleceu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (VENCO, 2016). Como em outras partes do mundo, passou-se a defender no país, sob a égide da modernização e da transparência, uma reforma nas estruturas do Estado com o fim de incorporar novas formas de organização ao setor público, estabelecendo-se um tipo governança a partir das orientações provenientes de organismos internacionais.

A reforma do Estado proposta pelo governo federal brasileiro foi assumida com maior ênfase em alguns estados do país onde, naquele momento, haviam governos politicamente alinhados. O estado de São Paulo foi, nesse sentido, um laboratório social na aplicação e disseminação dos princípios da NGP, influenciando outros estados do país a adotarem medidas que aproximavam o serviço público do mercado, baseando-se em um estilo gerencial pautado pelo mérito e pela produtividade (Venco, 2016). Dessa forma, o partido político no governo em 1995 - e que ainda segue no poder - levou a cabo uma série de medidas articuladas em todos os campos da administração pública. As medidas postas em prática tinham certo toque "inovador", aspecto logrado tanto pela

repercussão positiva junto à população graças à retórica dos reformadores, como pela apropriação de bandeiras políticas dos movimentos em defesa da escola pública, tais como gestão democrática, valorização da escola como centro de formação docente, importância do trabalho coletivo e da autonomia (Fernandes, 2010).

Especificamente no campo educacional, o governo estadual implantou, em 1996, a reforma denominada "Escola de Cara Nova", programa composto por um amplo espectro de estratégias políticas de transformação técnico-estruturais que afetou todos os professores e estudantes. Tratava-se, naquele momento, de reinventar a educação em consonância com a reinvenção do próprio governo que vivenciava o "choque de gestão" baseado na reforma do Estado (Pereira, 2007).

Em nenhuma outra ocasião a educação paulista conhecera uma política educacional composta por medidas tão incisivas em relação ao trabalho docente como promoveu a "Escola de Cara Nova". Todas as medidas foram justificadas pelo recorrente discurso em defesa da melhoria da qualidade do ensino, que passou a ser avaliado, a partir de 1996, pelo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Novas exigências foram impostas às escolas e seus atores, entre os quais cabe destacar o uso eficiente dos recursos financeiros oriundo da descentralização dos fundos garantidos pelo Estado e a busca de recursos complementares.

No campo da gestão de pessoas, e por orientações dos organismos internacionais, foram implementados projetos de desenvolvimento de lideranças educacionais e de socialização de "boas práticas" que, posteriormente, foram acompanhados pela política de pagamento por desempenho[7] delimitando um caráter quantitativo de avaliação das escolas e dos professores (Fernandes, 2010).

[7] O pagamento por desempenho ocorreu por meio do denominado Bônus Mérito. Desde 2001, com a instituição da Lei Complementar n. 909, os resultados do SARESP têm servido para determinar o pagamento realizado anualmente aos profissionais que atuam nas escolas. Em 2008, por meio da Lei Complementar n. 1.078, o Bônus Mérito passou a ser vinculado ao Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e às metas que a Secretaria de Estado da Educação (SEESP) estabelece para cada escola.

A reforma, tal como ocorreu com outras ações relacionadas à Nova Gestão Pública, não contemplou a participação dos sujeitos na definição de suas medidas. Pautada no argumento da *expertise* da equipe e seu conhecimento técnico específico, excluiu a possibilidade de participação dos trabalhadores da educação, impondo uma lógica vertical na qual as decisões adotadas nas esferas centrais do governo, com forte viés economicista, chegavam às escolas apenas para serem executadas. As medidas apoiadas num substrato jurídico, cujas alterações legais fizeram parte do processo, foram divulgadas por meio de publicações oficiais que apresentavam uma retórica discursiva apurada cujo objetivo era convencer docentes e comunidade escolar acerca da necessidade das mudanças, almejando, assim, construir o consenso necessário para a implantação da reforma. Todavia, as justificativas ocultaram o alijamento do Estado frente às suas obrigações históricas, transferindo às escolas a responsabilidade por suas ações sem as condições objetivas essenciais para assumi-las.

Verger e Normand (2015) afirmam que a autonomia escolar foi uma das mais emblemáticas medidas das reformas educacionais da Nova Gestão Pública, havendo orientado práticas muito distintas. Adotando o enfoque gerencialista, a autonomia implicou em descentralização de responsabilidades de gestão, atribuindo-se à equipe gestora e aos professores uma responsabilidade excessiva frente aos resultados escolares e ao uso dos recursos. Por outro lado, numa perspectiva progressista, a autonomia volta-se à profissionalização da escola, à renovação pedagógica e à atenção à diversidade, aspectos que se tornaram cada vez mais distantes com a implantação de um novo modelo de Estado.

Em 2002, novas ações foram desenvolvidas no estado de São Paulo sob um novo rótulo: "Escola do Acolhimento" (2002-2006). As medidas se concentraram na melhoria das relações interpessoais entre estudantes e professores, na cultura da paz, no desenvolvimento da cidadania e no protagonismo juvenil. No contexto escolar, por sua vez, os projetos pedagógicos -desconectados das condições de trabalho dos profissionais da educação e sem a participação da escola em sua definição- foram incorporados por meio de parcerias estabelecidas com as Organizações Não Governamentais e com empresas que atuavam no campo

educacional (Fernandes, 2010). Também marcou um ponto importante da reforma a excessiva ênfase no papel socializador das escolas refletindo em uma pretensa proposta de "escola do acolhimento" em substituição à "escola do conhecimento", uma vez que os conteúdos disciplinares (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Sociais, entre outras) ficaram em segundo plano, com uma proposta de trabalho orientada às artes e à cultura de maneira desconectada da estrutura curricular.

As medidas intensificaram a presença dos elementos da gestão gerencialista e performática no interior das escolas. A já iniciada política de avaliação do desempenho, iniciada em 1996, foi aprofundada e passou a definir padrões de conduta e de trabalho no interior das escolas, constituindo-se em formas de prescrição e controle do trabalho docente (Venco, 2016). Tais princípios passaram a orientar o desenvolvimento de projetos e a própria formação dos professores na rede estadual, assim como as informações e os indicadores das escolas tornaram-se públicos, estabelecendo um caráter julgador e comparativo em relação aos resultados. Para Ball (2005), estas novas formas de avaliação das escolas se constituem em pedagogias invisíveis de gerenciamento que "[...] por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho, 'ampliam' o que pode ser controlado na esfera administrativa" (p. 545).

Para Verger e Normand (2015), as políticas de *accountability* representaram um desafio, pois acirraram a competitividade entre as escolas e enfatizaram o desempenho escolar. O desempenho em São Paulo tornou-se público por meio do desenvolvimento de sistemas de informação, como a plataforma "Foco Aprendizagem", um espaço virtual que oferece informações detalhadas à gestão das escolas e às Diretorias Regionais de Ensino[8], permitindo monitorar resultados para planejamento e acompanhamento das práticas e para o estabelecimento do

[8] A rede pública de São Paulo, a maior do país, tem 91 Diretorias Regionais de Ensino vinculadas a Secretaria de Educação do Estado (SEESP) que são responsáveis pelo acompanhamento de 5.300 escolas, 250 mil professores e professoras e 3,5 milhões de estudantes.

Índice de Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo (IDESP), dispositivos eficientes no controle do trabalho docente e do desempenho escolar.

Em 2008, a Secretaria de Educação do Estado intensificou sua relação com os organismos internacionais e suas orientações e implementou uma nova etapa de reformas vinculadas à NGP, especialmente depois que as avaliações externas e seus indicadores, tais como o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e o SARESP colocaram em evidência o fracasso do ensino público paulista e, portanto, do modelo educacional adotado no estado. Com resultados abaixo do esperado, recorreu-se a um amplo conjunto de medidas que se denominou "São Paulo Faz Escola". Entre as medidas, estava a exigência de um novo currículo obrigatório com a padronização de conteúdos exigidos nos exames em larga escala.

No contexto do referido programa surgiram novas relações de poder, acompanhadas de forte pressão sobre a "equipe gestora" (diretores, professores coordenadores e supervisores de ensino) e docentes, com vistas a cumprir normas e procedimentos definidos por especialistas alinhados a tal perspectiva. As ações individualizadas ocuparam o espaço das atividades coletivas. No âmbito deste novo momento da reforma, implantou-se o Programa de Qualidade da Escola (PQE), dirigido ao estabelecimento de índice de cumprimento de metas que se tornou referência central para o pagamento por desempenho, bonificação anual paga a alguns professores e não incorporada aos salários. A preocupação com os índices tornou-se intensa, orientando o trabalho especialmente aos resultados nas avaliações e à melhora e controle do fluxo escolar representado pela evasão, promoção e repetência dos estudantes.

O trabalho docente tornou-se mais regulado e a organização pedagógica da escola definida de forma exógena. E se o trabalho docente vivenciou, ao longo do período, ações de controle de suas atividades pedagógicas, também sofreu alterações significativas no âmbito de suas condições materiais, da configuração da carreira, das formas de contratação e dos salários. Apoiada na defesa de um modelo de profissionalização e de gestão dos recursos financeiros advindo do mercado, a SEESP alterou as formas de contratação, assim como aderiu ao

pagamento por desempenho, disseminando a ideologia do mérito, prática comum no setor privado. Considerando o contexto da Nova Gestão Pública, marcada em São Paulo por três sucessivas reformas educacionais ocorridas no período de 1996 a 2018, apresentaremos na sequência alguns resultados de investigações voltadas à análise das consequências das medidas para o trabalho docente e para as escolas.

3. As reformas educacionais, o trabalho docente e a qualidade da educação

Como decorrência das reformas e da utilização de mecanismos de mercado com o propósito de ajustar as políticas educacionais às orientações da NGP, como já apresentado anteriormente, houve, por um lado, desdobramentos significativos nas práticas pedagógicas dos professores com implicações para a atividade realizada em sala de aula. Por outro, ocorreram profundas mudanças nas condições de trabalho docente, com ampliação da flexibilidade nas relações de trabalho e constituição da jornada[9], assim como perdas significativas nos salários. Neste contexto analisaremos três eixos relativos ao trabalho docente: a) currículo e avaliações, b) salários e jornadas de trabalho), c) formas de contratação docente.

3.1. Currículo e avaliações

Os resultados das pesquisas sobre esse eixo apontaram a tentativa de prescrição do trabalho docente por meio do estabelecimento de um modelo de currículo padronizado vinculado às exigências das avaliações externas, as quais ajustaram as práticas pedagógicas e alteraram as condições de autonomia docente. A pesquisa realizada por Fernandes, Silva e Paixão (2014) indicou que a padronização do currículo na rede paulista de ensino, oficializado em 2008, alterou profundamente a organização pedagógica das escolas com fortes reflexos na sala

[9] Na rede pública estadual de São Paulo há uma diversidade na quantidade de horas de dedicação ao trabalho em função do tipo de contrato do professor. Há desde contratos de 12 horas semanais até situações de até 64 horas semanais de trabalho

de aula. O currículo estabelecido pela Secretaria Estadual, por meio de uma fundação privada, sem a participação dos docentes, definiu os conteúdos escolares e gerou importantes interferências na forma de ensinar, com exigências de novos procedimentos pedagógicos, atentando contra a autonomia do trabalho docente. O novo currículo que chegou às escolas por meio de materiais didáticos denominados Cadernos do Aluno e Cadernos do Professor[10] foram organizados a partir de normas pré-estabelecidas com situações e expectativas de aprendizagem, divididas por bimestres, indicando competências e habilidades a serem desenvolvidas na sala de aula. Foi, portanto, um currículo atrelado à tendência global que reafirmou o discurso dos organismos internacionais.

A materialização curricular prevista nos Cadernos foi acompanhada pelos olhos atentos dos Professores Coordenadores (PC)[11] aos quais foram destinadas novas atribuições no âmbito das reformas educacionais (FERNANDES, 2012). No contexto da Nova Gestão Pública essa função foi apropriada com finalidades distintas daquelas originalmente realizadas nas escolas quando os PCs promoviam um trabalho coletivo, garantindo o fortalecimento da autonomia e do Projeto Político Pedagógico (PPP[12]) das escolas. No âmbito das reformas, ampliaram-se as atribuições tanto pedagógicas como institucionais/burocráticas e o PC, passou a ser o promotor das pretensões estatais, exercendo a supervisão e o controle do trabalho padronizado, sofrendo pressões, por um lado, das Diretorias Regionais de Ensino por resultados e, por outro, dos docentes que criticavam a mediação e adesão à política oficial.

[10]O processo de implantação de uma nova Proposta Curricular na rede estadual de ensino de São Paulo começou no ano de 2008. Em 2010, foi estabelecido o currículo oficial do Estado que se organizou a partir de materiais produzidos por meio da Fundação Vanzolini, sendo composto, entre outros documentos, pelo Caderno do Aluno e pelo Caderno do Professor.

[11] A função de Professor Coordenador (PC), prevista na legislação paulista, é extensiva a grande maioria das escolas públicas. Historicamente a função desempenhada por um PC incluía a responsabilidade pela formação continuada de professores no âmbito da escola, à articulação do trabalho coletivo e à organização pedagógica da escola. Atualmente, no novo cenário educacional, as atribuições do PC foram alteradas, configurando-se o trabalho como forma de gerenciamento e acompanhamento das reformas educacionais.

[12] O PPP é um plano de trabalho elaborado pelas escolas públicas para um período de 4 anos. É uma exigência legal feita a todas as escolas brasileiras.

Dos PCs passou a ser exigido um rígido acompanhamento e controle das práticas pedagógicas desenvolvidas em sala de aula, a quem cabia o preenchimento de "diários de bordo", com informações detalhadas do trabalho dos professores em relação ao currículo. Também cabia a esses profissionais a organização dos momentos de estudos pedagógicos que se voltaram, no contexto das reformas, à padronização dos currículos e das práticas, bem como ao alinhamento solicitado pelos órgãos centrais, extinguindo-se as atividades de formação continuada em serviço definidas a partir das demandas escolares, como apresentado por (Fernandes *et al*, 2014).

O esforço de estabelecer um currículo oficial não teve reflexos positivos sobre a qualidade da educação. A pesquisa de Raab (2016) que analisou as percepções dos estudantes e professores do ensino fundamental II sobre a função da escola no contexto do programa "São Paulo Faz Escola" evidenciou, ao articular a visão desses sujeitos com o estabelecido pelos documentos oficiais do programa, que a educação pública paulista: "que atende à classe trabalhadora, tem fundamentado sua função em uma proposta de educação limitada, disseminando conhecimentos básicos para o trabalho, distanciando-se demasiadamente da socialização do saber e da produção deste saber" (Raab, 2016, p. 120).

Mesmo assim, com vistas a controlar o trabalho docente e fiscalizar a implementação do currículo oficial, as avaliações padronizadas ganharam excessiva relevância, configurando-se também como instrumento de responsabilização dos docentes pelos resultados apresentados, sendo que estes, muitas vezes, se transformaram em sinônimo de qualidade perante a sociedade. A introdução das avaliações externas como um novo elemento na organização pedagógica alterou significativamente o trabalho docente, contrapondo o controle externo à possibilidade legal de autonomia das escolas.

O uso dos *ranking*s, baseados no desempenho dos alunos e alunas e no fluxo escolar, deslocou o foco das avaliações dos processos para os resultados e, consequentemente, modificou conteúdos e a forma de ensiná-los. Preparar os estudantes para as avaliações, por meio de verdadeiros processos de treinamento,

passou a ser uma prerrogativa nas escolas estaduais de São Paulo. As reuniões semanais de trabalho pedagógico coletivo dos docentes (ATPCs), momentos de planejamento da escola e das aulas, passaram a centrar-se na análise dos resultados das escolas e na preparação para as avaliações com a organização de provas e treinos elaborados com o acompanhamento vigilante da equipe gestora, com destaque aos PCs, reduzindo a complexidade do processo educativo à preparação dos alunos para executarem tarefas definidas externamente (Fernandes et. al., 2014).

Cunha, Barbosa e Fernandes (2015), em pesquisa realizada em colaboração com uma escola pública estadual paulista, a qual analisou pautas e atas referentes ao trabalho docente coletivo desenvolvido na unidade escolar, bem como dados obtidos em encontros voltados à discussão dos índices obtidos, confirmaram os efeitos das avaliações externas sobre o currículo, a gestão e a organização do trabalho pedagógico das escolas. A investigação evidenciou as repercussões da padronização sobre o trabalho docente coletivo nos espaços e tempos das ATPCs, que se afastaram de sua dimensão formativa e articuladora, afetando a organização do PPP como possibilidade de fortalecimento da identidade e autonomia docente.

Para as autoras do artigo antes mencionado, o esforço de construção de um trabalho coletivo tornou-se esvaziado de sentido pela pressão externa exercida por políticas de avaliação em larga escala que pouco retratavam a qualidade efetiva do trabalho desenvolvido pela escola. A forma como os professores refletiam sobre suas práticas, a partir do trabalho coletivo, não era contemplada pelos mecanismos de avaliação que, tampouco, consideravam as experiências inovadoras de trabalho e a aprendizagem de conteúdos não presentes na matriz curricular.

Cunha *et. al*. (2015) foram incisivas ao afirmar que o trabalho coletivo e o PPP, bandeiras presentes no movimento de luta por uma escola democrática, foram apropriados por medidas oriundas das reformas que desconheciam as complexas e múltiplas dinâmicas do trabalho, posto que estas estrategicamente desorganizaram o coletivo, fragilizando e fragmentando a profissão docente. Ao

estabelecer metas por escolas e por níveis de escolaridade[13], a SEESP contribuiu para o rompimento do sentimento de classe, desestimulando as possibilidades de realização de um trabalho docente coletivo (CUNHA *et. al.,* 2015). As novas formas de controle do trabalho docente levaram a julgamentos ambíguos nas unidades escolares na medida em que o trabalho passou a subordinar-se a relações contraditórias de cooperação/competição, nas quais os professores ao mesmo tempo em que necessitavam dos demais também competiam uns com os outros (Fernandes, 2010).

As avaliações externas e o pagamento por desempenho por nível de ensino foram medidas reformistas eficientes no monitoramento e controle exercido à distância pelo Estado (Fernandes, 2010). Juntas, as medidas provocaram mudanças no comportamento dos professores e na organização do trabalho nas escolas que passou a dar-se em função de cálculos e resultados esperados. O trabalho tornou-se, portanto, pragmático e utilitarista, frente ao qual a necessidade das condições de trabalho do presente foram sacrificadas em função de um futuro incerto a depender da produtividade apresentada pelos estudantes. Diante das exigências impostas, o trabalho docente nas unidades escolares tornou a ser quase exclusivamente uma responsabilidade individual, já que o bônus passou a ser pago a cada professor, segundo os resultados da classe sob sua responsabilidade, desconsiderando a totalidade da escola. As relações de trabalho distanciaram-se do sentimento de coletividade e da solidariedade. De acordo com Ball (2002, p. 5-6) "os professores são representados e encorajados a refletir sobre si próprios como indivíduos, que fazem cálculos sobre si próprios, 'acrescentam valor' a si próprios, aumentam a sua produtividade e vivem uma existência baseada em cálculos".

[13] Em muitos casos as escolas paulistas atendem a diferentes níveis de ensino em uma mesma unidade. Assim, em algumas ocasiões existem escolas que atendem desde o ensino fundamental I (primário) até o ensino médio.

3.2. Salários e jornada de trabalho

Para além dos indicativos de prescrição e alteração das práticas pedagógicas, as pesquisas selecionadas analisaram os desdobramentos das reformas educacionais nas condições de trabalho docente, especialmente no que se refere aos salários e jornadas de trabalho (Barbosa, 2011). A autora apontou que, apesar do estado de São Paulo ser considerado o mais rico do Brasil, os salários pagos aos professores são considerados baixos já há algum tempo, sobretudo se considerado o elevado custo de vida nessa região do país. A pesquisa também corroborou dados de Lapo e Bueno (2003) que já apontavam o abandono da docência por parte dos professores motivados, em grande parte, pela prática salarial adotada e pelos baixos salários, o que se intensificou no contexto das reformas atuais.

Como estratégia para elevar os ganhos e compensar o valor insuficiente para sobrevivência, os professores paulistas têm aumentado significativamente sua jornada de trabalho. Barbosa e Aguiar (2016), em pesquisa com 464 professores de nível secundário (fundamental II e ensino médio) de uma Diretoria Regional de Ensino do Estado, destacaram que o número de docentes que tinham assumido jornada de trabalho igual ou superior a 40 horas semanais foi superior a 20% dos sujeitos investigados, os quais atuavam em mais de uma escola nas redes pública e privada.

Fernandes e Barbosa (2014) também destacaram a inadequação das jornadas de trabalho dos professores, sobretudo se considerado o estabelecido pela Lei Federal nº 11.738 de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional. Os dados levantados nesta investigação evidenciaram que as formas como as jornadas docentes estavam configuradas no estado de São Paulo faziam com que os professores levassem muitas tarefas para casa, sem serem remunerados para tal, visto que não tinham tempo suficiente para cumprir as demandas nas horas que compunham a jornada de trabalho. Essa análise foi reforçada posteriormente por Barbosa e Fernandes (2016) ao apontarem que a política de pagamento de bônus individual aos docentes, atrelada aos indicadores escolares, se sobrepôs à política de valorização salarial voltada ao coletivo de

professores. Para as autoras, o cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional foi uma medida importante para a valorização docente da maioria dos professores do Brasil. Entretanto, ao não garantir o mínimo de remuneração legalmente estabelecido, o estado de São Paulo, que tem a maior arrecadação de impostos e o maior PIB no País, submeteu os professores a um grave processo de desvalorização e deterioração do trabalho docente, com efeitos negativos sobre a qualidade da educação, especialmente por contribuir para a redução da atratividade profissional e influenciar no abandono da docência.

3.3. Formas de contratação

As reformas educacionais impactaram também as formas de contratação docente. Estudos realizados por Venco (2016) indicaram que o momento no qual a NGP se instaura no Brasil é coincidente com a reorganização da economia mundial, na qual ocorreram avanços nos processos de flexibilização do trabalho que não foram acompanhados de proteção à classe-que-vive-do-trabalho (Antunes, 1999). Neste sentido, de maneira geral, a busca pela competitividade e pelos resultados movidos pela dinâmica globalizadora do capitalismo, acarretou, no Brasil, significativas mudanças nas relações de trabalho, com uma grande perda de direitos que afetou também a categoria docente. Assim, observou-se no estado de São Paulo uma redução das barreiras do setor público em favor do mercado, com a expansão da atuação da iniciativa privada na educação em prol da racionalidade econômica, visivelmente sustentada sobre os pilares da precariedade nas relações de trabalho.

Constatou-se, segundo Venco (2016), ao analisar dados oriundos da série histórica de contratação de professores no período de 2000 a 2017, elevado percentual de docentes em exercício no estado de São Paulo não aprovados em concursos públicos de provas e títulos para ingresso no magistério. A aprovação em concurso público garante aos docentes direitos legalmente reconhecidos, tais como estabilidade no emprego, férias, licença-prêmio, afastamentos e possibilidades de evolução funcional. Contudo, em nome da redução de custos, o estado deixou de realizar concursos e, assim, as contratações passaram a se dar

de forma temporária e flexível. A flexibilização das formas de contratação acarretou, por um lado, restrição de direitos trabalhistas e, por outro, permitiu que a educação escolar fosse regida por profissionais não submetidos às provas praticadas em concurso público, que asseguram condições mínimas de seleção e qualificação profissional.

De acordo com Venco (2016), os dados revelaram uma média permanente, no período analisado, em torno de 50% de contratações docentes sem concurso público. Os marcos legais respaldaram ainda a contratação de estudantes universitários para assumirem as atividades docentes. Neste sentido, a padronização de materiais didáticos com os Cadernos do Aluno e do Professor, nos quais há prescrições de conteúdos e procedimentos, como mencionado em item anterior, foram estrategicamente adotados como suporte aos professores-estudantes que passaram a lecionar, sem ainda estarem devidamente formados, sem aprovação em concurso público e ministrando qualquer disciplina nas escolas públicas. O professor contratado por meio de formas flexíveis têm eventualmente alguns direitos, dependendo do tipo de contrato estabelecido. As medidas tomadas no âmbito das reformas degradaram as condições de trabalho na rede pública.

4. Considerações finais

As investigações que abordaram o estado de São Paulo foram fundamentais para compreender que a implantação dos princípios da NGP teve desdobramentos significativos para o trabalho docente ao longo do período de 1996 a 2018. Com sucessivas e variadas reformas sustentadas por novos marcos legais, houve tentativas de prescrição do trabalho docente, por meio do currículo padronizado e das avaliações externas, ampliando-se o controle das atividades realizadas pelas escolas, coroando-se com o sistema de pagamento por desempenho. Tais elementos alteraram a natureza e a especificidade do trabalho docente, com repercussões na qualidade da educação.

Em relação às condições de trabalho docente, a NGP aprofundou problemas estruturais historicamente vivenciados pelos professores, tais como os baixos

salários e a intensa jornada de trabalho. Ao ser o trabalho docente tratado como elemento do mercado e ao não serem adotadas medidas de valorização da carreira, o que resultaria em melhores salários e jornadas, aprofundou a precarização vivida pelos professores, levando muitos à desistência total ou parcial da profissão. As condições de trabalho foram marcadas ainda pelas sucessivas alterações nas formas de contratação docente que se tornaram mais flexíveis e precárias, especialmente com a possibilidade de contratação de professores-estudantes, numa tentativa de resolver a falta de docentes e a baixa atratividade em relação à profissão.

As reformas educacionais levadas à cabo no contexto da NGP, desconhecendo as múltiplas e complexas dinâmicas das escolas e sem alterar positivamente as condições concretas de trabalho docente, com vistas a melhorar o trabalho em sala de aula, foram suficientes para introduzir os mecanismos centrados na racionalidade econômica, condicionando as práticas de trabalho e a organização escolar a padrões pré-estabelecidos. As relações de trabalho e com o trabalho passaram por significativas alterações. Entretanto, os resultados escolares nas avaliações de desempenho, continuaram abaixo do esperado. Desta forma, as reformas lograram êxito no que se refere à degradação do trabalho docente, mas não foram "eficientes" para garantir a melhoria da qualidade da educação pública no estado mais rico do Brasil.

Referências bibliográficas

Antunes, R. (1999). *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Ball, S. J. (2002). Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação,* 15 (2), 3-23.

Ball, S. J. (2005). Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, *35*, 539-564.

Barbosa, A. (2011). *Os salários dos professores brasileiros.* Brasília, DF: Liber.

Barbosa, A. e Aguiar, T. B. (2016). Jornada de trabalho docente dos professores da rede pública estadual paulista no município de Piracicaba. In *Anais do 3º Congresso Nacional de Formação de Professores e 13º Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores* (pp. 4990-5001). Águas de Lindóia, SP.

Barbosa, A. e Fernandes, M. J. S. (2016). O piso salarial em São Paulo: desvalorização dos professores. *Retratos da Escola*, 10 (18). Disponível em https://bit.ly/2HiERjo

Barroso, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. Em J. Barroso (Org.), *A escola pública: regulação, desregulação e privatização* (pp. 19-48). Porto: ASA.

Cunha, R. C., Barbosa, A., e Fernandes, M. J. S. (2015). Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. *Estudos em Avaliação Educacional*, 26 (62), 386-416.

Fernandes, M. J. S. (2010). As recentes reformas educacionais na visão dos professores. *Educação em Revista*, 26 (3), 75-102.

Fernandes, M. J. S. (2012). O professor coordenador pedagógico nas escolas estaduais paulistas: da articulação pedagógica ao gerenciamento das reformas educacionais. *Educação e Pesquisa*, 38 (4), 799-814.

Fernandes, M. J. S. e Barbosa, A. (2014). O trabalho docente na rede pública do estado de São Paulo: apontamentos iniciais para a discussão da jornada de trabalho. *Práxis Educacional,* 10 (17), 117-142.

Fernandes, M. J. S., Barbosa, A. e Venco, S. (2018). El trabajo docente en la red pública de enseñanza del estado de São Paulo-Brasil en el contexto de la Nueva Gestión Pública. Em H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 178-199). Madrid: Dykinson.

Fernandes, M. J. S., Silva, A. P., e Paixão, J. S. (2014). As avaliações externas e seus impactos sobre as escolas e os professores: a situação da rede estadual de ensino de São Paulo. Em M. C. Kobayashi, N. A. Pirola, e F. Rossi (Org.), *Cadernos de docência na educação básica III: contribuições da pesquisa para a educação básica* (pp. 21-34). São Paulo: Cultura Acadêmica.

Lapo, F. R. e Bueno, B. O. (2003). Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. *Cadernos de Pesquisa*, 118, 65-88.

Monarca, H. (Coord.) (2018). *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas*. Madrid: Dykinson.

Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e reforma gerencial [Edição Especial]. *Revista do Serviço Público*, 29-48.

Raab, Y. S. (2016). *Escola para quê? Reflexões sobre a função da escola pública estadual paulista* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba-SP.

Venco, S. (2016). Precariedades: desdobramentos da Nova Gestão Pública no trabalho docente [Dossiê]. *Crítica e Sociedade*, 6 (1), 72-90.

Verger, A. e Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622.

Recebido em: 27 de fevereiro de 2018

Aceito em: 17 de novembro de 2018

Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una **Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional**