

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

LEOCLÉCIO DOBROVOSKI SILVA PEREIRA

**A TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO  
BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA**

UBERLÂNDIA  
2023

LEOCLÉCIO DOBROVOSKI SILVA PEREIRA

**A TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO  
PÚBLICA BÁSICA BRASILEIRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação da Faculdade de Educação da  
Universidade Federal de Uberlândia, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutor em Educação.

Área de concentração: Trabalho, Sociedade e  
Educação

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Fabiane Santana Previtali

UBERLÂNDIA  
2023

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

P436 Pereira, Leoclécio Dobrovoski Silva, 1986-  
2023 A TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA E SUAS IMPLICAÇÕES NA  
EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA [recurso eletrônico]  
/ Leoclécio Dobrovoski Silva Pereira. - 2023.

Orientadora: Drª Fabiane Santana Previtali.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Pós-graduação em Educação.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2023.205>  
Inclui bibliografia.

1. Educação. I. Previtali, Drª Fabiane Santana,1970-,  
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-  
graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4212 - [www.ppged.faced.ufu.br](http://www.ppged.faced.ufu.br) - [ppged@faced.ufu.br](mailto:ppged@faced.ufu.br)



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação			
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 14/2023/357, PPGED			
Data:	Trinta de março de dois mil e vinte e três	Hora de início:	[09:00]	Hora de encerramento:
Matrícula do Discente:	11913EDU026			
Nome do Discente:	LEOCLÉCIO DOBROVOSKI SILVA PEREIRA			
Título do Trabalho:	"A TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA"			
Área de concentração:	Educação			
Linha de pesquisa:	Trabalho, Sociedade e Educação			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"A TERCEIRIZAÇÃO COMO DESMONTE DO PÚBLICO: IMPACTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA BÁSICA BRASILEIRA"			

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Ivanise Monfredini - UNISANTOS; Manoel Messias de Oliveira - UFCAT; Carlos Alberto Lucena - UFU; Robson Luiz de França - UFU e Fabiane Santana Previtali - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Fabiane Santana Previtali, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiane Santana Previtali, Professor(a) do Magistério Superior**, em 30/03/2023, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Ivanise Monfredini, Usuário Externo**, em 31/03/2023, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Messias de Oliveira, Usuário Externo**, em 03/04/2023, às 10:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Robson Luiz de França, Professor(a) do Magistério Superior**, em 03/04/2023, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alberto Lucena, Professor(a) do Magistério Superior**, em 03/04/2023, às 17:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4381488** e o código CRC **5AC2479D**.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta tese aos profissionais da educação que continuam acreditando em seu trabalho e que se reinventam em meio à multiplicidade de desafios.

## AGRADECIMENTOS

Muitas são as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este pesquisador pudesse chegar até aqui. Aos que tiveram alguma participação em minha jornada, sou grato por todas as vivências. Em meio ao risco de cometer injustiças, nomeio alguns.

À minha esposa Kênia, maior participante e suporte em todas as etapas deste trabalho, das alegrias nos processos concluídos às tensões superadas. Intensa quando eu estava presente e compreensível na ausência necessária. À Beatriz, a maior inspiração e motivação, pelas incontáveis horas de grude no “colinho”, pelas alegrias no sorriso, nos primeiros passos, no brilho do olhar, nas primeiras palavras a um “papai, eu te amo”...

À orientadora Dra. Fabiane Santana Previtali, meu agradecimento por aceitar me conduzir nesta etapa de tamanha importância em minha história. Sinto-me honrado por todo companheirismo, dedicação, cuidado, maestria e ternura nos direcionamentos, lapidações e suporte.

Aos meus pais, Jorge e Mercês, por terem aceitado me receber neste mundo e por toda dedicação em me colocar no bom caminho, por ensinarem os valores que orientam meus passos. Também aos meus irmãos Jacirne, Jorcilei e Natieli, por contribuírem, cada um em suas singularidades, de múltiplas formas, desde os aparelhos operacionais até os incentivos, dos exemplos aos conselhos. Obrigado por cada momento que vivemos juntos.

Aos pais que a herança do matrimônio me concedeu, José e Rita, agradeço pela presença agradável e por partilharem intensamente de múltiplos momentos da vida.

Aos amigos que a experiência da vida me proporcionou conhecer: Edvaldo, pelas provocações e desafios incitados nas boas conversas que temos; Manoel, pela ternura paternal nos apontamentos do caminho; Maria José, pelas experiências e por estar sempre aberta ao diálogo; e Jovina, mulher de fé e morada da ternura.

A todos os meus parentes, daqueles que as rotinas da vida distanciaram fisicamente aos que estão próximos, o meu profundo respeito e gratidão por todas as trocas.

Ao Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Sociedade (GPTES), por meio do qual experiências, aspirações e conhecimentos foram trocados, em que o rigor nunca esteve distanciado do respeito pelo processo pelo qual cada membro se encontrava.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (PPGED-UFU), pelo legado que estão construindo para a formação

de milhares de alunos de todo o Brasil. Agradeço também aos profissionais alocados nas secretarias da universidade, pela constante atenção e prontidão no atendimento.

A todos os autores com os quais dialoguei ao longo desta pesquisa, gratidão por contribuírem com o processo de construção do conhecimento e por tornarem pública sua compreensão da realidade.

Agradeço aos membros da banca de qualificação da tese, Dr. Antônio Bosco de Lima – *in memoriam* – e Dr. Carlos Alberto Lucena, pelas reflexões, contribuições, críticas e apontamentos naquele estágio da pesquisa, os quais contribuíram sobremaneira para a continuidade dos trabalhos.

Manifesto minha gratidão aos professores que disponibilizaram um tempo em suas rotinas para me ouvir, dialogar e participar na pesquisa empírica, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado em sua integralidade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo contributo por meio da concessão da bolsa de estudos.

Aos professores avaliadores da defesa de tese: Dra. Ivanise Monfredini, Dr. Manoel Messias de Oliveira, Dr. Robson Luiz de França e Dr. Carlos Alberto Lucena, meu agradecimento pela leitura atenta ao trabalho, as contribuições e críticas e pelo incentivo à pesquisa.

O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo (SAVIANI, 1995, p. 17).

## RESUMO

O presente estudo foi desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação na Universidade Federal de Uberlândia, na linha de pesquisa Trabalho, Sociedade e Educação. O objetivo é compreender os desdobramentos da Nova Gestão Pública (1990) relacionados ao trabalho do professor da Educação Básica pública brasileira e os seus processos de precarização. Sob o argumento da incapacidade orçamentária do Estado para administrar a máquina pública, emanado pelos reformadores, passou-se a estabelecer a formação de consensos voltados à eficiência administrativa provinda da gestão de empresas, o que justificaria adotá-la como protótipo nos serviços públicos. Nessa esteira, além de transpor para o seio dos serviços públicos os processos desenvolvidos na iniciativa privada, ela passou a oferecer serviços antes exclusivos dos órgãos públicos, por meio de privatizações, parcerias e contratos de gestão. Neste bojo, elegemos como ponto fulcral analisar o que convencionamos chamar de Terceirização Irrestrita na Educação Básica pública, sancionada pelo governo de Michel Temer, no ano de 2017, por meio da Lei 13.429/2017. Como regra, a lei permite terceirizar atividades-meio e fim em uma determinada organização e, no que pese à Educação Pública básica, trata-se desde os serviços de manutenção e conservação até os cargos de gestão e da própria docência, fato este que se consubstancia em duas escolas no município de Uberlândia-MG. A pesquisa foi realizada tendo como âncora o Materialismo Histórico e Dialético e teve como fundamentos a revisão da literatura e a pesquisa de campo. Como resultados, apontamos que as Terceirizações Irrestritas no serviço público constituem um processo de “privatização por dentro”, na medida em que a iniciativa privada é inserida na prestação de serviços públicos à população e custeada pelo ente público e, em última medida, pelo próprio cidadão contribuinte. No que se refere ao trabalho docente sob este escopo, identificamos a ampliação dos processos de precarização, consubstanciados em retirada de direitos, desvalorização do trabalho e enxugamento de salários.

**Palavras-chave:** Educação. Trabalho Docente. Terceirização. Gestão Pública. Precarização. Minas Gerais.

## ABSTRACT

This study was developed in the Graduate Program in Education at the Faculty of Education at the Federal University of Uberlândia, in the research line Work, Society and Education. The objective is to understand the developments of New Public Management [Nova Gestão Pública] (1990) related to the work of teachers in Brazilian public Basic Education and their processes of insecurity. Under the argument of the State's budgetary incapacity to manage the public machine, emanated by the reformers, consensus building aimed at administrative efficiency from business management was established, justifying its adoption as a prototype in public services. In this sense, in addition to transferring the processes developed in the private sector to the public sector, it began to offer services previously exclusive to public agencies through privatizations, partnerships, and management contracts. In this context, we elected to analyze what we conventionally call Unrestricted Outsourcing [Terceirização Irrestrita] in public Basic Education, sanctioned by the government of Michel Temer in 2017 through Law 13.429/2017. As a rule, the law allows outsourcing of middle and end activities in a particular organization, and in terms of public Basic Education, it covers everything from maintenance and conservation services to management positions and even teaching positions, which is now the case in two schools in the city of Uberlândia-MG. The research was carried out based on Historical and Dialectical Materialism and was based on a literature review, document analysis and case study. As a result, we point out that the Unrestricted Outsourcing in the public service constitutes a process of "privatization from the inside", insofar as the private initiative is inserted in the provision of public services to the population and funded by the public entity and, ultimately, by the public entity itself. contributing citizen. Regarding to teaching work under this scope, we identified the expansion of insecurity processes, embodied in withdrawal of rights, devaluation of work and wage reduction. The research was carried out anchored in Historical and Dialectical Materialism and was based on literature review and field research. As results, we point out that Unrestricted Outsourcing in the public service constitutes a process of "privatization from within", in which the private sector is inserted into the provision of public services to the population and paid for by the public entity and, ultimately, by the taxpayer. Regarding teaching work under this scope, we identified the expansion of processes of insecurity, consisting of the withdrawal of rights, devaluation of work and salary reductions.

**Keywords:** Education. Teaching Work. Outsourcing. Public Management. Job insecurity. Minas Gerais.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ANA – Agência Nacional de Águas  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
ANCINE – Agência Nacional do Cinema  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANM – Agência Nacional de Mineração  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar  
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
BNCC – Base Nacional Comum Curricular  
CAAE – Certificado de Apresentação de Apreciação Ética  
CAT – Comunicação de Acidente de Trabalho  
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça  
CEBRID – Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas  
CEP – Comitê de Ética e Pesquisa  
CID – Classificação Internacional de Doenças  
CLAD – Centro Latino Americano para o Desenvolvimento  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
CONAE – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior  
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DPM – Distúrbios Psíquicos Menores  
EAD – Ensino a distância  
EJA – Ensino de Jovens e Adultos  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
EPI – Equipamentos de Proteção Individual  
EUA – Estados Unidos da América  
FCC – Fundação Carlos Chagas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FVC – Fundação Victor Civita

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice da Educação Básica  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IE – Internacional da Educação  
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LER – Lesão por Esforço Repetitivo  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
MP – Ministério Público  
NGP – Nova Gestão Pública  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONGs – Organizações não Governamentais  
OSC – Organização da Sociedade Civil  
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
OSs – Organizações Sociais  
PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado  
PEA – População Economicamente Ativa  
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes  
PLC – Projeto de Lei Complementar  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PND – Programa Nacional de Desestatização  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PROCON – Programa de Proteção e Defesa do Consumidor  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SAEP – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
TEM – Ministério do Trabalho e Emprego  
TST – Tribunal Superior do Trabalho  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFU – Universidade Federal de Uberlândia  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Mapa do estado de Minas Gerais.....	195
Figura 2 - Mapa do município de Uberlândia-MG.....	199

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Principais causas de adoecimento docente .....	124
Gráfico 2 - Horas semanais contratadas e horas semanais efetivamente trabalhadas .....	127
Gráfico 3 - Evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal no Brasil (2006-2018) .....	164
Gráfico 4 - Negociações coletivas de trabalho no Brasil (2010-2021) .....	188
Gráfico 5 - Docentes na Educação Básica pública - Censo Escolar (2018).....	190
Gráfico 6 - Ingresso em curso de graduação no Brasil (2010-2020).....	192
Gráfico 7 - Faixa etária dos docentes sujeitos da pesquisa .....	201
Gráfico 8 - Professores que fazem uso de material didático de outros autores.....	205
Gráfico 9 - Índice de professores que desenvolvem trabalhos escolares para além do pactuado em contrato.....	206
Gráfico 10 - Processos de supervisão de materiais utilizados pelos professores em sala .....	207
Gráfico 11 - Trabalho remoto e sobrecarga de serviços dos docentes .....	207
Gráfico 12 - Capacitação de professores em serviço nas escolas terceirizadas.....	210
Gráfico 13 - Benefícios e auxílios dos professores nas escolas terceirizadas .....	212
Gráfico 14 - Rendimentos pecuniários dos docentes nas escolas terceirizadas .....	213
Gráfico 15 - O fator sindicalização para docentes nas escolas terceirizadas .....	214
Gráfico 17 - Fator saúde/doença nos professores das escolas terceirizadas.....	216
Gráfico 18 - Saúde/doença e desenvolvimento do trabalho nas escolas terceirizadas .....	217
Gráfico 19 - Percepções dos docentes sobre a rotina de trabalho nas escolas terceirizadas ....	218
Gráfico 20 - Percepções dos professores sobre a prática educativa em formato remoto e presencial nas escolas terceirizadas.....	220

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Rendimento em salário-mínimo de trabalhadores terceirizados no mercado formal no Brasil (2006-2018) .....	166
Tabela 2 - Número de acidentes e doenças do trabalho no Brasil (2000-2019).....	169
Tabela 3 - Força de trabalho e accidentalidade no setor elétrico brasileiro (2002-2011) .....	171

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores/as em 2015 e 2019 .....	133
Quadro 2 - Acidentalidade e trabalho .....	170
Quadro 3 - Participação de professores sindicalizados por domicílio e por tipo de escola – Brasil (2015).....	182
Quadro 4 - População ocupada, associada a sindicato e taxa de sindicalização – PNAD Contínua (2012-2019).....	186
Quadro 5 - Taxa de sindicalização por posição de pessoas ocupadas com idade de 14 anos ou mais na semana de referência em emprego principal no Brasil (2012-2019) .....	186
Quadro 6 - Percepções dos docentes a respeito das metas de ensino .....	209
Quadro 7 - Percepções dos docentes a respeito do sindicato da categoria.....	214
Quadro 8 - Alegações dos professores que foram ao trabalho com alguma patologia.....	218

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
METODOLOGIA .....	20
ESTRUTURA DA TESE .....	25
CAPÍTULO I - A REESTRUTURAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA.....	28
1.1 Nova Gestão Pública e flexibilização: desmantelamento de direitos .....	28
1.2 Crises cíclicas do capital, desdobramentos e a “necessidade” de redesenhar a gestão do Estado.....	32
1.3 Nova Gestão Pública e suas contradições internas.....	40
1.4 Nova Gestão Pública no Brasil: prevalência para o ajuste fiscal – um barco furado!? .....	43
1.5 Educação e funcionalismo público em questão na reforma gerencial.....	56
CAPÍTULO II - A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA .....	67
2.1 Nova Gestão Pública e um “plano de negócios” na educação básica: a questão da qualidade no ensino.....	71
2.2 As avaliações externas como ferramentas do Estado Gestor .....	76
2.3 Proposições alternativas sobre qualidade à perspectiva do Estado .....	83
2.4 O ideário neoliberal nas políticas públicas educacionais para a Educação Básica .....	88
CAPÍTULO III - PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE .....	103
3.1 As avaliações de larga escala e suas implicâncias no trabalho docente .....	104
3.1.1. As métricas do gerencialismo .....	108
3.2 O fator desempenho .....	112
3.3 Novas relações laborais e o fenômeno da uberização na educação.....	115
3.4 Adoecimento do professor .....	119
3.4.1 Intensificação do trabalho .....	126
3.4.2 Relação formação docente, trabalho e precarização.....	131
3.4.3 O trabalho docente no contexto pandêmico .....	137
CAPÍTULO IV - NEOLIBERALISMO E TERCEIRIZAÇÃO: IMPLICÂNCIAS PARA A ESFERA PÚBLICA.....	148
4.1 Terceirização e um retrato do trabalho no Brasil .....	148
4.2 Aspectos históricos da terceirização .....	154
4.3 A relação terceirização e precarização .....	159
4.4 Terceirização na administração privada .....	162
4.5 Índice de acidentes em empresas tipicamente terceirizadas no Brasil .....	167

4.6 A terceirização e a accidentalidade .....	171
4.7 Neoliberalismo e terceirização .....	173
4.8 Terceirização Irrestrita e Educação Básica pública.....	176
<b>CAPÍTULO V - TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: PESQUISA DE CAMPO EM DUAS ESCOLAS DE UBERLÂNDIA-MG (2018-2022).....</b>	<b>182</b>
5.1 Terceirização na Educação Básica .....	182
5.2 Educação Básica em Uberlândia-MG .....	195
5.3 A pesquisa de campo.....	197
5.3.1 Caracterização das escolas .....	198
5.4 Participantes da pesquisa.....	200
5.5 Perfil dos professores das escolas terceirizadas de Uberlândia.....	201
5.6 Processos de Trabalho dos professores nas escolas terceirizadas .....	204
5.7 Relações e condições de trabalho .....	212
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>232</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>255</b>

## INTRODUÇÃO

Pesquisas sobre a Nova Gestão Pública (NGP) no Brasil são recorrentes nas últimas décadas, de modo especial a partir do final de 1990, dada sua implementação sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Não obstante, sua consecução é um processo dinâmico e vêm se metamorfoseando nos últimos anos sob a pecha da incapacidade orçamentária do Estado oferecer serviços. Soma-se a esse argumento a necessidade de tornar a administração pública mais célere nos processos, menos burocrática, que atenda às necessidades do cidadão – cliente –, incorpore a dinâmica das novas tecnologias na prestação de serviços, esteja pareada às mudanças que ocorrem em escala global, que por sua vez dará ao Brasil condições de atender aos padrões de excelência e acompanhar o processo de *modernização* da administração pública.

O protótipo para essa finalidade está, sob a ótica dos reformadores, na iniciativa privada, considerada mais eficiente na prestação de serviços e satisfação de seu público.

Uma vez que a NGP é adotada como o *modus operandi*, seu lastro de atuação permeia todas as formas de relações humanas e constitui a base para os rearranjos na prestação de serviços públicos envolvendo saúde, segurança e educação. Sua legitimização está ancorada no reordenamento jurídico e administrativo e garante ao Estado gestor a condição para implementá-la e torná-la métrica na oferta de serviços e organização de políticas públicas.

Sua adoção como diretriz na organização do Estado não constitui processo neutro e imparcial de seus idealizadores. Têm-se destaque a participação do empresariado dos mais variados setores, como comércio e serviços, segurança, bancos, Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OSs), transportes, institutos, fundações, comunicação, educação, saúde, entre outros.

Sua razão, participação da iniciativa privada, fundamenta-se ante a necessidade de que o capitalismo constantemente precisa ampliar o seu raio de atuação e extração de valor, para tal o setor público representa uma fonte abundante no processo de acumulação. Vale destacar que esse movimento não é uma exclusividade do caso brasileiro; pelo contrário, tem participação de organismos multilaterais e compõe o bojo da mundialização do capital.

Como desdobramento da NGP, temos no Brasil a regulamentação das terceirizações das atividades-meio e fim, sancionada pelo Presidente Michel Temer (2016-2018) por meio da Lei n. 13.429 (BRASIL, 2017).

Em face disso, o objetivo da pesquisa consiste em investigar e compreender a forma pela qual a administração pública se serve da terceirização para reduzir gastos e legitimar o movimento das reformas como uma necessidade para obter qualidade na prestação dos serviços.

Ao mesmo tempo, buscamos apresentar os interesses e as razões do amplo apoio do empresariado brasileiro para a terceirização e os impactos para a classe que vive do trabalho em educação.

A hipótese deste trabalho é que a administração pública, ao ceder a gestão das escolas às OSs que tendem a crescer exponencialmente nos próximos anos, poderá ocasionar redução dos gastos, porém, associada a: maior fluidez nas contratações; precarização das condições de trabalho; desestruturação de organizações sindicais; e maior controle sobre o trabalho do professor voltado à produção de resultados e fabricação de materiais de ensino.

Nesta rota, conduziremos nossas pesquisas para compreender aspectos que não estão postos de forma clara na reforma do Estado, que ao nosso juízo merecem as devidas ponderações, dizendo respeito ao trabalhador docente e ao trabalho na esfera pública. São questões que reverberam na carreira pública de modo muito acentuado no presente momento, entre elas: o que significa a flexibilização da estabilidade no trabalho do professor da educação básica? O que é a remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional para o professor da educação básica? O que significa *razoável* segurança no emprego para o professor da educação básica? O que se entende sobre qualidade no ensino sob a perspectiva do Estado gestor? A referida crise que justifica a reforma é uma crise do Estado ou do mercado? As ações empreendidas foram para benefício do Estado ou do mercado? De que modo a Terceirização Irrestrita reverbera no trabalho dos professores da educação básica no Brasil?

Nosso referencial teórico é o Materialismo Histórico e Dialético e, como metodologia, nos servimos de revisão de literatura e pesquisa de campo. O percurso metodológico nos levou a adotar como categorias centrais em nossas análises e discussões a *precarização*, o *trabalho docente, educação, terceirização e a Nova Gestão Pública*.

Nesta órbita, sob o escrutínio de apreender a totalidade, estabelecemos conexões entre o universal, o particular e o singular, afim de captar, no conjunto da formação social, a constituição do trabalho docente sob a dinâmica da Terceirização Irrestrita.

O que entendemos a respeito do que convencionamos chamar de Terceirização Irrestrita? A regulamentação do que denominamos como “Terceirização Irrestrita” trata-se de fenômeno novo no Brasil, sancionado pelo presidente Michel Temer por meio da Lei n. 13.429 (BRASIL, 2017), a qual, por sua vez, faz parte de um amplo projeto de caráter neoliberal, cuja primazia consiste na ampliação da exploração do trabalhador e lucratividade do capital.

A implantação de novos processos de organização em um grupamento social implica na adoção de artifícios que rompem a capacidade de resistência, introduza no imaginário dos seres

sociais envolvidos um novo *ethos*, o qual passa a constituir a normalização de uma determinada métrica.

As Terceirizações Irrestritas são alterações políticas, jurídicas, orgânicas e sociais que no seu escopo inicial procuram sanar problemas quantitativos, os quais, por sua vez, não se desprendem do quesito qualidade às quais se referem. Na administração privada foram inicialmente justificadas como especializações de processos, as quais se reverberaram em economicidade. Nos serviços públicos, foram sendo adensadas sob o argumento de redução do aparato estatal, culminando na redução de gastos, especialmente com mão de obra no momento presente.

No que pese às terceirizações, de modo geral, elas foram tendo seu escopo de ampliação no Brasil não por falta de denúncias de estudiosos, pesquisadores e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), desenvolvidas e apresentadas em livros, artigos, teses, simpósios, conferências, lives, audiências públicas, entre outros.

Sem exceção, todos esses movimentos demonstraram, com bases factuais, que as terceirizações representam verossímil afronta ao trabalho em condições suficientes de segurança, equidade social e garantia de direitos. Isso se comprova a partir do que demonstramos envolvendo os elevados índices de acidentes de trabalho terceirizado quando comparado ao tipicamente contratado, à mortalidade, ao aumento da jornada de trabalho e consequente diminuição dos ganhos pecuniários, à destruição dos mecanismos de proteção de classe, a capacidade de desmobilização dos pares, pela lógica da concorrência e competitividade, perda de postos de trabalho e burla dos direitos dos que vivem do seu trabalho.

Com base no que ora apresentamos, infere-se que a introdução dessa nova métrica no mundo do trabalho segue uma metodologia de longa data como estratégia para ir constituindo no imaginário social um “novo normal”, processo esse que vai aos poucos sendo adensado em um determinado grupo. Quando as resistências diminuem, são implementadas em outros, e assim sucessivamente, até constituírem um todo estruturante, fato que se consumou no mundo do trabalho, no Brasil, com a Terceirização Irrestrita.

Como pano de fundo para todo esse movimento, temos o capitalismo, estatuído pela ideologia neoliberal, sempre em busca de novos mercados para ampliação da sua capacidade de extração de valor. Na outra ponta, o trabalhador, convidado ao empreendedorismo – de si mesmo –, a vender o seu trabalho a partir do que o mercado lhe oferece, em que estão postas na mesa de negociação a oferta de uma proposta de trabalho e a necessidade de manutenção das condições mínimas de subsistência. Em tempos que os postos de trabalho se encontram

escassos, ante um número crescente dos “exércitos de reserva<sup>1</sup>”, cabe ao trabalhador aceitar o que lhe é oferecido.

Vale destacar que as terceirizações das atividades-meio no setor público já vigoravam de longa data no Brasil; contudo, para os reformadores, gerencialistas, elas não eram suficientes para sanarem os problemas dos déficits orçamentários e incapacidade financeira dos órgãos públicos.

Na Educação Básica pública, a redução na máquina pública, sob essa ótica, se dá fundamentalmente com a diminuição dos gastos com os trabalhadores, com a contenção de vínculos estabelecidos por concurso público de provas e títulos.

Parte dessa estratégia já é amplamente usada no Brasil, por meio dos contratos temporários ou designações; contudo, sob este âmbito, a relação ainda é intermediada pelos órgãos públicos. O que as terceirizações irrestritas possibilitam é a intermediação dessa mão de obra regida por uma Organização da Sociedade Civil (OSC), em que sua contratação por um órgão de governo é estabelecida a partir de processo público licitatório e, mediante a comprovação da condição mínima de oferta de serviço, a OSC é contratada por um determinado período pactuado entre as partes, com repasse de rubrica para custear todos os serviços a serem oferecidos em uma determinada unidade educacional ou rede.

Todos os serviços que constituem o dia a dia de uma escola, desde a manutenção e conservação, limpeza, cozinha, portaria, cargos de gestão e docência, sem exceção, passam a ser pactuados a partir da terceirização e o vínculo de trabalho passa a ser regido pela CLT.

Nosso foco nesta pesquisa está voltado para o trabalho do professor, aos condicionantes que regem o seu dia a dia no chão da escola e como ele reverbera na constituição da sua identidade.

A “Terceirização Irrestrita” é desdobramento de um conjunto de medidas adotadas por ocasião da denominada NGP, implementada no Brasil a partir da década de 1990, e isso impõe ao pesquisador e leitor a necessidade de compreender determinado “fenômeno”, no nosso caso em políticas públicas educacionais, relacionado com o seu todo estruturante, sem a pretensão de esgotar em análises o assunto, afim de constatar o meio pelo qual aquilo que nomeamos como ataque aos direitos individuais e coletivos dos signatários das políticas públicas educacionais vem sendo orquestrado e implementado nos últimos anos.

---

<sup>1</sup> Conceito cunhado por Karl Marx ao se referir à força de trabalho excedente ante as necessidades da produção nas economias capitalista, bem como de mecanismo para forçar o trabalhador a executar as suas obrigações sob o risco de facilmente ser substituído por outro que está desocupado esperando por uma vaga de trabalho.

Assim, buscamos compreender ao longo desta tese a “Terceirização Irrestrita” relacionada à NGP, ao campo da terceirização das atividades-meio e fim na esfera privada e pública, à precarização do trabalho docente e aos encantos das “benesses” do neoliberalismo e, por fim, como ela se reverbera nas atividades-fim no trabalho docente de profissionais que atuam na Educação Básica pública, a partir de pesquisa de campo em instituições terceirizadas no município de Uberlândia, estado de Minas Gerais, Brasil, realizada no mês de maio do ano de 2022.

A constatação obtida ao longo deste estudo, mediante levantamento e revisão da literatura e pesquisa de campo, é que a orientação gerencialista do Estado voltado à redução da máquina pública com o enxugamento de gastos, nomeadamente por meio das Terceirizações Irrestritas, não apresenta um único indício de condição de melhoria na consecução do trabalho docente, tão somente aprofunda os mecanismos de precarização.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa de campo foi realizada mediante autorização do Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) 37307120.1.0000.5152, desenvolvida no primeiro semestre do ano de 2022, afim de que o seu transcurso primasse pelas orientações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), instância máxima de avaliação ética em pesquisa com seres humanos, com diretrizes aos pesquisadores na resolução número 466 de dezembro de 2012 e a 510 de 2016.

Em face deste cuidado e respeito com os sujeitos da pesquisa, após o projeto ter sido aprovado no CEP da UFU para realização de entrevistas semiestruturadas na modalidade presencial, mediante recomendação da CONEP sobre os processos de pesquisa em período de Pandemia para o “ambiente virtual”, conforme o Ofício Circular nº 2/2021/CONEP/SECNS/MS de 24 de fevereiro de 2021 e Carta Circular nº 1/2021-CONEP/SECNS/MS de 03 de março de 2021, visando a não proliferação do vírus, submetemos emenda e, após sua aprovação, fomos à campo, dificuldade essa que afetou sobremaneira as pesquisas que estavam em desenvolvimento/andamento naquele momento, conforme pontuam Lacerda e Ramalho (2020, p. 13): “Sobre a própria produção acadêmica, vale ressaltar que muitas pesquisadoras se depararam com a necessidade de redefinição de objetos, alterações no horário de trabalho e produtividade, inviabilidade de pesquisa de campo e observação de fenômenos estudados”.

Por se tratar de pesquisa realizada em período de Pandemia da Covid-19, nosso contato com parte dos professores se deu em uma visita às unidades escolares, momento no qual a pesquisa ainda seria realizada presencialmente; posteriormente, foi realizada gravação de vídeo explicativo sobre a natureza da pesquisa, disponibilizado pelas diretoras em grupos de WhatsApp, em face da alteração na forma de contato com os professores. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e o questionário foram preenchidos no Google Forms e enviado aos docentes por meio de WhatsApp e/ou e-mail.

Optamos neste processo investigativo pela pesquisa qualitativa. Justificamos esta opção em razão de que a abordagem qualitativa permite na investigação com os sujeitos a identificação de suas percepções pessoais sobre o ambiente de trabalho em instituição de ensino com administração por meio da terceirização.

A escolha de escolas com administração terceirizada no município de Uberlândia, cuja concretização é de data recente, iniciada em 2018, a partir da aprovação de Terceirização Irrestrita no ano de 2017, permitirá identificar a natureza das condições de trabalho e como estas reverberam na vida dos docentes. Ademais, nosso objetivo principal não é a criação de séries estatísticas ou generalizações e a sua comparação com escolas terceirizadas irrestritamente de outros estados e municípios, o que, aliás, poderia comprometer a realização da pesquisa pela natureza do programa, doutorado, envolvendo carência de produções já consolidadas, o tempo e os recursos disponíveis que temos.

Conforme Bogdan e Biklen (1994), Moreira (2002), Triviños (1987) e Lüdke e André (1986) e Marconi e Lakatos (2010), as características básicas da pesquisa qualitativa, sem a pretensão de esgotá-las, envolvem: o processo é significativo para o produto final e não meramente o resultado; a interpretação tem foco fundamental mediante ao que é externalizado pelos participes; há flexibilidade na conduta do estudo; objetiva-se entender a situação em análise segundo modos distintos de percepção; interpreta-se os dados da realidade sob o olhar dos participantes; há preocupação com o significado do que se expressa pelo entrevistado; é descritiva em forma de palavras e imagens e não de números na coleta de informações, com respeito à forma que foram expressos e transcritos; a análise de dados é processada por meio da indução, em que a abstração é construída na medida que os dados particulares são agrupados; visa compreender o ambiente natural do objeto em investigação; e há o estudo das percepções pessoais, em que o significado do que se expressa pelo ponto de vista do informador tem importância vital, com ênfase nos processos e significados.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 16), a expressão investigação qualitativa diz respeito a um termo genérico que “agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características” e contempla alta gama de informações de pessoas, de locais e da organização humana, visando abarcar a complexidade do contexto e do fenômeno em análise (APPOLINÁRIO, 2012), em que a perspectiva dos sujeitos investigados tem predominância no tratamento dos dados, visando-se assim clarear os riscos de conclusões preestabelecidas pelas impressões subjetivas do pesquisador, com premência a estudar objetivamente os dados subjetivos apresentados pelos sujeitos pesquisados, de modo que o produto final seja a construção de conhecimentos e não a apresentação de opiniões.

Com base no que apregoam Minayo e Sanches (1993), o verdadeiro método qualitativo descreve, comprehende, explica e deve dar conta de abarcar a realidade simbólica, histórica e concreta dos indivíduos. Complementarmente, a mera repetição dos dados coletados no campo de pesquisa sem a apreensão de qual significado tem para os sujeitos, em sua conexão com o espaço real e analítico e relacionada aos atores e às estruturas, deve ser evitada.

Nos termos de Demo (1998, p. 101), pesquisa qualitativa significa “o esforço jeitoso de formalização perante uma realidade também jeitosa. Trata-se de uma consciência crítica da propensão formalizante da ciência, sabendo indigitar suas virtudes e vazios”, que por sua vez não implica em desprezar os aspectos quantitativos.

Nesta esteira, nosso enfoque central na pesquisa busca qualitativamente compreender o objeto e construir o conhecimento válido, em que o processo da pesquisa é priorizado, procurando-se compreender o seu significado. Contudo, a natureza do desempenho da pesquisa exigiu também a quantificação, de modo que, complementarmente, as análises dos dados fossem processadas. “[...] Nesta perspectiva, a pesquisa qualitativa pode ser apoiada pela pesquisa quantitativa e vice-versa, possibilitando uma análise estrutural do fenômeno com métodos quantitativos e uma análise processual mediante métodos qualitativos” (SCHNEIDER; FUJII; CORAZZA, 2017, p. 2).

A partir do aporte em Demo (1998), pressupomos que as abordagens quantitativas e qualitativas não são antagônicas e que a pesquisa em determinado tema/cenário requeira do pesquisador a incursão quanti-qualitativa, para realizar suficientemente a análise do objeto, posição esta também defendida por Minayo e Sanches (1993), ao enfatizarem que dadas as suas especificidades, os métodos quantitativos e qualitativos podem atuar complementarmente na construção do conhecimento.

O método do qual nos servimos na pesquisa objetivou identificar o que *ocorre* na conjuntura do trabalho, segundo as percepções individuais dos professores, por meio de questionário, em que a observação/constatação do participante da pesquisa constitui critério norteador das análises para a apresentação dos relatos de campo.

Em face das proposições da tese, optamos por realizar uma pesquisa de campo com aplicação de questionário, voltada fundamentalmente em compreender três<sup>2</sup> eixos temáticos, sendo eles, o perfil dos docentes, os processos de trabalho e as relações e condições de trabalho, adotando-a como um instrumento, uma ferramenta, levando em consideração as categorias centrais com as quais estávamos dialogando, afim de apresentar uma amostragem do fenômeno em investigação, o trabalho docente, de forma aprofundada, representativa de um caso particular.

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), pesquisa de campo não pode ser adotada simplesmente como a coleta de dados, haja vista que ela é a segunda fase da pesquisa, disso se constata que a realização da pesquisa empírica pressupõe o estabelecimento de objetivos pré-definidos e que circunscrevam de maneira satisfatória o que virá a ser coletado.

Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presume relevantes, para analisá-los (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 186).

Mantemos sempre presente o cuidado para trazer à luz em nossas constatações a realidade emanada de sua concretude, evitando-se a distorção na construção do conhecimento e as conclusões com base na intuição, bem como o distanciamento necessário da realidade em processo de investigação, afim de evitar em qualquer plano o envolvimento emocional e apaixonado pela realidade em pesquisa. “Na pesquisa de campo, o objeto/fonte é abordado em seu meio ambiente próprio. A coleta dos dados é feita nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo assim diretamente observados, sem intervenção e manuseio por parte do pesquisador” (SEVERINO, 2013, p. 107).

Apresentamos um caso micro, que se reverbera na terceirização de duas escolas do Ensino Fundamental, anos iniciais, de Uberlândia, o qual passa a constituir instrumento para

---

<sup>2</sup> Não constituiu objetivo na pesquisa de campo investigar a escola, a administração, projeto político pedagógico, a vulnerabilidade dos alunos, a renda per capita da população em seu entorno, os níveis de segurança, a organização didático pedagógica, entre outros.

análise macro em pesquisas posteriores, uma vez que o recurso às terceirizações irrestritas diz respeito à uma escalada da NGP, portanto em processo de implantação a partir de sua legitimação pelo Estado e frequente ampliação.

Nestes termos, adotamos a pesquisa de campo para a investigação de nosso problema com o objetivo do conhecimento do que compõe o contexto de terceirização nas escolas de Uberlândia, sem a interferência do pesquisador nessa realidade, buscando identificar, relatar, descrever, dentre outros aspectos, as características da Terceirização Irrestrita e como ela reverbera no trabalho e na vida dos professores (APPOLINÁRIO, 2012; GIL, 2008).

Posteriormente, organizamos a subdivisão das entrevistas em categorias de análise, elaborando a “manipulação mecânica” dos dados (BOGDAN; BIKLEN, 1994), traçando o perfil dos professores, processos de trabalho e condições de trabalho nas escolas terceirizadas. Ao ampliarmos nosso objeto em subdivisões por partes, nos servimos daquelas que julgamos essenciais para procurar responder nosso problema de pesquisa.

Não se trata de aprioristicamente considerar um conjunto de informações válidas ou inválidas, mas dar premência para responder as principais questões, a fim de não correr o risco de tentar abarcar o todo e o fazê-lo com imperícia.

[...] Não se trata de montar um quebra-cabeças cuja forma final conhecemos de antemão. Está-se a construir um quadro que vai ganhando forma à medida que se recolhem e examinam as partes. O processo de análise dos dados é como um funil: as coisas estão abertas de início (ou no topo) e vão-se tornando mais fechadas e específicas no extremo [...] (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 50).

Após elegermos os pontos que consideramos condição sem a qual não poderíamos responder nossas questões, ampliamos nosso escopo de compreensão sobre os dados do campo na sua relação com a bibliografia de nosso referencial teórico.

Por fim, a partir dos resultados encontrados e com a elaboração teórica, nos termos de Marx, buscamos fazer a “viagem de retorno” do método de “[...] elevar-se do abstrato ao concreto”, para a compilação final do conhecimento histórico e científico (MARX, 2011, p. 54).

Para o pesquisador “experiente”, deparar-se com os resultados brutos de uma pesquisa de campo pode parecer algo de “fácil” tratamento, com procedimentos de análise já consolidados por sua prática. Já para o “iniciante”, aparenta uma colcha de retalhos, cujo labirinto consiste em identificar o “para onde ir”, levando-se em consideração a necessidade da perícia no seu transcurso perante os resultados do campo de pesquisa, os quais inicialmente aparecam estar uma “desordem”.

O tratamento das informações coletadas com a aplicação da pesquisa à que nos propusemos objetiva identificar se as nossas hipóteses preliminares são comprovadas no campo da prática ou se os resultados nos conduzem à outras constatações não previstas a priori.

## ESTRUTURA DA TESE

No Capítulo I esboçamos a compreensão de que a partir da década de 1990 está em curso no Brasil, via Nova Gestão Pública, um processo de desmantelamento dos serviços prestados pelo Estado e entrega à iniciativa privada, seja ela com ou sem fins lucrativos, por meio de processo articulado de cooptação da compreensão dos seres sociais sobre a sua relação com o que é público, nova subjetivação do trabalhador nos processos de trabalho via flexibilização e desmantelamento de direitos. O pano de fundo deste processo está assentado na necessidade de expansão do capital nos nichos de extração de mais valor dadas as suas incessantes e cíclicas crises de acumulação, o que não é característica exclusiva do caso brasileiro, mas diz respeito ao que se denomina de mundialização do capital.

Assim, impõe neste cenário a tônica da precariedade dos serviços públicos em geral prestados pelo Estado e tendência de concepção da população sobre a incapacidade e imperícia na oferta desses serviços, em que, por meio do desenvolvimento do caos, como falta de investimentos e insumos, gera um processo de responsabilização dos trabalhadores que estão nas frentes de serviços. Por isso a necessidade de reordenamento de aparatos legais normativos para reger o trabalho nos setores públicos, dentre eles a concorrência, a competitividade entre os pares e a meritocracia. Além disso, à população em geral, lapida-se sua compreensão de signatário de serviços públicos de uma concepção de direito à acesso, de usuário à cliente, em que as OSs passam a ser a principais parceiras do Estado para a prestação de serviços.

No Capítulo II tratamos sobre a NGP na Educação Básica pública brasileira, com destaque para os processos gerencialistas introduzidos no cenário educacional para medir a qualidade educacional por meio das avaliações de larga escala. As políticas de regulação ganham centralidade nesse processo e a qualidade é medida por indicadores obtidos em avaliações nacionais e sistematizadas no Censo da Educação Básica, cujos padrões de qualidade estão alinhavados ao Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), realizado de três em três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nestes termos, a métrica para a qualidade educacional sob o gerencialismo estabelece às escolas a necessidade de construção de resultados assentados em números, independente dos condicionantes históricos que assolam a realidade da escola e sua clientela, gerando para os

ambientes educacionais, de modo especial para gestores e professores, um processo de responsabilização e culpabilização pelos parcós resultados obtidos, sem considerar as condições de acesso e permanência e o entorno social em que vivem e convivem o alunado nas múltiplas realidades que envolvem o país.

Nesta baila, discutimos no Capítulo III os elementos daquilo que denominamos de precarização do trabalho docente, fenômeno este que tem características multifacetadas, que envolvem a formação e a atuação do professorado no Brasil. Além disso, interfere em processos de subjetivação e nas perspectivas da carreira, uma vez que a gestão do trabalho docente na atualidade reverbera sobre maneira para elevados índices de adoecimento, afastamento do trabalho e desistência da carreira docente.

Os processos de precarização do trabalho docente na educação básica se intensificam no Brasil quando ele é adotado como parâmetro de formação desenvolvida para atender as expectativas do estado gestor. Seu fito consiste na formação do trabalhador para o mercado, atendimento às metas e parâmetros de desempenho auferidos pelas avaliações em larga escala, pelos processos de responsabilização do trabalhador pelos parcós resultados obtidos, pela desvalorização social que o docente vem acumulando ao longo dos anos, pelos processos de desmonte da carreira implementados através da ampliação dos contratos por tempo determinado, inviabilização de realização de concurso públicos para acesso a carreira, pela formação tecnicista, desvalorização salarial e, como ponta de lança, em razão de que a educação pública é posta na mira dos interesses neoliberais, ao representar, para este, novo nicho de expansão e geração de mais valor.

Nesta linha de entendimento, abordamos no Capítulo IV a problemática envolvendo o neoliberalismo e a terceirização e suas implicâncias para a esfera pública. Neste capítulo procuramos trazer à luz o que a literatura apresenta como primeiras “experiências” de terceirização no Brasil e no mundo e o processo que constitui sua ampliação e desenvolvimento no Brasil até a culminância de sua autorização nas atividades-fim no setor público, a qual nomeamos ao longo desse estudo de Terceirização Irrestrita.

Ainda neste capítulo, esboçamos análises sobre a terceirização na iniciativa privada e apresentamos dados que representam um vilipêndio para a classe trabalhadora, envolvendo perda de direitos, calotes, a burla como regra, o negociado sobre o legislado, elevados índices de acidente e mortalidade no trabalho terceirizado quando comparado ao tipicamente contratado, desproteção social e desmantelamento da organização dos trabalhadores.

Afirmamos ao longo deste trabalho, tendo por base os seus críticos, bem como seus defensores, que a NGP, submissa aos interesses neoliberais, consiste em um processo de introdução dos mecanismos usados na administração privada, a qual, por sua vez, incessantemente vem rompendo as barreiras entre o público e o privado, sendo que a métrica da administração dos bens públicos põe sob a lógica da investida neoliberal os bens comuns, os serviços essenciais, imprescindíveis aos seres sociais.

No Capítulo V temos as análises sobre a pesquisa de campo realizada com quinze professores em duas escolas terceirizadas no município de Uberlândia-MG. Neste capítulo procuramos analisar as implicâncias da terceirização sobre o trabalho dos professores nas referidas escolas, buscando dialogar com a bibliografia que nos amparamos em nossas discussões nos capítulos anteriores. Isso nos permitiu constatar que a terceirização das atividades-fim na educação tem como tônica o aprofundamento dos processos de precarização do trabalho docente, o que nos permite inferir, com base nos resultados obtidos, sob a nossa ótica, que não há um único fator que leve a classe docente a legitimar a Terceirização Irrestrita nos processos de ensino e administração do trabalho do professor.

## CAPÍTULO I - A REESTRUTURAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Não há, sob os ditames do neoliberalismo/capitalismo<sup>3</sup>, espaço geográfico, físico ou organizacional que não possa ser potencial para o alcance dos tentáculos destruidores de direitos sociais e humanos, desarticulação de classe e imposição de novos marcos organizacionais/institucionais subalternos aos interesses de uns poucos.

### 1.1 Nova Gestão Pública e flexibilização: desmantelamento de direitos

A reforma da administração pública, com base nos pressupostos do gerencialismo, orientadas pelo Consenso de Washington (SILVA, 2005; PEREIRA, 2015), com declarado objetivo de redução do Estado voltado às políticas sociais e ampliação dos privilégios do capital, efetivadas no Brasil a partir da década de 1990, consubstanciam a nova lógica de governo na administração pública, submissa à iniciativa privada, que passa a intercambiar a lógica organizacional de serviços essenciais e de direito de todos em uma sequência governamental que perdura ao longo dos anos e se aprofundou no governo de Jair Messias Bolsonaro.

*Flexibilização* passa a ser novo imperativo nas relações de trabalho no capitalismo predatório a partir da década de 1970, o qual, nos termos de Antunes (2009), na busca de superação do modelo produtivo rígido, assentado no binômio taylorismo/fordismo, necessitava de novas diretrizes, as quais mais “eficazmente” respondiam à dinâmica da produção sob os pressupostos do toyotismo, via *flexibilização* de plantas produtivas, recomposição de grupos de trabalhadores e, de modo especial, da dinâmica de produção, resultando na composição de *empresas flexíveis*.

Por sua vez, Harvey (2008a) nomeia o movimento de guinada neoliberal como *regime de acumulação flexível*<sup>4</sup>, neoliberalismo, por considerar que o modo de produção do regime

---

<sup>3</sup> Virgínia Fontes (2010) fala de uma tendência cada vez mais dramática de subordinação de todas as formas de existência ao capital pelo processo de *expropriação*, redefinindo a vida dos seres diretamente ligadas às práticas produtivas do mercado assim como aquelas que não tem uma ligação direta, como exemplo algumas tribos indígenas, as quais, não produzindo para o valor de uso ou não vendendo sua força de trabalho, sofrem também os impactos do fim das fronteiras pela exploração capitalista, afetando-se recursos primordiais, como fauna, flora e os rios.

<sup>4</sup> Harvey (2008a ou b, p. 140) entende por *regime de acumulação flexível* o seguinte processo: “Um confronto direito com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas

fordista sofria de rigidez ante ao dinamismo que o novo imperativo requeria da economia, da produção, da organização dos trabalhadores, dos direitos sociais, das políticas de bem estar e da organização do Estado, vistos como mecanismos atravancadores da possibilidade de retomada das taxas de lucros e da expansão capitalista; por isso a necessidade de minar e implodir a base de sustentação do sistema de proteção social no seu todo.

Cumpre destacar no plano imediato da organização social, o que legitima o ordenamento da sociedade de classes está assentado nos parâmetros estabelecidos pela democracia liberal burguesa, em que na ordem das disputas com o proletariado, lhe permite o acesso a uma determinada “igualdade” de condições, como representação popular, direitos políticos, a partir daquilo que Saes (1998) denomina de *concessões*.

[...] Em suma: a burguesia quer convencer as classes populares de que "o povo representado no Estado" é o meio adequado para a transformação de uma sociedade de classes, fundada na exploração do trabalho alheio, numa democracia socioeconômica; e de que os direitos políticos constituem a condição de satisfação das suas aspirações igualitárias (SAES, 1998, p. 161).

Este quadro, no entendimento do citado autor, em formações sociais determinadas, tem um duplo sentido: concretizar o estado de dominação burguês e, por outro lado, propiciar o necessário desenvolvimento de consciência revolucionária da classe operária. O aspecto relacionado à dominação constitui o aprofundamento dos mecanismos de controle e cerceamento de dispositivos jurídicos legais que impedem o operariado a ascender aos direitos que lhes concedam igualdade de condições, em que sua luta os imprime a buscar manterem-se onde estão, sem regredir ainda mais, como a anedota que

[...] caracteriza a democracia burguesa como um tapete rolante, percorrido pela classe operária em sentido contrário ao do movimento mecânico realizado pelo tapete: muitas vezes, o passageiro (classe operária) deve correr bastante (lutar politicamente) para tão somente permanecer no mesmo lugar (conservar a democracia burguesa já existente) (SAES, 1998, p. 170).

Em outra dimensão, o aspecto revolucionário de *transformação* do status quo imprime à classe operária uma formação social em condições de reconhecer o lugar de fala da classe,

---

mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado "setor de serviços", bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a "Terceira Itália", Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). Ela também envolve um novo movimento que chamarei de "compressão do espaço-tempo" no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado".

considerando que sua crítica às instituições democráticas deve estar acompanhada da necessidade de sua conservação, dadas as ameaças e os desafios a serem enfrentados ante “tendências ditatoriais ou fascistas das frações burguesas” (SAES, 1998, p. 171).

Assim, no itinerário da organização social da classe trabalhadora impõe-se a necessidade da capacidade da reivindicação e da denúncia, ora no empenho pela “legitimização do Estado democrático-burguês” e ora demonstrando o caráter de classe do “Estado democrático-burguês”, sendo que o “caminho” das concessões é propiciado no Estado democrático capitalista, portanto insuficiente para o processo de *transformação* social (SAES, 1998, p. 175).

Nos países com as economias em desenvolvimento, com regimes democráticos em disputa e a defesa de direitos universais subservientes a interesses escusos, o conto do vigário da modernização se torna o terreno fértil para o alastramento daquilo que Chesnais (1996) denomina de *mundialização do capital*, representando o desmonte do social, a globalização das economias, das nações e das pessoas, do conhecimento e da informação, impondo o pensamento único neoliberal como o *modus operandi* da organização da vida no planeta.

Portanto, conforme Alves (2014), pela via do toyotismo, cuja peculiaridade está na “captura” da subjetividade do trabalhador, a flexibilização passa a representar o novo núcleo ideológico de acumulação no capitalismo com a mundialização do capital, traduzindo regras e valores de administração da esfera privada aplicáveis na *gestão pública* por meio da *administração gerencial*.

A retórica do *flexível/flexibilidade* tem como semântica aquilo que é domável, dócil, elástico, maleável, que curva-se, que pode ser manejado com facilidade, que se adapta, têm tendência a realizar diversas atividades ao mesmo tempo e que se pode influenciar facilmente. Vem a se contrapor ao *burocrático/burocracia*, tido como um sistema com regras de procedimentos preestabelecido que, ao mesmo tempo, passou a ser considerado como sinônimo de ineficiência, obsoleto, ineficaz, papelório, entre outros, tendo como representante principal a prestação de serviços da administração pública.

Ante ao cenário que, pejorativamente, passa a criar empecilhos para o desenvolvimento de ações e procedimentos flexíveis, mira-se a sua superação por algo que possa ser considerado e aceito como “melhor”, mais adequado para o conjunto de ações a serem desenvolvidas, que tenham alcance de benefícios ao maior público possível.

Em face disso, a burocracia passa a ser o ponto fulcral da crítica ao Estado e, inadiavelmente, necessitava ser superada por algo mais adequado e que melhor respondesse à

modernização e às novas dinâmicas das relações, tidas no modelo flexível a receita para a superação dos problemas.

Nos termos de Antunes e Druck (2014), este é o cenário para a configuração da *empresa flexível*, representando para a classe trabalhadora a precarização das condições de trabalho e desmantelamento de direitos – desestabilização da organização dos sindicatos, muitos deles associados aos interesses do capital ou com intuito de recebimento de verbas, nominados por Antunes e Silva (2015) como sindicato negocial<sup>5</sup> –, que representa, em síntese, a transmutação ideológica das relações de trabalho nas organizações públicas, em que a desregulamentação passa a ser a nova regulamentação, com preponderância para:

Flexibilização das relações de trabalho e em estruturas flexíveis; subcontratação e terceirização da mão-de-obra; terceirização dos serviços; salário flexível; métodos de trabalho em equipe; “times de trabalho” e dos grupos “semiautônomos”, além de exercitar, ao menos no plano discursivo, o “envolvimento participativo” dos trabalhadores; trabalho “polivalente”, “multifuncional”, pautados por uma estrutura de gestão horizontalizada; redução do tempo de trabalho e maior produtividade; utilização de planos de “metas” e de “competências” dos “colaboradores” (ANTUNES; DRUCK, 2014, p. 14).

Neste trabalho, não temos a posição de defesa irrestrita da burocracia ou daquilo que é considerado entrave para a qualidade de vida e a realização dos seres sociais. Nossa ótica procura apresentar e demonstrar a composição que vem imiscuída junto à redefinição de administração do Estado, que no seu pacote não visa à administração pública pela esfera pública, mas que na onda das reformas tende a transferir o que é público para a iniciativa privada, em uma espécie de transplante (HALL; GUNTER, 2015) do que é praticado na iniciativa privada, transmutando a lógica de serviços da administração pública, que é a prestação do serviço em si, de serviço que precisa atender a todos, como princípio do direito, com dedicação de todos os seus esforços e recursos para o bem comum, mas que em detrimento do caos, insere mecanismos catastróficos disfarçados de bonança, cuja tônica tende a piorar as

---

<sup>5</sup> Fontes (2010, p. 92), ao tratar sobre as expropriações, sem falar especificamente em relação sindical, indica que [...] “Nas condições contemporâneas, nas quais ondas ainda mais intensas, violentas e rápidas de expropriação se descortinam, essas lutas podem se traduzir em confrontamento direto ao capital, se abalarem as formas generalizadas da sujeição do trabalho e de sua subordinação e não apenas reivindicarem sua incorporação plena enquanto assalariados para o capital, ou ainda se limitarem a demandar uma preservação pontual, distanciada das vicissitudes dos demais trabalhadores”, o que nos permite inferir que em boa medida alguns sindicatos metamorfosaram sua ação de confrontamento aos desmandos para com a classe trabalhadora e atuam na esfera negocial, buscando incorporar-se na dinâmica e manter sua estrutura. Destacamos que ações desta natureza constroem a deslegitimização da instituição, corroborando para o seu descrédito por parte da classe trabalhadora e, com isso, ficando susceptível ao desmonte por parte de governos neoliberais, exemplo em curso acentuado no Brasil a partir do segundo semestre de 2016, a partir do impedimento de Dilma e substituição pelo seu vice, Michel Temer.

condições de vida digna e com qualidade socialmente referenciada àqueles aos quais o Estado deve servir, resultando naquilo que José Paulo Netto (1995) nomeia de “Estado forte e articulado para o capital”, que reduz seu papel social e estrangula direitos conquistados a duras penas pela classe trabalhadora.

Nos termos de Marx (2013) e Braverman (1979), sob o regime do capitalismo, o que é característica inerente ao humano, o trabalho, para além das relações de produção, transformação da natureza e transformação do próprio homem como um processo também educativo (SAVIANI, 2007a), caracteriza-se como relações de exploração, estas que por sua vez não permitem o retorno integral do produto do seu trabalho ao ser social que trabalha, é-lhe concedido o mínimo básico para mantê-lo em condições de retroalimentar a lógica sob a qual está submisso.

Neste sentido, com base em Braverman (1979), o discurso do Estado Gestor ao enfatizar que a implantação das tecnologias como meio de reduzir a burocracia em procedimentos exequíveis por meio de softwares e máquinas é falsa, o que se configura é a invisibilidade dos processos, a centralização do controle, seja ele dos processos ou dos resultados, via análise de dados, ampliação das dificuldades de acesso à direitos por pessoas que não têm posse dos recursos e conhecimento sistematizados e, como corolário, a formação de um novo tipo de burocracia, intermediada pelas tecnologias. A velocidade não significa necessariamente qualidade, atendimento humanizado e benefícios ao cidadão.

## **1.2 Crises cíclicas do capital, desdobramentos e a “necessidade” de redesenhar a gestão do Estado**

A crise de 1929 apresentou elementos que corroboraram o entendimento acerca de que o paradigma liberal por si só não era capaz de organizar e dar fluidez ao sistema econômico, por meio de exponencial redução de salários, desemprego crescente e ampliação do distanciamento de condições adequadas de vida para os seres sociais em sua amplitude.

Emergem neste cenário de crise concepções acerca da redefinição do papel do Estado com vistas a assumir novo paradigma na organização da economia, intervencionismo e atuação direta na escala produtiva por meio da estatização de empresas de produção de bens e serviços essenciais para o Estado, tanto em nações industrializadas quanto em processo de industrialização.

Tal paradigma tinha como diretriz a construção do *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, que vinha se consolidando como políticas de proteção social pelo Estado no final

do século XIX e que teve ampliação – em países desenvolvidos – no pós-II Guerra mundial, com proteção nos âmbitos de saúde, educação, renda e habitação, como princípios de acesso da construção de cidadania, permanecendo até aproximadamente a década de 1970.

Assim, o Estado é fortalecido enquanto ente promotor de condições para o equilíbrio das relações sociais. Seu fortalecimento, por meio de uma burocracia estatal de controle de processos, deu-se em superação ao Estado patrimonialista, no qual as relações entre o público e o privado eram tênuas, o que propiciava as práticas patriarcais e personalistas entre Estado e capital.

Conforme Varela (2015), as relações entre Estado e capital estão permanentemente envoltas em uma simbiose em que a prevalência dos interesses e benefícios voltados ao capital tem predominância no curso histórico das ações políticas, econômicas e sociais, ora pelo favorecimento explícito às ações de mercado, como exemplo as desregulamentações do trabalho, ora de forma implícita, propiciando mais poder de consumo à população em geral, que por sua vez resulta em retorno e retroalimentação da lógica de mercado.

A nova organização do Estado, com centralidade no controle dos processos, tem suas diretrizes sistematizadas por Max Weber, caracterizando-se a nova organização do Estado como burocracia weberiana. Seus princípios centrais estão na impessoalidade, neutralidade e meritocracia, representando uma estratégia de atuação racional-legal. Entre as principais características do Estado burocrático estão: exercício de função por pessoa qualificada e com delimitação de normas; hierarquia nos processos; registro de processos e sua manutenção em arquivo; treinamento para realização de função; dedicação exclusiva; e submissão às regras gerais e impessoais de desenvolvimento de processos.

De acordo com Lima Júnior (1998), as reformas instauradas no Brasil na década de 1930 e 1960 tiveram no Estado sua matriz de regulação da participação do mercado e da sociedade civil. Cumpre destacar que em ambas o Estado assume a primazia das decisões pelo processo político interno, pautado pelo regime autoritário, mas com seus fins voltados para a organização privada como agente promotor da construção de um cenário propício às condições de regulação via regra do mercado e para incentivo deste, buscando-se, assim, reduzir o papel do Estado ao núcleo estratégico e atividades exclusivas.

Como a crise fiscal em meados de 1970 afetou os países de economia capitalista desenvolvida, a retórica da administração pública, sob influência neoliberal, construiu o entendimento de que o Estado já não era mais suficiente na prestação de serviços em

decorrência do déficit orçamentário, globalização, inovações tecnológicas, demandas do cidadão, burocracia e desaceleração do crescimento.

Estes fatores resultaram em diminuição de investimentos, gerando como contrapartida insuficiência na prestação de serviços, obrigando-se assim à administração reduzir o tamanho da máquina pública, segundo a lógica do pensamento liberal, culminando na modernização da prestação de serviços do aparelho estatal, com a implantação de novas tecnologias, mão de obra qualificada e abertura para o setor privado na participação de prestação de serviços. Estes elementos visam reduzir o Estado para a prestação de serviço social; deixa de regular para o trabalho, passa a regular desregulando as leis de proteção do trabalho (ANTUNES; ALVES, 2004; ANTUNES, 2018).

No início da década de 1980, nos países economicamente centrais e nos anos de 1990, nos países periféricos, como o caso do Brasil, há abertura por parte do Estado aos interesses neoliberais na prestação de serviços públicos, alterando sobremaneira a condição de serviços até então concebidos sob a ótica do Estado de Bem-Estar Social, como bem público e amplo acesso social. Não bastasse a ação párea aos interesses do capitalismo, há uma guinada nesse início de século à destruição de direitos muito caros à classe trabalhadora, conquistados arduamente em lutas e mobilizações sociais, reverberando-se na precarização do trabalho como regra e não exceção nas relações trabalhistas, em nome da flexibilidade e modernização, concomitantemente redução do trabalho estável, emprego subcontratado, parcial, temporário (ANTUNES, 2013; PREVITALI; FAGIANI, 2018).

Essa mudança na concepção do Estado, com a manutenção da ordem estabelecida sobre o interesse conservador do capital, moldado por aparato político jurídico, não ameaça os interesses capitalistas; pelo contrário: “significaram uma estratégia de recuperação da acumulação diante da crise de acumulação que se apresentava e da necessidade de contenção das lutas da classe trabalhadora [...]” (PREVITALI; FAGIANI, 2018, p. 74-75).

A afirmação de que a NGP resultaria em maior eficiência de serviços à população é falaciosa. O que se demonstra é um deslocamento da centralidade do Estado em um uníssono com o mercado, nomeado por Hall e Gunter (2015) de transplante das regras da administração privada no espaço público, no qual o metabolismo da coisa pública passa a pulsar segundo as normas do mercado e valorização do valor.

Isso demonstra o aprofundamento da precarização das condições da vida envolvendo serviços essenciais de saúde e educação, aos quais o ser social passa a ter acesso se puder custear financeiramente o que necessita, gerando uma espécie de eutanásia das condições mínimas para

se viver, provocando a aceleração do fim da vida pela negação de direitos/condições minimamente necessárias.

Ao radicalizarmos, poderíamos afirmar que consiste em um crime contra a espécie humana, um crime com ares de legalidade e “normalidade”, uma vez que em razão de não ter as condições para os recursos mínimos de sobrevivência, o ser social passa a ser o principal – e em muitos casos o único – responsável pela sua condição.

As reformas das décadas 1980 e 1990 são desenvolvidas em um cenário político democrático, contudo com preservação do status quo do mercado e tomada deste como modelo, de modo especial na reforma de 1990, para as práticas de administração do Estado, com a introdução de mecanismos do mercado na organização da esfera de serviços do setor público, o chamado gerencialismo (BALL, 2002, 2005) e, consequentemente, abrindo-se novas frentes de participação do mercado no público, por meio das privatizações, terceirizações e parcerias público privadas, as quais serão aprofundadas no desenvolvimento desta tese.

Como estratégia se convence a população sobre as imperícias do sistema público de prestação de serviços por meio da exposição de suas contradições, ineficiência, precariedade e alto custo aos cofres públicos. É notório nas entrelinhas, contudo faz parte da estratégia camuflar que as organizações que atuam nesta frente, como mídia – financiada por grupos interessados como telecomunicações, na área da saúde, educação, água, energia, mobilidade urbana, entre outros, sempre acompanhados de discursos voltados para o imediato, transformando o que gera despesa, e em alguns casos déficits, em lucros – não apresentam proposta de reorganização dos serviços pela própria esfera pública, sempre a identificam como inadequada e, como instrumento de resolução dos problemas, pinçam apontamentos que convergem para sua inclusão direta na definição de políticas, estratégias e execução de tais serviços, em grande medida alternando a condição de *direito* para o *acesso*<sup>6</sup> da população a tais bens.

Atribuir todas as causas à incompetência genérica do Estado brasileiro permitia ressaltar o novo foco – gerenciar de maneira privada, concorrencial e lucrativa políticas públicas voltadas para a maioria da população. Incompetência e ineficácia também imputadas aos funcionários públicos, acusados de deformações por estarem distantes da concorrência no mercado de trabalho. (FONTES, 2010, p. 273)

---

<sup>6</sup> “Com as reformas, o princípio orientador do Estado passa a ser *universalização do acesso*” (CARDOSO, 1998, p. 8, grifos do autor).

Neste sentido, segundo seus defensores, prima-se pela necessidade da passagem de um Estado intervencionista para promotor de regulação. Os precursores do movimento foram Grã-Bretanha e Estados Unidos, sob os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, que culminaram em pressões de organismos multilaterais como OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) para reestruturação da prestação de serviços públicos, dados como insuficientes e insatisfatórios, no viés econômico, medido pelo Estado, assim como da qualidade dos serviços, pelos reflexos da opinião pública, guiados pela influência da lógica da ideologia neoliberal, teorias econômicas e valores normativos, reforma de mercado, desregulamentação e atuação estatal (CAVALCANTE, 2017; PREVITALI; FAGIANI, 2018).

Igualmente, demanda-se para a atualidade a continuidade da reforma do Estado sob a exigência do prisma do capital financeiro e a mundialização do capital, os quais criam e recriam aceleradamente configurações que demandam às economias mundiais constante readaptação da organização estatal em face ao atendimento dos ditames orientadores da política mundial. “A fase atual seria caracterizada por relações novas tanto entre o capital e o Estado, quanto entre o capital em suas diferentes determinações ou componentes, especialmente o capital produtivo e o capital dinheiro” (MARQUES; NAKATANI, 2009, p. 4).

De acordo com Cavalcante (2017), há duas fases da NGP. A primeira delas, implantada no final da década de 1970, tem como centralidade o funcionamento da coisa pública segundo os moldes da iniciativa privada.

Em outras palavras, a lógica privatista ou a mercantilização e a reduzida regulação deveriam ser as diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços e na geração de melhores resultados em termos de políticas públicas. Tendo como referência a competitividade e eficiência da iniciativa privada, a estratégia reformista mais macro envolveu amplos processos de privatização de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia (CAVALCANTE, 2017, p. 14).

Neste contexto, percebemos que o setor público é diretamente influenciado por fatores e conjunto de interesses de múltiplas ordens, envolvendo as dimensões política, social e econômica, com especial destaque para um componente inicialmente menos aparente: as condições de trabalho dos que neste cenário estavam imersos. Destacamos que, no processo de privatização e terceirização, o intermediário entre os trabalhadores e o Estado passa a ser

signatário de parcela lucrativa entre os envolvidos, tornando o órgão de interesse público<sup>7</sup> uma dimensão de privilégios particulares.

Assim, à população a quem se volta a prestação de serviços, altera-se a concepção de quem são, passando de usuários a clientes, aos quais a satisfação e completude do trabalho não se volta para o atendimento ao que lhe é de direito, mas para a aprovação frente aos órgãos de regulação do Estado.

A segunda fase da NGP, a pós-NGP, de acordo com Cavalcante (2017), além da primazia pela eficiência e redução de gastos, prioriza a qualidade dos serviços prestados, tendo participação central o cidadão como responsável por escolher<sup>8</sup> entre os prestadores dos serviços públicos aquele que o atenderia na sua necessidade. Trata-se de *policymaking*, voltando-se à população a função de policiar, fiscalizar e legitimar os serviços recebidos.

Efetiva-se também na segunda fase a alternativa de colaboração público-privado para a provisão de serviço, sendo que a esfera pública proporciona condições para que o setor privado administre por meio de contratos de gestão. Neste cenário, os processos de regulação de desempenho ganham centralidade em duas frentes: do Estado para a administração da empresa e da empresa para com os funcionários, que atendem primariamente aos interesses do Estado, mas que com ele não têm nenhuma relação direta.

Instigadores são os dados apresentados por Cavalcante (2017) acerca de Gestões Públicas implementadas em países desenvolvidos a partir de 1970. Analisando os resultados de estudos sobre os governos do Reino Unido ao longo de trinta anos, o autor enfatiza que a principal descoberta é que não há um governo que custe menos e funcione melhor, mas que há mais queixas; o governo atende pior às demandas da população e os custos de financiamento são mais elevados, sendo que os principais resultados na NGP enaltecem mais ceticismo do que convicção sobre sua implantação.

Enfatiza Cavalcante (2017) que não há, segundo a literatura, possibilidade de apresentar dados com linearidade dos efeitos da NGP implantados em uma cadeia de países. Por mais que haja alguns pressupostos orientadores, as condições de execução, resistência, participação e efetividade são díspares de lugar para lugar. Os fatores da impossibilidade da mensuração voltam-se também pela pouca ou quase nenhuma informação pelos governos locais que, na sua

<sup>7</sup> Com esta concepção, não ignoramos o fato de haver na coisa pública, administrada pelo Estado, a defesa de interesses privados, como corrupção e troca de favores. O que se efetiva com participação privada é a institucionalização de procedimentos antes praticados por indivíduos, não mais na obscuridade dos porões e das negociatas, mas autorizado pela lei.

<sup>8</sup> A capacidade de escolha pode não efetivar-se no plano da prática. Isto se concretiza em regiões/cidades de menor porte, quando determinados serviços são prestados por um único fornecedor. Neste sentido, servir-se-á do que está disponível.

maioria, usam somente os dados “positivos” para convencimento da opinião pública. Por mais que algumas reformas tendem a ser copiadas, de modo geral de países desenvolvidos para os em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, as condições para a implementação são diferentes, seja de recursos, de tecnologia disponível ou de gestão. O que se percebe, de modo geral, é a presença enfática da participação privada, assim como a gestão por desempenho.

Há convergência para o que apresenta Lima Júnior (1998), segundo o qual, no Brasil e na América Latina, nunca houve efetivamente implementação das grandes reformas, pela sua complexidade, estrutura política, por não reunirem condições técnicas necessárias, pela carga retórica da superação *ipso facto* do que precede, pela primazia da condição fiscal, conflitos de interesses por agentes que tem poder de interferência no processo, falta de mecanismos para a participação do cidadão e a condição de envolvimento dele, por provocar profundas transformações da relação entre Estado e sociedade (no geral prejudiciais aos cidadãos), e também por que não houve ainda a superação do patrimonialismo e clientelismo no interior da administração, os quais se camuflam e manifestam-se nas entrelinhas dos processos decisórios e de parcerias entre Estado e mercado.

Doravante, independentemente das conclusões apresentadas por parte da literatura, a NGP tem seu lastro estabelecido como necessidade na administração pública, seja pela premência de superação da rigidez da burocracia tradicional, com a estrutura hierárquica fechada aos processos de inovação, pela necessidade de abertura à participação do mercado, pela pressão dos organismos multilaterais (OCDE, FMI e BM) ou, ainda, pela onda neoliberal de ataque e desmonte aos direitos do cidadão e do trabalhador, minimamente essencial à vida humana.

Cavalcante (2017) destaca que a literatura aponta para a era pós-NGP, mesmo em meio a críticas voltadas à construção do pós sem mesmo ter sido desenvolvido o que precede. Enfatiza também que não há ruptura abrupta entre os paradigmas nas atribuições do Estado (administração tradicional, NGP e pós-NGP), havendo sequência em alguns critérios, como responsividade do Estado, regulação ou re-regulação e presença da figura hierárquica. Ainda, de modo geral, não há estruturação e desenvolvimento linear de projetos voltados para a NGP ou pós-NGP em curso nos países analisados, mas há desenvolvimento de instrumentos de gestão, uma vez que a transição integral resultaria em altíssimos custos e impossibilidade de execução na sua inteireza pela própria estrutura política e de governo.

Entre os mecanismos que caracterizam os princípios e diretrizes da tendência pós-NGP, segundo Cavalcante (2017), estão: processos colaborativos entre setor público, iniciativa

privada e o terceiro setor, atuando em colaboração entre parcerias; atuação em redes na provisão de serviços públicos, envolvendo formulação, implementação e controle das ações; gestão pública de forma integrada, com a concepção holística do processo, coesa, sem pautar-se pela competitividade ou fragmentação do processo; ampliação da capacidade de prestação de contas à sociedade, desenvolvimento da coparticipação da sociedade como instrumento de controle e agente fiscalizador das ações desenvolvidas; ampliação dos mecanismos de controle e coordenação dos agentes políticos, administrativos ou dos cidadãos no pleito da prestação de serviços coesos e coerentes; aperfeiçoamento do uso de tecnologias da informação para ampliar a prestação de contas à sociedade e abertura, incentivo e condições para participação do cidadão nos resultados obtidos; e valorização e fortalecimento da burocracia pública, com o favorecimento de profissionalização do quadro de funcionários para permiti-lo ser mais eficiente nos serviços à sociedade.

De modo geral, o caráter mais relacional e interativo da administração pública, segundo as diretrizes pós-NGP, converge para a concepção da gestão pelo viés da governança, com a abertura para a atuação em redes, participação da sociedade, pelo menos da esfera consultiva, fortalecimento do Estado nos processos regulatórios, responsividade dos agentes públicos envolvidos e prestação de contas à sociedade. O cidadão passa de assistido, usuário (administração tradicional), para cliente e consumidor na NGP e, no pós-NGP, é visto como parceiro, também responsável pela construção da noção do público, partícipe da formulação e implantação de políticas públicas.

No que diz respeito ao Estado, se passa da noção de isolamento da burocracia (administração tradicional) para a supremacia da noção de mercado na coisa pública na NGP e, no pós-NGP, o fortalecimento da capacidade da burocracia em coordenar o processo, mais relacional e interativa com a sociedade, pois o êxito da administração pública está na construção da eficácia social, contudo sem se eximir desta relação com o mercado.

Destacamos que a centralidade do papel do Estado, seja como provedor direto, intermediador, promotor do bem-estar social, regulador ou fiscalizador, está presente nos processos de reconfiguração que a administração pública tem passado, tendo como diretriz a melhoria da gestão.

Segundo a lógica dos reformistas, dentre eles Bresser-Pereira (2011), Cardoso (1998), Santana (2002) e Bruns e Luque (2014), tem-se que nas reformas da administração pública o objetivo principal consiste em estabelecer conjunto de medidas com lastro em todas as

estruturas da gestão, com a finalidade de conceber e oferecer serviços de qualidade à população, por meio de seu melhor funcionamento e viabilidade para o ente organizador.

A NGP consiste em um fenômeno complexo e dinâmico. Complexo na dimensão de que sua implantação, concebida teoricamente, carece de instrumentos para medir os resultados, além do que, o próprio governo não torna público na sua inteireza os resultados após determinado período, expondo somente aqueles que convergem para a aceitação da opinião pública. Dinâmico porque depende de sua consecução em todas as instâncias da administração, desde a efetividade do serviço prestado, o envolvimento dos prestadores de serviço, a satisfação da população e, por consequência, a razoabilidade para a administração pública.

### **1.3 Nova Gestão Pública e suas contradições internas**

Fittipaldi, Costa e Araújo (2017), ao analisarem as estratégias de implementação da reforma do Estado no Brasil, destacam que, em boa medida, a ineficiência dos resultados tem sua raiz no problema de conflitos internos entre duas vertentes determinantes da NGP, a saber: descentralização de serviços e o desempenho organizacional, resultando na falha sequencial de políticas por disputas circunscritas no dilema do controle, pois há uma relação dual no plano de governo.

A dualidade entre controle e desempenho depende da realização de estratégias que não caminham pareadas na lógica da execução dos serviços à população. Por um lado, o desempenho depende de recursos humanos, financeiros e de estrutura física que permitam a condição de atendimento com eficiência e eficácia às demandas da população, que, por sua vez, utilizarão dos mecanismos de controle para auferir resultado do serviço, tendo um nexo bidimensional sobre a política implantada.

Sob a lógica do controle, a meta é a otimização na utilização dos recursos e no seu gerenciamento, sendo que para o desempenho o objetivo é a maximização de sua oferta, redução dos dispêndios de execução e excelência nos resultados. Assim, observamos que há objetivos distintos no interior da estratégia de implementação da política, o que de imediato gera conflito entre os grupos do controle e do desempenho, resultando no embate sobre as estratégias de decisão, planejamento, execução e mensuração dos resultados, de modo que a performance de um não necessariamente é a performance do outro, pois no plano material das relações da prestação de serviços, não convergência entre menos investimentos significa mais resultados.

[...] Por seu turno, a dimensão desempenho volta-se para a alteração do modelo institucional vigente, via descentralização decisória e de recursos, com vistas ao aumento da efetividade organizacional (mudança institucional). A existência de interesses distintos e percepções diferenciadas quanto ao padrão performático a prevalecer na concepção da reforma administrativa dificultam a formação de um ambiente cooperativo para execução das políticas, conduzindo o programa à falha, no tempo. É esta natureza contraditória entre as ações de ajuste fiscal e de mudança institucional que produz os problemas de ação coletiva no interior da “coalizão reformadora”, tendo a dicotomia centralização/descentralização de recursos como ponto irradiador do conflito estratégico da implementação (FITTIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2017, p. 5).

Nos termos de Rezende (2002), as reformas administrativas falham porque, de modo geral, há no interior de sua estrutura processos e objetivos contraditórios aos interesses de grupos dentro da escala de poder e os resultados objetivados anulam, *per se*, a efetividade do todo. Ao analisar a reforma do Estado no Brasil, em vigor no primeiro governo de FHC (1995-1998), que ao final deste encerrou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), enfatiza que “ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle”.

[...] pode-se dizer que, para os atores que mais de perto relacionam a *performance* com ajuste fiscal, *mais controle* sobre a burocracia é ingrediente decisivo. Por outro lado, para o conjunto de atores que mais diretamente relaciona *performance* à mudança institucional, menos controle burocrático é fator central. Tal conflito inibe a cooperação dos atores estratégicos com organizações que implementam reformas. Em outras palavras, as políticas de reforma administrativa produzem *incentivos conflitantes* quanto à crucial questão do controle burocrático, os quais dificultam em muito a cooperação simultânea dos atores com os dois objetivos, levando as reformas à falha (REZENDE, 2002, p. 2).

Ante o exposto, as reformas administrativas no geral objetivam potencializar a performance do Estado, as quais tendem a, mediante as crises financeiras, implantar o ajuste fiscal e construir a mudança institucional nas formas de prestação de serviços, como medidas suficientes para produzir os resultados esperados em uma concepção que, por sua vez, também não consideram os fatores da cooperação simultânea dos atores estratégicos envolvidos. Assim, o resultado esperado não se concretiza porque traz, na sua gênese, a contradição para alcançar o que fora objetivado.

Em linhas gerais, a performance objetivada nas reformas, construída em uma mesa de escritório, em diálogo com políticos e especialistas, para estabelecimento dos resultados esperados, geralmente não considera o status quo daqueles e daquilo que será reformado, tendo como envolvidos sujeitos e processos. Se há, em teoria, inerente ao processo, uma contradição

entre processos e resultados, na arena de sua execução pelos atores envolvidos, indubitavelmente as contradições se consubstanciam no plano das ações, gerando, por seu turno, a não eficácia do que fora proposto.

A primazia da reforma gerencial no controle de resultado, atribuindo ao amplo controle de processos da administração burocrática um entrave para o desempenho do Estado, resulta em contradição para a lógica administrativa. O resultado é possível ser medido em termos numéricos, por isto da primazia para o ajuste fiscal, agora, no que diz respeito à toda dimensão do trato humano, atribuir ou não qualidade pela expressividade dos números é falácia na sua concepção e conclusão.

Ora, como medir qualidade do atendimento de um médico somente pela quantidade de pacientes consultados ao longo de um dia? Pode ser que consiga atender um paciente a cada dez minutos, mas tampouco tocar ou ter um procedimento de diagnóstico amplo da patologia.

Ainda, no que diz respeito à educação, como atribuir qualidade como resultado de controle numérico às práticas educativas que não permitem ao professor desenvolver com inteireza o processo de formação dos seres sociais nos espaços escolares? Destarte, faz-se necessário pontuar que, no serviço público, para medir os resultados, é imprescindível o conhecimento e o acompanhamento do processo, como condição mínima de garantia do que é essencial para os seres sociais.

Se questionarmos cem pacientes atendidos por um médico em um único dia, se as suas queixas de saúde foram diagnosticadas com inteireza e que seus problemas caminham para resolução, certamente responderão enfaticamente que não, assim como aos professores, pais e alunos, partícipes de um processo público de educação que são obrigados a conviver diariamente com salas superlotadas, reconhecimento e respeito negado, salário em desacordo com o mínimo obrigatório e sensação de que a escola não prepara seus alunos para os desafios que a vida lhes apresenta, seja na ordem do trabalho ou do conhecimento de si mesmos. Para a administração gerencial, tanto o exemplo da saúde quanto da educação, considerados como números, são tidos fatores de excelência para o alto escalão governamental.

Como a reforma teve seu eixo orientador entre mudança institucional e ajuste fiscal, com o ajuste fiscal impactando fortemente nos serviços públicos, com FHC a partir da década de 1990, sob a direção de Bresser Pereira, em que uma das vertentes conduz ao “descontrole” da burocracia sobre os processos, no caso da atribuição de serviços às OS, privatizações, terceirizações nas chamadas publicizações de serviços não exclusivos do Estado, a outra, o

ajuste fiscal, por sua vez demanda mais controle, ou seja, duas dimensões da proposta de reforma que necessitam serem desenvolvidas pareadas.

No que pese ao aumento do controle, o ajuste fiscal, o governo federal teve amplo apoio dos órgãos estratégicos, ou seja, das agências reguladoras, que inclusive tiveram um exponencial crescimento no Brasil, entre elas: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Agências reguladoras têm a função do controle e centralização pelo Estado na tomada de decisões, com forte destaque para a atuação burocrática de governo, por se tratar de processos e ações de exclusividade do Estado.

Já o que se refere à mudança institucional, com a descentralização de serviços não exclusivos do Estado, englobando educação, saúde, cultura e tecnologia, a adesão de atores estratégicos comprometeu o seu desenvolvimento e a resistência no interior do processo são apresentadas por Rezende (2002) como condições para provocar impactos na velha ordem burocrática arraigada na administração pública.

#### **1.4 Nova Gestão Pública no Brasil: prevalência para o ajuste fiscal – um barco furado!?**

No Brasil, a Reforma Gerencial do Estado se deu no primeiro governo de FHC, tendo como mentor o ministro Bresser-Pereira. Ganhou lastro pelas justificativas das reformas em outros países, tais como escassez de recursos, intensificação do uso de novas tecnologias, burocracia impermeável às reivindicações dos cidadãos, incapacidade do Estado em gerir a máquina pública e necessidade de eficiência e eficácia na gestão comparada à administração privada.

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação (BRASIL, 1995b, p. 6).

Conforme Reis (2016), o fundamento teórico da reforma empreendida no Brasil por meio do ministro Bresser-Pereira está na obra de Osborne e Gaebler (1993), intitulada *Reinventando o governo*, os quais metaforizam a relação entre governo e setor privado como *navegar e remar*, cabendo ao setor privado *remar*, que consiste em executar os serviços, e ao governo *navegar*, traçar os rumos, objetivos e mensurar os resultados<sup>9</sup>.

*Reinventar o governo* condensa-se em dez princípios: a) competição entre os prestadores de serviços públicos; b) transferência do controle das atividades da burocracia para os usuários; c) avaliação e medição dos resultados dos órgãos públicos; d) orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; e) usuários como clientes; f) atuar na prevenção dos problemas; g) prioridade do investimento na produção dos recursos e não nos insumos; h) descentralização da autoridade; i) preferência por mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas; e j) catalisar a ação do setor público, privado e não governamental (REIS, 2016).

O movimento reformista, alinhado à “onda” neoliberal de reorganização do Estado, procura, mediante a reestruturação da máquina pública, propiciar rearranjos para novas inserções do mercado em ambientes em que sua participação e consequente geração de valor ainda era/é potencial de exploração. Assim, o que se propagandeava com a macro reforma reduzia-se em ajustes no interior da organização pública para dar nova configuração a um segmento que é considerado oneroso para o Estado: os trabalhadores dos serviços públicos, concebidos como muito caros para os cofres públicos; por isso o ataque aos seus direitos via desregulamentação.

Bresser-Pereira (1995) faz menção à administração burocrática, tida pelos reformadores como ineficiente para a gestão do Estado, a qual com a Constituinte de 1988 (BRASIL, 1988) reforça e amplia o tamanho do Estado sem a indicação da provisão de onde viriam os recursos para manutenção e custeio da máquina pública e, frente a demanda crescente e cobrança da população, tal modo de administrar mostrava-se cada vez mais obsoleto.

Ao nomear a NGP como ciência política e como teoria do Estado, buscando apartá-la da noção de administração de empresas, afirma que esta noção é equivocada – diga-se de passagem, que esta foi sua justificativa inicial como sinônimo de eficiência e eficácia – Bresser-Pereira continua defensor ferrenho desta matriz de administração (BRESSER-PEREIRA, 2011, 2017), justificando que, principalmente na Europa, o Estado passa a garantir direitos sociais

---

<sup>9</sup> Aproveitando a figura de linguagem, o problema que se coloca é que, em determinado momento, quando o barco fica pesado e a água começa a afundá-lo, o recurso que se serve quando a vida tem menos valor do que o lucro é jogar alguém na água para estabelecer novamente o equilíbrio. Mas aí se pode colocar a pergunta: melhor jogar alguém na água ou afundar a todos? A resposta é: deve-se negar veementemente navegar em uma embarcação que não garanta direitos essenciais e em parâmetro de igualdade.

como educação, saúde, assistência social e pesquisa, contudo não apresenta que o distanciamento entre mais ricos e mais pobres se acentua e que a concentração de riquezas amplia-se em ritmo vertiginoso.

Não é plausível um Estado que tenha condições de oferecer o mínimo se sua população vive em condições de miserabilidade e, mediante isto, o que vem a tônica é para quem e em favor de quem, precipuamente, a máquina do Estado está posta a serviço<sup>10</sup>. E ratifica sua opção:

Enquanto as funções menores exercidas dentro do aparelho do Estado devem ser terceirizadas para empresas, as funções nobres de educação, saúde, cultura, assistência e previdência social devem ser transferidas para entidades públicas não-estatais – as organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 6).

Ao etiquetar a reforma administrativa em oposição ao neoliberalismo, Bresser-Pereira (2017) serve-se do argumento de que seu objetivo principal é propiciar a ampliação do consumo coletivo nos serviços ditos essenciais. Contudo, conforme bem destaca Cardoso (1998), estes são projetados na dimensão do *acesso* e não mais como *direito*, e aponta em “notas sobre a reforma” que a população já era signatária de muitos direitos, isso em um país onde a fome mata, a falta de assistência social mata, a desnutrição mata, a violência física em todas as suas dimensões mata e a falta de leitos nos hospitais mata.

Em face disso, tornava-se necessário, frente à crise, para equacionar os problemas junto aos cidadãos e racionalização dos gastos, entregar a administração da coisa pública à iniciativa privada, como *modus operandi* para equacionar a crise então instaurada e legitimar o estado social com prestação de serviços adequados à população, segundo Bresser-Pereira (2017), Bresser-Pereira, Pacheco (2005), Cardoso (1998), Santana (2002), Brasil, (1995a).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995a).

Cardoso (1998), em *Notas Sobre a Reforma do Estado*, destaca que o movimento de reformas proposto no Brasil enquadra-se na redefinição de novos paradigmas políticos ideológicos que permeiam os grandes Estados ocidentais, em uma “onda rosa”<sup>11</sup> que considera

<sup>10</sup> Duas décadas após a implantação da reforma administrativa no Brasil, Bresser-Pereira (2017) permanece convencido de que a forma de atuação do Estado brasileiro está no caminho da eficiência administrativa envolvendo os grandes serviços essenciais, nomeadamente pelo então ex-Ministro da reforma como saúde, educação, previdência e assistência social. Frente a esta convicção, como conceber a ampliação e solidificação de direitos, em nome da eficiência administrativa, quando temos no Brasil um vultoso ataque às instituições públicas por meio da Terceirização Irrestrita, do teto dos gastos públicos e do vilipêndio aos trabalhadores pela desregulamentação de direitos?

<sup>11</sup> “Refiro-me ao que em linguagem jornalística vem sendo chamado, na Europa, de “onda rosa” e à predominância, no sentimento popular americano, embora não necessariamente no Congresso, de ânsia por novas formas de solidariedade que minimizem os efeitos desagregadores da precarização do trabalho, do custo (ou da falta) de

a inevitabilidade do mercado como ente capaz de reorganizar a distribuição de renda e propiciar condições equitativas de vida e bem-estar para a população, e destaca que a nova dinâmica que urge não pode ser confundida.

Por motivos de luta político-ideológica, assim como por pouca informação, muita gente quer confundir ou confunde esta nova postura com o antigo "neoliberalismo". Mas a verdade é que em qualquer das situações citadas, bem como no Brasil, o que se trata é da reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou de minimização do Estado e da ação dos governos (CARDOSO, 1998, p. 3).

Partilha, assim, o entendimento de que a *ação pública* é mais eficiente do que a *ação estatal*, pela eficiência que a lógica do mercado pode empreender na sua participação da coisa pública à qual o Estado atua somente como regulador e em atividades consideradas exclusivas.

A reforma gerencial teve três pilares para reduzir o tamanho do Estado, por meio de privatização, terceirização e publicização<sup>12</sup>: regulação por meio da intervenção no mercado; governança para legitimar junto à participação da população suas decisões e torná-la parceira na fiscalização dos serviços; e estabelecimento da governabilidade, como ente intermediador e mediador de conflitos, orientados por três eixos a saber, serviços exclusivos do Estado, não exclusivos e de mercado.

Entre os serviços exclusivos do Estado estão o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, como a previdência social básica, cobrança de impostos, controle da polícia, serviço de trânsito e controle do meio ambiente. Nos serviços não exclusivos, o Estado atua junto às organizações não-estatais e privadas, sendo que estas não têm poder de Estado, envolvendo serviços de educação e saúde, como hospitais, centros de pesquisa, museus, universidades e, na produção de bens e serviços para o mercado, está a área de atuação das empresas, envolvendo o setor de infraestrutura, por meio de privatizações, com abertura para atividades econômicas voltadas para a lucratividade. Nos serviços não exclusivos, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) propõe "Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará

---

assistência médica e, no geral, da pouca atenção às questões sociais e ambientais contemporâneas" (CARDOSO, 1998, p. 2).

<sup>12</sup> A ofensiva neoliberal à esfera pública tem como diretriz a construção do consenso da precariedade, amparada pelos meios de comunicação em massa, precarização das condições de prestação de serviços no interior da organização estatal e inefficiência para, a partir da criação da noção do caos, tencionar a opinião pública para sua aceitação. Outro movimento intrínseco é a desvalorização de capital do bem público, favorecendo que a apropriação pela iniciativa privada se dê pelo valor de mercado que o bem tem, geralmente profundamente deteriorado quanto à sua representatividade para a população. Trata-se de uma manipulação da opinião pública de caráter enviesado.

a financiar a instituição, a própria organização social, *e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações*” (BRASIL, 1995b, p. 47, grifos do autor).

Assim, o fortalecimento do Estado na função de regulação dar-lhe-ia melhores condições de desenvolver seu papel por meio do controle dos resultados dos agentes envolvidos diretamente na prestação dos serviços públicos, viabilizar a competitividade entre prestadores, o que, na lógica reformista, proporcionaria melhoria nos resultados, responsabilização pela ineficiência e imperícia de alguns setores e satisfação do objetivo final da ação política, o interesse público. A então racionalidade instrumental que permeava a burocracia pública cederia espaço para o controle procedural amparado no cumprimento e resolução de problemas da sociedade em transformação social e tecnológica.

A reforma tratava assim de apoiar as ações do Estado nas ideias do setor privado provenientes das ciências administrativas – racionalização de estruturas e procedimentos, revisão dos processos de tomada de decisão, incremento da produtividade, aplicação das tecnologias da gestão privada nas organizações públicas, focalização nos resultados organizacionais e incentivos do mercado, princípios de descentralização, accountability, competição, clareza nos objetivos, presunção sobre maior eficiência do setor privado e desempenho (ARAÚJO; BORGES, 2018, p. 7).

O plano diretor procura convencer a opinião pública à sua adesão irrestrita aos termos postos para a reforma, com menção insubstituível de sua implantação dado o cenário nacional e internacional econômico e da prestação de serviços. O seu modo impositivo implicava no convencimento da opinião pública para sua adesão, com discurso populista sobre os seus ganhos para os principais signatários, a população de modo geral e a condição do país atender à nova lógica mundial que se desenhava nos países de economias desenvolvidas, em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Pimenta (1998), ao apontar razões para a reforma do Estado como uma tendência das grandes transformações mundiais, a endossa na relação do tripé Estado, mercado e comunidade, segundo a perspectiva de que nenhuma destas entidades é capaz por si só de superar crises de estruturas macro. Se a crise de 1930 foi uma crise do mercado, a da década de 1970 trata-se de uma crise do Estado<sup>13</sup>, o qual com os índices regressivos de escala de crescimento e o aumento

<sup>13</sup> A concepção de Pimenta (1998) faz parte do discurso propalado pelo ministro da reforma do Estado, Bresser-Pereira, a fim de criar a retórica e o convencimento de que a crise pela qual o país passava dizia respeito basicamente a mecanismos de desajustes internos, sem considerar fatores externos, políticos ou econômicos, mas simplesmente uma crise de Estado, que precisava recuperar a governabilidade e a capacidade financeira e administrativa de governar, justificando assim as reformas via privatização, liberalização de mercados, busca de estabilidade monetária e ataque indiscriminado aos funcionários públicos.

do comprometimento do Produto Interno Bruto (PIB) com a manutenção de atendimentos de ordem geral, chegando em alguns casos a 50%, vê neste modelo de Estado um movimento fadado ao colapso.

A reforma do Estado não reduz significativamente o *gasto público*<sup>14</sup>, ela melhora a qualidade e a eficiência do gasto, já que a burocracia deixa de ser principal para se tornar acessória na produção de bens e serviços para a sociedade. A flexibilidade administrativa, aliada ao controle de resultados, deve transformar o Estado em uma organização mais ágil, com sua ação descentralizada (PIMENTA, 1998, p. 7, grifo do autor).

Cavalcante (2017) e Rezende (2008) apontam que uma das justificativas principais da reforma do Estado – Economicidade – caracterizava-se mais como falácia, pois a demanda dos serviços se manteria os mesmos e em escala crescente, pela própria tendência de crescimento populacional no caso do Brasil e, o outro fator, a presença do setor privado como aquele que, não tendo sua atuação voltada para o lucro, conforme regulamenta a lei – em uma espécie de negação da própria natureza da iniciativa privada – tende a aumentar outras despesas com o custeio da instituição atravessadora da relação entre trabalhador, prestação de serviços e o Estado.

Nestes termos, evidenciamos a lógica propositiva da reforma do Estado como movimento de diminuição de seu comprometimento com pessoal antes alocado como servidores estatutários e, a partir de então, com contratos por regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Assim:

[...] o Estado poderá se estruturar, restringindo a contratação direta de pessoal às atividades principais dos órgãos responsáveis por atividades exclusivas de Estado e financiando as outras atividades complementares através da execução indireta via contratação de terceiros, sejam empresas privadas (terceirização) ou entidades não-estatais sem fins lucrativos (publicização) (PIMENTA, 1998, p. 8).

No cerne da proposta, além eliminar a possibilidade de estabilidade para o trabalhador, está também a condição para ascensão dentro da estrutura pública àqueles que gozarem de meritocracia, condição que no seu princípio já denota e demanda desigualdade na escolha, pois

<sup>14</sup> “O Brasil demorou para fazer um ajuste fiscal e continuou com gastos elevados nos anos 80, radicalizando as ações para a estabilização econômica e o combate à inflação somente nos anos 90, por meio de redução de despesas, tais como os cortes de pessoal, privatizações e extinções. A visão predominante que orientou inicialmente este conjunto de medidas foi econômica, preocupada em solucionar as graves distorções encontradas na economia brasileira devido ao grande endividamento interno e externo do Estado” (PIMENTA, 1998, p. 12, grifo nosso). As contradições apresentadas estão presentes em texto apresentado para reunião de grupo de especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças, realizado em Nova York no ano de 1998, por um administrador, mestre e Secretário de Logística e Projetos Especiais do Mare, órgão diretamente ligado à reforma do Estado.

os critérios deixam de ser pautados pela objetividade e cedem lugar à favores de ordem subjetiva, caindo novamente no vício do clientelismo ou patrimonialismo como os da regra de procedimento na administração tradicional.

Igualmente, a estratégia em privatizar, publicizar e terceirizar serviços está voltada para entregar ao mercado nichos de atuação que, sob a execução direta pelo organismo público, não gera valor. A presença maciça do capital na administração pública tem como objetivo último tornar estas atividades como geradoras de lucro por meio da exploração da força de trabalho, com atuação nas dimensões de saúde, educação, cultura e tecnologia.

A privatização foi apresentada como uma grande oportunidade do Governo para promover a arrecadação de recursos a fim de equilibrar a economia; no entanto, tem-se mostrado muito eficiente para formar novos monopólios privados, principalmente nos setores de água, de saneamento, de energia elétrica e de telecomunicações. Infelizmente, os dados divulgados pela imprensa, ou alguns outros estudos, não indicam que a defesa do patrimônio público ou da economia nacional tenham estado na agenda do amplo projeto de privatização. No projeto não constavam medidas que exigissem alguns compromissos por parte dos compradores, como investimentos que dinamizassem a economia nacional ou limites à importação e remessas dos lucros para o exterior (SILVA, 2002, p. 5).

Uma das grandes apostas da reforma do Estado está voltada para os meios de acesso à informação. Este mecanismo, segundo a lógica reformista, aproximaria a sociedade civil organizada e as ações desenvolvidas pelo Estado. O que não está posto de forma objetiva são os modos de intervenção que esta sociedade pode ter frente aos desmandos de algumas das instâncias da administração gerencial.

Até que ponto há, por parte da população, interesse em participar como comunidade em situações que toda sorte de empecilhos lhe é colocada para o acesso à informação e, quando a esta tem, qual lógica os motiva manterem-se focados no seu papel de cidadãos se, na maioria das vezes, deparam-se com explicações como incapacidade orçamentária, falta de pessoal e culpa de gestões políticas de governos anteriores?

Conforme Pereira (2018), participação neste caso significa responsabilização, mecanismo de atribuir à comunidade o dever de fiscalizar, atribuição do ônus de administrações mal desenvolvidas por entes contratados pelo governo e que, sob sua responsabilidade, devem executar serviços públicos com qualidade. Isto fica explícito pelo próprio Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD): “[...] ‘Se a prestação dos serviços públicos piorava, a culpa era do governo’ – frase típica em vários países latino-americanos. Agora, com

ampla participação da comunidade, se os serviços públicos piorarem, a culpa é dela" (CLAD, 1998, p. 14).

No que diz respeito ao funcionalismo público, ressalvada a necessidade de maior pertencimento da burocracia às necessidades da população e do atendimento em serviço como uma atividade significante em todas as suas vertentes, o plano diretor assinalou de imediato um ataque frontal aos interesses da classe – condições adequadas de trabalho e remuneração justa.

Por implicar a *flexibilização da estabilidade* do funcionalismo, a reforma administrativa tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores. Nada mais incorreto: os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: *pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego*. Só assim será restaurada a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja aspiração maior deve ser a de bem servir a população (BRASIL, 1995c, p. 7-8, grifo nosso).

Conforme o PDRE, assinalamos que a crise manifesta no Brasil no final da década de 1980 e início de 1990 foi uma crise do Estado, que por sua vez não conseguia atender as demandas sociais a ele incumbidas, pela globalização da economia, desenvolvimento da tecnologia e acirrada competição econômica entre as nações. Para enfrentamento da crise, propuseram-se cinco medidas:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995c, p. 11).

Com base no PDRE, as medidas envolvem "publicização" de alguns serviços, entre eles: educação, saúde, cultura e tecnologia, por meio de sua descentralização para o setor público não estatal, subsidiado pelo Estado, por meio de parcerias para seu financiamento e controle, com a execução para estados e municípios. Destaca ainda que o problema do Governo Federal não diz respeito à governabilidade, pois se legitima pela sua condição democrática e apoio popular; ou seja, o problema é de governança, pela limitação de implementar políticas públicas dada a rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Na busca de convencimento da opinião pública sobre a necessidade da reforma e seus benefícios, o PDRE faz um ataque frontal a toda forma de resistência sobre sua implementação, segundo o argumento de que, no que pese às privatizações, a estratégia do governo é de defender

a *res publica* como coisa de todos e para todos, ante às críticas da esquerda, à qual a direita se defende argumentando que tem sido prática em alguns países o uso do público para representar os interesses de grupos isolados, como crítica velada à prática socialista de governo da América Latina.

Não bastasse a retirada de direitos, o plano para reforma do Estado deixa claro para o que veio na interconexão com o mercado, sendo que a falácia de que a participação da iniciativa privada não implica na geração de valor. A questão é: com qual parte dos gastos/despesas o Estado arca e com qual parte a população?

As entidades que obtenham a caracterização de OSSs gozarão de maior autonomia administrativa e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das OSSs uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve. “[...] Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados” (BRASIL, 1995b, p. 60).

Araújo e Borges (2018), ao analisarem os avanços e limites da reforma do Estado, asseveram que os paradigmas da gestão pública requerem a compreensão das diferentes propostas de reforma, pois a sua execução não fica circunscrita à opção teórica do seu marco institucional, orientada por um plano diretor, mas depende do envolvimento de diferentes agentes políticos, da capacidade técnica e das condições inerentes a estrutura à qual se dirige a execução da reforma. “No marco das propostas se redefinem as funções do Estado e as obrigações da administração pública” (ARAÚJO; BORGES; 2018, p. 8), podendo elas serem uma abertura para participação do mercado, onde impera, além dos princípios de eficiência e eficácia da administração privada, toda lógica do capital no que concerne à força de trabalho, gerando a mais valia absoluta e relativa, no caso das privatizações, ao agente privado partícipe da administração pública, pelo equacionamento de custo de mão de obra e introdução das tecnologias.

No que se refere à nova arquitetura para os serviços públicos, há destaque para o desenvolvimento e ampliação das parcerias, envolvendo as OSSs (BRASIL, 1998b) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (BRASIL, 1999), que passaram a configurar novos formatos para execução de políticas públicas, orientadas por um contrato de gestão ou termo de parceria que permitisse o acompanhamento pelas agências reguladoras os resultados obtidos ao longo de um período.

Estes novos arranjos da administração pública tinham como premissa maior eficiência e eficácia para a prestação de serviços, medidas por mecanismos de controle de desempenho e aferição de resultados, pactuados nos contratos de gestão ou termo de parcerias, controladas pelas agências reguladoras, que por sua vez eram responsáveis por regular a competição entre empresas na prestação dos serviços públicos, fiscalizar, privatizar e estabelecer os parâmetros de qualidade, “sobre uma dupla equação: quanto mais descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais democracia e mais eficácia” (AZEVEDO, 2002, p.7).

Para Araújo e Borges (2018), a reforma do Estado representa ainda grande desafio para as políticas públicas equacionarem e alcançarem a demandada satisfação final do público alvo, pois:

[...] há ainda um longo caminho para a profissionalização da administração pública, dada a extrema fragmentação das ações, a falta de articulação das políticas, superposição de políticas e competências entre setores do governo e, em especial, a dificuldade em produzir uma mudança cultural na forma de operar a administração pública. (ARAÚJO; BORGES, 2018, p. 14)

Entre os instrumentos positivos que a reforma possibilitou, destacamos Conselhos de Políticas Públicas, Grupos de Trabalhos e Reuniões, Ouvidoria Pública em cada agência reguladora, com relatórios circunstanciados anuais, Audiências Públicas, Consultas Públicas, Instrumentos Jurídicos com direito de ação civil pública, de petição, mandato de segurança individual/coletivo, ação popular, o que demonstra abertura para a participação popular nos instrumentos de gestão, além de participação da Controladoria Geral da União, com ações que motivaram a transparência, como Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público e Lei de Acesso à Informação<sup>15</sup>.

Nos termos de Di Pietro (1998), quando a coisa pública está sob os cuidados da administração privada, em especial as atividades ditas não lucrativas, que têm maior dificuldade de aferição de resultados, por faltarem critérios objetivos para mensuração de dados, o controle precisa ser constante, pois:

Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto

---

<sup>15</sup> Convém destacar que existência da legislação não é suficiente. Necessário se faz que haja instrumentos, mecanismos, ferramentas e incentivo à população para o acompanhamento dos serviços públicos. Especialistas alertam ainda sobre a falta e necessidade de sistemas padronizados para estados, municípios e distrito federal para publicação de informações, afim de que haja facilitação do acesso às informações e não dificuldades geradas pela organização política para o conhecimento do público. Ainda, não é por meio de outdoors que a população reivindica as informações, pois isto, em linhas gerais, descaracteriza a transparência pública no trato de informações, somente apresenta os resultados convenientes para o órgão público (BASTOS, 2011); (TURGEO, RENNÓ, 2010); (DI PIETRO, 1998).

o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes (DI PIETRO, 1998, p. 129).

Assim, a coisa pública precisa ser constantemente pulverizada pelos interesses e benefícios que atinjam a totalidade dos cidadãos, com práticas de controle social que não permitam espaços para o desenvolvimento e proliferação de parasitas que venham a sugar e comprometer o bom desenvolvimento da prestação de serviços do Estado para todos os seus signatários.

A participação efetiva do cidadão no acompanhamento dos delineamentos públicos dos serviços prestados à população ainda representa um desafio para a reforma do Estado, dada a ojeriza, falta de interesse ou descrença em torno de questões que tenham alguma ligação com política. Nestes termos, a democracia, governo do povo, fica ameaçada pela baixa ou pouca participação dos cidadãos no acompanhamento do desenvolvimento de questões que envolvem a ordem pública e o interesse geral.

Dada a necessidade de a reforma do Estado ser uma constante na melhoria da prestação de serviços à população, Araújo e Borges (2018) elencam, sem a pretensão de esgotar as análises sobre o desempenho da Gestão Pública no Brasil, quatro linhas de atuação do Estado que requerem aprimoramento. Em termos gerais, apontam: “profissionalizar a gestão pública” frente aos inúmeros desafios pelos quais a sociedade em transformação vem passando, a fim de gerar condições para a burocracia pública antever os problemas e oferecer, de imediato, diagnóstico e ações que diminuam os impactos dos problemas que afetem a ordem social; “eliminar o déficit de desempenho na implementação de políticas públicas”, por meio de indicadores de desempenho, regulação e mecanismos que permitam execução de ações com assertividade, excelência e êxito, com foco nas demandas da população e fiscalizadas por esta, especialmente nos quesitos saúde, educação e segurança pública; “desenhar nova arquitetura democrática para o ciclo das políticas públicas”, de modo que a democratização, tanto por interesse da população quanto por iniciativa da governança, impere em todas as instâncias da organização pública; e “ampliar a autonomia dos administradores públicos”, iniciativa que encontra resistência por parte de alguns políticos que veem nesta dimensão uma ameaça à capacidade de regulação do Estado (ARAÚJO; BORGES, 2018, p. 19-21).

Por outro lado, fator que reforça a preocupação da sociedade como um todo sobre a autonomia dos gestores são os recorrentes casos de corrupção e imperícia de parte do corpo gestor para o trato da coisa pública, envolvendo toda gama da prestação de serviços.

O fato de haver problemas recorrentes na reforma do Estado implica na necessidade de ferramentas, procedimentos, processos e legislação que atendam às necessidades de superação

da burocracia e permitam à gestão pública oferecer serviços e soluções à população em acordo com a realidade presente, primando pela excelência, eficácia, economicidade, condições adequadas de trabalho e satisfação final do cidadão.

O que se coloca em tela não é a discordância de que haja discrepâncias, pois concebe-se que não há organização isenta de problemas e, no serviço público, no tocante ao pessoal, envolvendo baixo desempenho e privilégios de alguns, há sim necessidade de medidas para correções. Agora, refuta-se veementemente a tese de que, de modo geral, a máquina pública é ineficaz e incapaz de gerir com eficiência os processos que lhe são de responsabilidade.

É urgente considerar que a tentativa de ter nos parâmetros do mercado – neoliberal – a premissa básica para administração da coisa pública resulta de um contrassenso ao que se presencia em escala global. O que se faz necessário considerar é o mínimo e o básico necessário para sobrevivência da vida humana, envolvendo educação, saúde, segurança, bem-estar e condições dignas de trabalho, princípios que para o capital não estão em primeiro lugar para sua classe de subordinados, mas o lucro sempre crescente. Em face disso, considerar que o mercado é o protótipo para a organização das relações sociais é demonstrar que na base do projeto de Estado estão as influências e interferência de atores que não visam o bem comum.

Se o Estado, expresso pelas relações de classe, imbricado pelo capital, tem o poder de polícia, de estabelecer a ordem e de impô-la, é necessário sempre lembrar que à população consiste o arbítrio de reivindicar seus direitos e lutar por eles e que sua capacidade de somar forças em prol de objetivos comuns não pode ser impedida por qualquer força de Estado, mesmo que pelo uso da violência física, simbólica e psicológica.

Entre as razões para a não cooperação na reforma do Estado no Brasil está o descrédito por parte dos atores-chave às propostas de mudanças institucionais do MARE, ameaça à cultura do controle e desempenho, exponencial abertura para os processos de privatização, falta de dados e mecanismos que produzissem em curto prazo os resultados esperados propagandeados para o ajuste fiscal, choque de orientação entre a cultura do desempenho e a cultura burocrática estabelecida, percepção pela sociedade e por funcionários públicos de que a nova gestão estaria mais voltada para a privatização de serviços essenciais do que a construção de uma nova relação benéfica para a sociedade.

Isto ficou evidente à medida que os atores que detinham mais poder decisório do que o MARE no interior da burocracia governamental – como a Casa Civil na Presidência, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento, mais especificamente – consideravam a reforma administrativa uma *questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa*, isto é, no âmbito do

ajuste fiscal. Para esses atores, não era necessário introduzir mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação da *performance* (REZENDE, 2002, pp. 132-133, grifo do autor).

Rezende (2008), em estudo comparado sobre reformas de Estado implantadas a partir da década de 1980 e 1990 em países de economia desenvolvida e em desenvolvimento, aponta que nos países de economia desenvolvida os gastos com implantação das reformas foram financiados pelo próprio governo e, nos países em desenvolvimento, o financiamento veio de organismos internacionais, como FMI e OCDE e, em apenas 11% dos programas reformistas, os governos conseguiram reduzir em até um quarto o tamanho da máquina pública no que se refere ao funcionalismo.

Isso não significa que o ajuste fiscal, propagandeado como motivador da reforma tenha sido cumprido nestes países. O que se demonstra é a redução do funcionalismo, mas as parcerias com o mercado tendem a manter ou elevar os gastos, pois os entes privados de direito público não contratam funcionalismo via concurso público, mas contratam via forma da iniciativa privada, o que de modo geral não significa economicidade para os cofres públicos, dado que este financia a organização de direito privado que administra. Assim, o que se constata é a direta intervenção na categoria trabalho, considerada onerosa para o Estado e os valores considerados como gastos de remuneração de pessoal são transferidos para a iniciativa privada, que tira neste movimento a sua parcela de lucro.

Em face disso, requer-se o aprofundamento do conhecimento da estrutura da máquina pública para que reformas não venham intervir grosso modo no ajuste fiscal e na mudança institucional por meio de terceirizações, privatização e parcerias com a sociedade civil. O enfoque nas dimensões desempenho e controle resultam num entrave para a intencionalidade do governo em proporcionar condição adequada de atendimento da população com a situação fiscal, pois ambas, desempenho e controle, na sua gênese, são contraditórias, uma centralizadora e a outra descentralizadora do papel do Estado, o que caracterizou o fracasso parcial da reforma no Brasil iniciada em 1995 (REZENDE, 2008).

A centralidade das reformas de Estado na América Latina teve preponderância, segundo Rezende (2009), na produção de resultados gerencialistas fundamentalmente com base no ajuste fiscal, pois segundo os políticos e burocratas, elas tendem a apresentar resultados imediatamente à aplicação das medidas, enquanto que a mudança institucional, que depende de ação coletiva e de tempo, e é considerada “ameaça” para a burocracia, são relegadas para segundo plano. Em termos gerais, a adesão prioritária ao ajuste fiscal resulta de medidas

impositivas da elite política e econômica aos vários atores sociais, resultando em certa medida na descentralização do Estado da função de garantir as condições adequadas e equilibradas entre as demandas do mercado e o bem-estar da população.

Fontes (2010, p. 88), ao tratar da expropriação como condição inerente de expansão do capital, destaca que este consiste em uma “nova forma de ser social que se espalha, atingindo, ainda que desigualmente, todas as populações”, destacando que ela envolve relação sobre coisas ou recursos naturais, como exemplo a terra, água e bens de produção, mas que sua característica principal trata-se da relação social entre classes, por meio da qual, em movimento crescente, maiores grupos de populações vão sendo constantemente impedidas de garantir por conta própria suas condições de existência, vendo-se impossibilitados de retornar às antigas formas de produção de condições para manutenção de suas vidas e, com isso, não lhes restando outra opção a não ser compor no cenário do trabalho – e principalmente na falta dele – definida pela dinâmica da produção capitalista, veem-se postos na dinâmica da luta pela garantia das condições mínimas para manter suas vidas.

A expropriação não pode ser considerada como um fenômeno apenas econômico, uma vez que é propriamente social, mesmo se parcial ou limitada. Trata-se da imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica da vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida, dentre os quais figura centralmente a nova necessidade, sentida objetivamente e subjetivamente, de venda da força de trabalho (FONTES, 2010, p. 88).

## 1.5 Educação e funcionalismo público em questão na reforma gerencial

Bresser-Pereira (2004), na tentativa de elencar características de um Estado forte no século XXI, pontua que ele precisa necessariamente ser democrático e que reúna um conjunto de características organizacionais/políticas e financeiras. Do ponto de vista financeiro, precisa ter suas contas equilibradas, apontando para a necessidade de reformas tributária e previdenciária. Na dimensão organizacional, requer estrutura administrativa e serviço público fortes, com redefinição da participação efetiva do Estado em todos os processos, sendo necessário seu desprendimento dos procedimentos burocráticos.

A lógica mercadológica é a tônica balizar para o modelo de prestação de serviços não exclusivos, pela necessidade de redução do tamanho do comprometimento das finanças com custeio de funcionalismo, entendido pela lógica reformista como insuflado com a constituinte de 1988, segundo a qual o ingresso no serviço público deve dar-se necessariamente por concurso, o que propicia a obtenção de direitos “extravagantes” à realidade da economia nacional.

Uma política de recursos humanos que dê sustentação ao alto desempenho de organizações públicas requer hoje, além dos requisitos clássicos, uma política salarial com remunerações compatíveis às praticadas pelo mercado privado, capacitação continuada, regras flexíveis, abrangendo um corpo enxuto e qualificado de profissionais (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 5).

Conforme Rezende (2002, 2008 e 2009), o movimento reformista demanda de reformas após reformas, pois a mudança institucional representa o nó do movimento de resistência interna às estratégias reformistas, por entrar em choque com os objetivos a serem alcançados, envolvendo o controle e os resultados, que hora são considerados como ampliação de deveres dos agentes e hora representam incapacidade de oferecer resultados com os insuficientes recursos de que dispõem.

Por mais que não estejam postos, e se estivessem, seria a abertura da caixa de pandora do reformismo, o movimento reformista no Brasil representa o solapamento de direitos essenciais da população menos assistida. Em face à produção de resultados fiscais, tônica da reforma, reformas sucedem reformas e, com a não obtenção dos resultados pleiteados nesta dimensão, empreende-se novos movimentos em sua direção, mesmo que para isso os direitos da população, ditos inalienáveis, tenham novos revezes e perdas.

As reformas da Gestão Pública, vistas de forma agregada nos mais diversos contextos, aonde vem sendo aplicadas, *não tem o objetivo precípua de diminuir o tamanho do Estado enquanto orçamento*. Isto significa que não visam reduzir o Estado medido pela carga tributária (receita) ou pelo gasto público (despesa) (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 6-7, grifo do autor).

Prova-se o contrário, no caso do Brasil, a medida provisória que estabelece o teto de gastos públicos, de iniciativa do Governo Federal, por meio da PEC 241/2016, na Emenda Constitucional 95/2016. Nela, o Estado toma a irresponsável decisão de limitar gastos com rubricas essenciais para a população que mais necessita, envolvendo saúde, educação e segurança, sem considerar a escala de crescimento populacional e de demandas que esta requererá de serviços básicos. Efetiva-se, nesta medida, a dinâmica pela qual o Estado, em nome da saúde financeira e do equilíbrio das contas públicas, condena centenas de milhares ao desalento em filas de hospitais, ineficiência da segurança pública e ao futuro incerto e desassistido na formação educacional em espaços escolares.

No que diz respeito especificamente à educação, a lógica reformista considera como retrocesso o comprometimento dos cofres públicos quando se investe neste meio, conforme

estudo apresentado em 2005<sup>16</sup>, momento em que vigorava o terceiro ano do mandato de governo pós-FHC, com Lula, “desde 2003, assistimos a estagnação e retrocesso na esfera federal [...] criação de sete novas universidades federais [...] concursos, política salarial” (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 10-11).

As reformas da década de 1990, na concepção de Di Pietro (1998), no bojo de sua implementação no Brasil, apresentam sérios riscos à *res publica* e aos direitos do cidadão, como insegurança jurídica e pelo consequente surgimento de entidades paraestatais, decorrentes da lentidão do Legislativo para apreciar as emendas à constituição necessárias para a reforma, medidas provisórias do Presidente da República, pelo aumento de seu poder normativo, editadas e por várias vezes reeditadas no tempo de trinta dias, morosidade e formalismo do Poder Judiciário que não acompanhou o crescimento do Estado.

As entidades paraestatais, concebidas inicialmente como condição do Estado desprender-se do direito administrativo envolvendo concursos públicos e licitações, as quais não seriam submetidas ao controle burocrático de todos os processos, mais do que a lógica gerencial postula, por meio de contratos de gestão ou convênios com as OS, os resultados, se dão no seguinte contexto, “é a *res publica* que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantes do direito privado” (DI PIETRO, 1998, p. 128).

Ao se falar em controle do cidadão aos serviços prestados, a falácia da retórica governamental impõe-se na responsabilização deste como agente que deve fiscalizar, acompanhar, apresentar evidências e expor-se aos abusos aos quais é submetido quando mais necessita, envolvendo as dimensões, principalmente, de saúde e educação. As ouvidorias, Programa de Proteção e Defesa do Consumidor, Ministério Público (MP) e Mídia, desenvolvem por vezes ações que têm resultado positivo para sociedade, pela pressão para esclarecimentos e correção de procedimentos descabidos; contudo, são ações pontuais, não há uma sistemática.

Quando Cardoso (1998), recorrendo a Giddens, enfatiza que os cidadãos têm deveres e não somente direitos na *res publica*, significa que não se pode confundir dever com responsabilização. O dever, neste caso, precisa ser garantido como direito, não como obrigação, sobretudo pelo motivo de que a população atua somente na esfera consultiva.

Em verdade, quando se trata de transferir a *res publica* para a gestão da iniciativa privada, o controle tem que ser constante, eficaz e, porque não dizer, formal, pelo menos até que se estruture outra forma de controle em substituição, especialmente quando a *res publica* vai ser utilizada para o

---

<sup>16</sup> Expressão do pensamento neoliberal defendida pelo ministro do MARE do governo FHC.

desempenho de atividades não lucrativas, como as da área social, já que aí o controle de resultados é muito mais difícil do que quando se trata de atividade de natureza econômica, passível de ser avaliada segundo critérios mais objetivos (DI PIETRO, 1998, p. 129).

Quando se fala em participação da sociedade de forma mais efetiva na gestão, esta precisa ser coordenada por redefinição da cultura de participação, incentivada e motivada pelos benefícios que vêm como contrapartida ao todo social; ou seja, não basta oferecer a ferramenta, pois dada a complexidade da estrutura do Estado, ela torna-se mais um risco do que benefício.

Ponto fulcral e determinante nas reformas de caráter neoliberal está na transformação da prestação de serviços públicos em quase-mercado<sup>17</sup> para a iniciativa privada, que competiria entre si para prestar serviços de qualidade à população por meio das parcerias com o setor público. A competição não se daria em torno da satisfação como mecanismo aferidor de resultados que medissem a satisfação da população, esta não é e não será jamais o que o mercado capitalista almeja, mas merece destaque outro dispositivo presente na reforma que se relaciona ao quase-mercado.

Trata-se da relação entre *direito* e *acesso*, que no Brasil foi direcionado para a “universalização do acesso” (CARDOSO, 1998, p. 12), em contraposição à diretriz estatal, cujo princípio basilar é a universalização do direito. Em termos mais diretos, o acesso não é a parte final da relação entre o cidadão e a sua necessidade, ele é a condição que, na regra do mercado, é mediada pelo lucro, a ser extraído para o benefício do direito. Assim, entre a necessidade e o direito, está presente o mercado como mediador da relação, detentor das condições do acesso.

Na relação de Estado e mercado, evidencia-se o que Afonso (1999) denomina como “paradoxo do Estado neoliberal”, este que, por sua vez, pelo processo de avaliação da oferta de serviços pela iniciativa privada, prima por impor-se como agente regulador dos resultados por estas organizações, medidos a posteriori ao processo, fortalecendo seus mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, precisa partilhar com os consumidores, por meio de suas avaliações, aquilo que lhes ofereceu como condição de acesso a determinados serviços, tornando-se, assim, mais mercado do que Estado.

---

<sup>17</sup> Conceito cunhado por Le Grand, ao analisar especificidades de política social inglesa do governo Margaret Thatcher, denominando que “quase-mercados são mercados porque substituem os provedores estatais por provedores independentes que atuam em competição. São quase porque se diferenciam de mercados convencionais em vários aspectos”, sendo que nos processos de redefinição da oferta de serviços públicos, o mercado não significa para o cliente/consumidor/usuário uma opção de acesso pela via da escolha, mas uma imposição do Estado/mercado a “consumir” o produto de um fornecedor. A competição, dada como mecanismo para melhor oferta de serviços, não está posta na escala final do processo, por meio do “consumo/uso de serviços”, mas no processo de escolha ou definição entre a administração pública e a iniciativa privada para definir quem será o fornecedor (LE GRAND, 1996, p. 261).

Em face a este processo, há a pulverização e a ocupação de espaços públicos pelo mercado em setores já previstos, como aqueles ligados à economia e, como a lógica neoliberal permeia todo espaço geográfico, vai ganhando lastro em meios inadmissíveis para o bem da totalidade daqueles que necessitam ser assistidos pelo Estado, no campo dos direitos sociais conquistados, sendo que a burla não é a novidade ou o ocasional, mas torna-se rotineira na regra de procedimento da relação mercado/Estado para com a população.

Importa destacar que tal processo – redução dos gastos públicos destinados à proteção social –, se dá por meio de estratégias que visam convencer a população da necessidade de impor critérios mais eficientes de distribuição de benefícios sociais. Assim, as mazelas da gestão pública são evidenciadas e apresentadas como causadoras dos desajustes e desigualdades do setor. Esse é o pano de fundo para que o mercado seja apontado como único capaz de superar as falhas do Estado, seja por meio da sua atuação direta, seja pela adoção de sua lógica na gestão estatal (SOUZA, 2010, p. 41).

As reformas de cunho neoliberal, orientadas pelo Consenso de Washington e direcionadas por organismos internacionais, com destaque para o BM, iniciadas no governo de Collor de Melo (1990-1992), com a abertura à economia internacional e supressão das barreiras alfandegárias, estabelece o desmonte do Estado por meio das privatizações, cuja tônica circundava na necessidade de combate à inflação. Após o *impeachment* do governo em curso, assume Itamar Franco (1992-1994), o qual não empenha reformas estruturais, contudo mantém e dá condições para, na sequência, o governo de FHC (1995-2002) aprofundar e legitimar as reformas neoliberais no país.

Na sequência, mesmo representando oposição ao governo até então em curso, inicia-se em 2003 com Luís Inácio Lula<sup>18</sup> da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), reeleito e seguido pela sucessão com Dilma Rousseff até 2016 – sendo esta impedida pelo golpe político, jurídico, midiático e parlamentar, conforme Alves (2017) e Orso (2017), não rompe com o processo de submissão do país aos interesses do centro hegemônico do capital, retroalimentando a lógica neoliberal com a prioridade e o aprofundamento das relações espúrias do governo visando o pagamento dos juros da dívida interna e externa e aperfeiçoamento das parcerias com o setor privado em todas as áreas.

Não ignoramos os avanços e os benefícios das políticas sociais desenvolvidas pelos governos do PT nas mais diversas áreas, o que se enfatiza é que este não fez uma ruptura

---

<sup>18</sup> Reconhecemos os avanços relacionados às políticas para diminuição da pobreza, inserção de populações que sempre estiveram à margem do sistema escolar e inserção social. Contudo, as políticas às quais o PT trazia na sua gênese não lhe garantiu romper com a racionalidade do controle e da eficiência dos modus neoliberal na educação, deixando a mercê a possibilidade de maior proximidade com a justiça social no campo educacional.

unilateral ao que correspondia sua defesa inicial na concepção do partido e envolvimento de movimentos em prol da defesa dos menos favorecidos, o que, aliás, consubstanciou um distanciamento do governo ao interesse das massas, reverberando, em momento de crise econômica, na inutilidade do governo aos interesses do capital interno e externo.

Ressaltamos que os governos do PT, com algumas similaridades pareadas aos interesses das elites econômicas praticadas pelos governos que o antecederam na esfera federal, não se caracterizam *ipsis litteris* como os governos de partidos de direita, com declarado favorecimento de políticas voltadas às classes privilegiadas na esfera de organização da economia e do trabalho.

Com base em Pochmann (2014), afirma-se que a partir dos anos 2000 houve uma modernização dos padrões de consumo, favorecida pela conjuntura de produção internacional, aliada ao aumento do rendimento médio real das famílias e da redução do número de seus membros, inserção das mulheres no mercado de trabalho, redução do número de desempregados, distribuição de renda, avanço nas negociações coletivas e ampliação do crédito para o consumo popular, possibilitando, por meio do endividamento, a aquisição de bens duráveis, predominantemente restritos às elites econômicas.

Assim, o que se efetiva no Brasil não diz respeito à ascensão de uma nova classe média, mas há melhoria nos rendimentos das famílias e, pela internacionalização da economia, de modo especial, com a força de trabalho excedente no continente asiático e a maior concorrência dos produtos, uma elevação no consumo, configurado pelo que Pachmann (2014) denomina de social-desenvolvimentismo, em que “O crescimento real verificado na renda média da população impactou diretamente o consumo das famílias, que passou a responder por mais de dois terços da dinâmica de crescimento do Produto Interno Bruto” (POCHMANN, 2014, p. 93).

Após o golpe<sup>19</sup>, com Michel Temer (2016-2018), os parcos avanços em políticas sociais e direitos conquistados a duras penas pela classe trabalhadora ao longo de décadas têm seu processo de desmonte anunciado, com fortes ataques às políticas sociais, aumento exponencial do lucro dos bancos, reformas, teto dos gastos públicos, aprovação da Terceirização Irrestrita, entre outras e, na sequência, aquilo que já parecia inaceitável, revigora-se em novo lastro do que se apresenta como absurdo às necessidades dos menos favorecidos em políticas sociais, o governo de Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019, com declarado projeto aos interesses do capital.

---

<sup>19</sup> Para aprofundamento, consultar Lucena; Previtali; Lucena, 2017.

Ademais, a retórica da reforma que é apresentada como aumento dos mecanismos de participação social, pré-requisito de uma sociedade democrática, mostra-se contraditória quando sua implementação se dá a partir do direcionamento de um ministério<sup>20</sup>, sem um levantamento prévio em todo o país, para poder identificar as fragilidades, as potencialidades e os limites de uma reestruturação que afeta toda a população. Conceber uma proposta na mesa de um escritório é correr o risco prévio de suas principais aspirações não atenderem aos primordiais anseios e necessidades da população.

A tônica da necessidade das reformas neoliberais no contexto educacional está intrinsecamente ligada às determinações de organismos internacionais como o BM, por meio da qual é homogeneizada nas economias, em especial aquelas em desenvolvimento, as diretrizes que “propiciariam” aproximação de resultados dos países hegemônicos do capital financeiro.

Segundo este argumento, o que se legitima é o distanciamento do Estado como agente que tem a obrigação de garantir as condições mínimas de promoção da igualdade entre os seres sociais, para um organismo regulador, que tem nos resultados (sem interferência nos processos) seu parâmetro para validar ou não as ações dos “parceiros” na execução de serviços.

Nos anos 1990, as diversas reformas educativas levadas a efeito em diferentes países apresentam como denominador comum: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos, buscando, senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra de ordem) com a iniciativa privada e as organizações não governamentais (SAVIANI, 2007, p. 438).

A definição do Planejamento Político-Estratégico do Ministério da Educação e Cultura (MEC) da escola como lócus privilegiado de resolução de problemas, pois “[...] é na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução” (BRASIL, 1995, p.5), além de eximir-se de responsabilidades, atribui toda carga da desigualdade de condições de acesso e permanência, insuficiência orçamentária e inadequação de estruturas à responsabilização da gestão local e do

---

<sup>20</sup> Há composição de um grupo de trabalho, o chamado Conselho da Reforma do Estado, composto, nos termos do MARE, por “representantes de segmentos estratégicos da sociedade civil, nomeados pelo presidente da república para um mandato de três anos, entre eles: Maílson Nóbrega – Presidente do CRE; Antônio Ermírio de Moraes, vice presidente do Grupo Votorantim; Antônio dos Santos Maciel Neto, presidente do Grupo Itamarati; Lourdes Sola, cientista política e professora da Universidade de São Paulo; Celina Vargas do Amaral Peixoto, diretora de Desenvolvimento Institucional da FIRJAN e ex-diretora geral da Fundação Getúlio Vargas; Geraldo Dinu Reiss, sócio-diretor da CONSENP Serviços Empresariais Ltda.; Hélio Mattar, executivo do Grupo Dako; João Geraldo Piquet Carneiro, consultor de empresas; Joaquim de Arruda Falcão Neto, Presidente da Fundação Roberto Marinho proprietária das Organizações Globo, membro do Conselho da Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente da Eletrobrás; Jorge Wilheim, ex-secretário do Planejamento do Governo de São Paulo; Luiz Carlos Mandelli, consultor de empresas, ex-presidente da Federal das Indústrias do Rio Grande do Sul; Sergio Henrique Hudson de Abranches, sociólogo e cientista político, consultor de empresas. Participam também das reuniões ordinárias: Bresser Pereira, Ministro da Reforma do Estado; Cláudia Costin, Secretária Executiva do MARE; Angela Santana, Secretária do MARE; Carlos César Pimenta, Secretário de Articulação Institucional do MARE; Martus Tavares, Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento; Silvano Gianni, Subchefe-Executivo da Casa Civil do Estado do Paraná” (BRASIL, 1997a, p. 10-11).

trabalho do professor, como atributos pelo inexpressivo resultado que as avaliações de larga escala buscam mensurar.

Quer dizer, demonstra-se para a sociedade que, sob o viés da administração pública, os princípios de eficiência e eficácia, signatários da administração privada, prejudicam fundamentalmente quem mais deveria ser atendido na escola, os alunos, apresentando que este direito não é plenamente atendido, justificando outras medidas para torná-lo pleno, retirando-se da esfera pública e transferindo-a para a dimensão pública não-estatal, na qual as premissas da organização são estabelecidas pelas OS, OSCIP e OSCS, envolvendo a administração e gestão do ambiente, na execução e contratação de profissionais.

A expansão do acesso à educação básica passou pela descentralização do oferecimento da modalidade de ensino pelo poder central atribuindo-a aos municípios, ação pela qual teve exponencial aumento de matrículas da modalidade de ensino, tendo como meta a universalização da educação. A abertura de vagas e crescimento do número de matrículas não veio acompanhada de modo suficiente de ampliação e condições para oferta de ensino envolvendo estrutura física, de pessoal e orçamentária. Estes déficits, por consequência, convergem para resultados inexpressivos na oferta de ensino, como precariedade da qualidade de educação e baixo rendimento escolar envolvendo os resultados mensurados pela aprendizagem em larga escala, assim como das condições para o trabalho dos professores.

A municipalização da educação básica na década de 1990 amparou-se no argumento de governo segundo o qual a descentralização seria o mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais no país, considerada como um instrumento de modernização da gestão, gerencialismo, o que permitiria a otimização dos gastos públicos, mais democracia e participação para as populações locais, em que o poder central estaria mais distante na execução de serviços e mais presente no acompanhamento do trabalho por meio da aferição dos resultados. Este movimento, para Azevedo (2002), antes de autonomia para os municípios e participação, consiste em medidas desconcentradoras<sup>21</sup>, de forma que o poder local é

---

<sup>21</sup> Casassus (1990) assevera que a concepção em torno da desconcentração e da descentralização em um plano finalístico é concebido por interpretações convergentes, contudo, pela via instrumental é envolta por contradições e resistências. Em suma, no entendimento do autor, os processos de desconcentração consistem na transferência de responsabilidades do poder central para o poder local, sem que haja previamente uma mobilização, adequação, capacitação e instrumentalização das condições locais para que possa gerir os processos educacionais, visando-se como tônica primeira descarregar o poder central das atribuições de realização dos processos educativos, sem considerar a dinâmica que envolve outros processos sociais relacionados à educação, em que a relação centro-periferia não está posta em uma perspectiva dialógica de identificação de problemas para serem solucionados e, de potenciais, para alavancá-los, consiste pois, basicamente, a uma relação de poder e controle, definido pela instância irradiadora de poder. A descentralização consiste na capacidade de envolvimento e tomada de decisões das regiões envolvendo as dimensões pedagógica, política, administrativa e financeira, considerando-se a

considerado uma unidade administrativa que deve colocar em prática as ações determinadas pelo poder central.

O alargamento do espaço público, pela via da participação e da construção de espaços democráticos sólidos, envolveria a participação local do processo de concepção de políticas, as quais teriam relação com a totalidade, mas não perderiam o foco da valorização do local, por exemplo, na formulação dos currículos. Esta imersão democrática nos espaços públicos demandaria também a reconfiguração do Estado e dos canais de acesso dos seres sociais à participação, com dispositivos transparentes e maleáveis às mudanças com base no movimento da sociedade civil organizada, com finalidade de benefícios para a massa envolvida, segundo o que preceitua a constituição, o que proporcionaria a participação da comunidade na gestão.

Este ideário fez parte do movimento de redemocratização do país, com a aspiração de maior participação nas decisões e práticas democráticas substantivas, contudo o que se evidenciou foi a prática economicista-instrumental, fortemente impulsionada pela lógica neoliberal de redefinição das fronteiras entre o local, o nacional e o global, alterando os padrões das relações societais, de políticas sociais e educacionais, inserindo-se no país pela reforma, modelos que atendessem prioritariamente interesses da elite econômica nacional e internacional.

Conforme o Mare (BRASIL, 1995a), na educação a reforma demandaria ajustar a administração dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, pela via da participação de agentes externos de financiamento e cooperação, o que garantiria qualidade, eficiência e eficácia dos serviços, além de ótima relação entre a qualidade e custos dos serviços prestados, e em última instância, segundo a lógica reformista, atenderia aos interesses da população e as necessidades da gestão.

Este movimento de reconfiguração da educação passa a ter entre Estado e mercado uma relação tênu, sendo que os princípios da submissão da educação aos parâmetros econômicos aprofundam-se pelo delineamento de alargamento das relações da administração pública e privada, criando uma metamorfose em que o mercado faz uma imersão no Estado e este, por sua vez, legitima tal movimento como necessário ao atendimento às necessidades da população, a qual se encontra em escala de esclarecimento e conhecimento de seus direitos.

É inegável que em todo espaço geográfico o capital tem seus tentáculos alcançando as mais variadas formas de gerar valor em suas atividades. O capital gera valor por meio da

---

necessidade de que o local não impeça as práticas pedagógicas de prepararem os educandos para contextos que vão além do regional.

exploração direta da força de trabalho; gera valor sem a intermediação entre capital e trabalho vivo, pela introdução da maquinaria, nos termos de Marx (2013) o trabalho morto; e gera valor na ausência de relação direta produtiva entre capital e trabalho, por meio do chamado capital fictício, no qual a financeirização da economia pela mundialização do capital põe o planeta terra em uma grande bolha de incertezas, com seus movimentos controlados por uma pequena elite – em termos numéricos de pessoas – a ditar e estabelecer os contornos a serem feitos pela totalidade dos seres sociais que estão submetidos ao regime de acumulação flexível.

Se em algum momento o capital cumpria alguma “função social”<sup>22</sup> por meio da acumulação, *pari passu*, pois, ao movimento de resistência dos trabalhadores organizados em sindicatos e associações, favorecido pelos altos padrões de produção do pós II Guerra Mundial, quando o *Welfare State* teve espaço e gerou distribuição, evidente que não igualitária, mas que de algum modo propiciou melhores condições de vida à população trabalhadora e aos sem condições de trabalhar, em momentos de crise de produção e desaceleração do crescimento, na relação do binômio capital/trabalho, a reestruturação das relações de produção põe o trabalhador à mercê dos ditames da necessidade de acumulação do capital, que por sua vez é tido como despesa, gerando-se, assim, desemprego em massa, pois a relação harmoniosa entre capital-trabalho-lucro já não interessa mais àquele que detém os meios de produção. Conforme evidencia Marques (2015, p. 12):

Nesse quadro, o lugar das políticas sociais está em um “Não Lugar”, pois não faz parte da agenda desse tipo de capital. Não se trata de dizer que elas não são prioritárias e sim que elas não interessam ao capital. Ao contrário, elas são vistas como um obstáculo ao pleno desenvolvimento de sua vocação: fazer dinheiro sem se dar ao trabalho de organizar a produção. O único interesse que esse tipo de capital tem em relação às políticas sociais é na transformação dos sistemas públicos de aposentadoria (de repartição) em sistemas privados, de capitalização, como forma de amealhar mais recursos para suas atividades especulativas.

Fontes (2010), ao analisar os contornos que a formação do capital imperialismo foi compondo no pós II Guerra Mundial, na relação íntima entre grandes capitalistas e os banqueiros, diz que essa união provoca uma tríplice conjuntura, com tendência a capturar toda forma de recursos para sua conversão em capital, ampliação da população mundial a ser disposta para o trabalho em condições de exploração e a transformação em produção e extração de valor de todas as atividades humanas.

---

<sup>22</sup> Vale destacar que os benefícios do Estado de Bem-estar Social, além de favorecerem as condições mínimas de sobrevivência daqueles que não podiam vender sua força de trabalho, caracteriza a manutenção da capacidade de consumo dos indivíduos, o que retroalimenta a razão de ser do capital.

Em consonância, espaços ditos públicos, de interesse exclusivamente público, pois em tese requerem garantir direitos em condições de igualdade, são inundados pela iniciativa privada que tem no seu DNA gerar, manter e aprofundar condições de desiguais, pelo argumento nefasto de que é o organismo em condições de administrar com eficiência e eficácia pela relação de participação a esfera pública, envolvendo setores prioritários como educação e saúde.

O pragmatismo neoliberal considera que o primordial da ação educacional está em preparar, treinar e dar condições técnicas para o novo ser social inserir-se no mercado, segundo a lógica de fornecer para o mercado o indivíduo que ele requer, apto a ceder sua força de trabalho em troca de um salário que tem sua escala de valor medida para a manutenção das condições mínimas de dia após dia o trabalhador produzir bens a serem utilizados como valor de troca pelo capital.

Frente a este itinerário, analisaremos no capítulo seguinte a configuração que a NGP assumiu na Educação Básica pública brasileira envolvendo a dimensão das avaliações em larga escala.

## CAPÍTULO II - A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA BRASILEIRA

Em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, por meio da Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, é reafirmada a educação como um direito universal. Esta era uma prerrogativa do Estado brasileiro já estabelecida na Constituição Cidadã de 1988, ao afirmar que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2016, s/p) e por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394/94, com a defesa dos princípios de igualdade, liberdade, pluralismo e gratuidade, quando reza que “[...] a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996, s/p).

A defesa da prerrogativa de uma educação como direito universal passa a ganhar declaradamente contornos com perspectivas de exclusão a partir da implantação da NGP no Brasil, em que os padrões de “qualidade” são verificados por meio das avaliações de larga escala, com direcionamento das variáveis sobre os déficits de aprendizagem para a instituição escola.

A reestruturação de Estado no Brasil na década de 1990 assume a centralidade na redefinição dos serviços prestados à população, amparado por políticas internas, ordenamento jurídico, adesão dos poderes legislativo e executivo e forte participação da classe empresarial, que influenciaram e alteraram sobremaneira a oferta de serviços públicos.

Dentre estes serviços, com impactos em larga escala, está a educação, que nos termos de Oliveira, Duarte e Clementino (2017), representa um novo paradigma na prestação de serviços públicos, via participação e proliferação do ideário mercadológico do capitalismo, em nome de adotar indicador de ensino, via avaliação, que permita melhorar os resultados e mobilizar a sociedade em geral na construção da “educação de qualidade” no “mercado educativo”, sem considerar os riscos àqueles que não conseguem se enquadrar nos critérios estabelecidos pelo viés mercadológico e como verdade única para a distribuição dos bens sociais e reconhecimento (OLIVEIRA, 2015).

Nestes termos, conforme aponta Mészáros (2006) ao analisar a crítica de Adam Smith ao ideal educacional, sob a perspectiva da economia política, embasada em um ideal estético, desvinculado da realidade prática da vida dos seres sociais, assevera que o utopismo

educacional beira à negligência ao se propor “como deveria ser” uma educação que atendesse aos ideais da sociedade de mercadorias, pois representava uma contradição interna naquilo que defendia e a necessidade da prática sob a ótica do capitalismo, voltada fundamentalmente para a capacidade de produção em massa do trabalhador, em que “todas as relações humanas se subordinam à autoridade impessoal do dinheiro e da busca do lucro” (MÉSZÁROS, 2006, p. 269). Não basta, pois, a crença no esclarecimento da razão e tomada de consciência da condição de exploração dos explorados sob os exploradores, representantes do metabolismo societal do capital, apologéticos das medidas de “melhorias” pelo alto, que na contemporaneidade se expressam em reformas de caráter parcial para resolução de problemas globais.

A reforma gerencial realizada no Brasil a partir da década de 1990 traz em seu bojo características de reformas desenvolvidas em outros países, com destaque para Estados Unidos da América (EUA) e Inglaterra, que trazem em sua centralidade a redução da ação do Estado como provedor com o deslocamento de suas ações para a regulação<sup>23</sup>.

De acordo com Freitas (2016), as políticas educacionais assentadas nas avaliações/auditorias de larga escala têm consequências negativas em várias frentes, dentre os quais destaca que não melhorará a qualidade da educação no Brasil, a exemplo da educação americana<sup>24</sup> (No Child Left Behind) e chilena (Lei Geral da Educação), os quais usaram dos atalhos das políticas de responsabilização e pressão voltadas às escolas, ampliaram o distanciamento entre mais ricos e pobres e contribuíram para a segregação escolar, redução do escopo de conteúdos abordados, metas inatingíveis, destruição do magistério e educação como mercado concorrencial.

Com base em Karp (2012), identificamos que a inspiração para a elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) está ancorada no programa de controle desenvolvido nos Estados Unidos, No Child Left Behind – nenhuma criança deixada para trás – considerado pela perspectiva crítica como a década perdida na educação americana, que encontrou em uma de suas principais defensoras, Ravitch, de acordo com Freitas (2012), uma das maiores expoentes da crítica ao sistema que, decorridos alguns anos, demonstrou sinais de sua incapacidade em obter os resultados esperados. Dentre as principais características da reforma No Child Left Behind, estão:

---

<sup>23</sup> Nas funções do Estado, o conceito de “regulação” ganha nova conotação, de controle a priori do processo passa a monitorá-lo a posteriori. Isso significa que os processos burocráticos de acompanhamento das ações substituídos pela participação de outros entes organizacionais, no que pese ao objeto deste estudo, a educação, para iniciativa privada, ONG, OS, parceria público-privada, terceirização. O Estado passa a monitorar os resultados e o instrumento usado é a avaliação.

<sup>24</sup> Para aprofundamento, consultar Guisbond, Neil & Schaeffer, 2012.

Aumento das avaliações baseadas em testes para alunos, professores e escolas; eliminação ou enfraquecimento do direito à estabilidade e dos direitos por tempo de serviço; fim dos financiamentos para obter experiência ou diplomas avançados; fechamento das escolas cujo desempenho é considerado baixo e substituição por charter schools, com financiamento público, mas gestão privada; substituição da governança por conselhos locais de educação com várias formas de controle pelos estados ou pelas municipalidades, ou ainda gestão particular; cheque-ensino (school voucher) e crédito nos impostos (tax credit) para poder pagar as mensalidades de escolas particulares; aumento do número de alunos por classe, geralmente acompanhado pela demissão de 5 a 10 por cento do corpo docente; implementação de normas de Common Core (tronco comum) e adoção da “preparação para a universidade ou a vida profissional” como padrão de formação do ensino médio. (KARP, 2012, p. 3)

As semelhanças das políticas de avaliações em larga escala apresentadas são bandeiras defendidas pelos reformadores educacionais no Brasil (com determinante participação do empresariado) por intermédio de fundações, ONGs, grupos financeiros em defesa da educação, institutos, entre outros. Empenhados em transformar a educação pública em um mercado altamente lucrativo, sob patrocínio do Estado, enviesado para esse fim via políticas educacionais, com o uso de avaliações em larga escala para demonstrar sutilmente a “ineficácia” da educação sob o controle público, garantindo assim a introdução de políticas de cunho neoliberal embasadas na cultura do desempenho por meio das avaliações de larga escala do sistema educacional. “[...] as fronteiras entre o Estado, a economia e a sociedade civil estão ficando turvas; há novas vozes nas conversas sobre as políticas e novos canais por meio dos quais os discursos sobre as políticas introduzem o pensamento sobre políticas” (BALL, 2014, p. 34).

Nessa perspectiva, o Estado regulador precisa aferir resultados em todas as esferas, de modo que as *metas* definidas se tornam a baliza que referenda a ação gerencial do Estado e a *avaliação*<sup>25</sup> dos resultados torna-se obrigatória para identificação se esses resultados foram ou não alcançados.

Assim, a partir da reforma do Estado de 1990, delineia-se as políticas educacionais a partir da *regulação*. A avaliação em larga escala passa a ganhar centralidade no processo e é usada como diretriz para aferir *qualidade* no trabalho realizado na escola a partir do resultado alcançado pelas notas obtidas nessas avaliações, mensuradas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em que são avaliadas as habilidades cognitivas dos alunos,

---

<sup>25</sup> O processo de avaliação de resultados é constituído por uma ambiência cultural. Tende-se a considerá-la inerente ao processo de formação do professor e da aferição do resultado de seu trabalho. Postulamos a importância da avaliação em uma perspectiva diagnóstica, como recurso para incentivo e melhorias, sem a prerrogativa da punição ou de sanções para professores, escolas e, consequentemente, alunos.

sistematizados pelo Censo da Educação Básica e apontados indicativos para a gestão do trabalho nas escolas.

De acordo com Werle (2011), no ano de 1988, a partir da constituição cidadã, que estabelece à União, em regime de colaboração<sup>26</sup> com estados, municípios e Distrito Federal, padrões mínimos de qualidade na educação pública, iniciam-se as primeiras experiências de avaliação em larga escala no Brasil por meio de projeto piloto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP), em dois estados da federação, Rio Grande do Norte e Paraná.

As forças que operavam em torno do estabelecimento de avaliações em larga escala eram o BM, com a finalidade de avaliar os resultados da execução do Projeto Nordeste, realizado em parceria entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o MEC, com a prerrogativa do órgão de Estado brasileiro em mensurar os resultados do ensino público.

Nesse ínterim, em 1990 é realizada a primeira avaliação SAEP em escala nacional, desenvolvida ainda de forma descentralizada, em que estados e municípios fizeram o tratamento dos dados da avaliação. Em 1992 a SAEP passa a ser de responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), no qual especialistas de Universidades Federais são convidados para participar, com o objetivo de sistematização dos processos e legitimação acadêmica no seu desenvolvimento, aplicação e tratamento de dados.

Já a partir de 1995, o sistema de avaliação ganha novas conotações oriundas das pressões advindas dos empréstimos feitos no BM e transferência de operações técnicas para agências terceirizadas e centralização das ações sob responsabilidade da União, a qual passa a se chamar SAEB. No ano 2000 o Brasil passa a participar do PISA, realizado de três em três anos pela OCDE (WERLE, 2011).

Em 2001, com a promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE), pela Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001, s/p), a avaliação em larga escala é associada à importância e necessidade de mensuração de resultados em todos os níveis de ensino, da educação básica à pós-graduação, com o objetivo de coleta de dados para melhorar e aperfeiçoar a gestão e qualidade do ensino,

---

<sup>26</sup> Os avanços oriundos da universalização da educação básica e de inclusão, desenvolvidas pelo Governo Federal juntamente à adoção das metas de desempenho, estabeleceram aos estados e municípios metas, e estas, medidas pelas avaliações, seguiram a tônica da eficiência e eficácia em relações compulsórias de submissão ao governo central. Isto gerou uma racionalidade irracional, pois a medida de valor adotada não considera as desigualdades de cada ente federado no país que podem ser resultantes das práticas escolares mas também podem extrapolar o contexto escolar, por exemplo o nível socioeconômico, incentivo, condições de acesso e permanência, entre outros, gerando com isso injustiças já na base do processo, ao considerar o mérito a partir de condições totalmente adversas.

“assegurar a elevação do nível de desempenho dos estudantes” bem como “verificar a eficácia das políticas educacionais” em regime de parceria entre municípios, estados e União.

Em outra frente, o PNE preconiza a participação da sociedade civil organizada na sua avaliação, representando o adensamento de políticas estabelecidas no início da década de 1990 com a NGP, por meio da participação da sociedade civil organizada, parcerias, terceiro setor e mídia, sendo que o Estado volta-se fundamentalmente às ações de regulação.

## **2.1 Nova Gestão Pública e um “plano de negócios” na educação básica: a questão da qualidade no ensino**

De acordo com Enguita (1999), a problemática sobre o que é qualidade educacional mostrou-se sempre presente nas pautas da educação e do ensino, mas ganha centralidade no processo de reforma na última década do século XX. Ante o significado de *qualidade educacional*, destacamos a disputa pela legitimação de seu *status* por grupos que parecem falar de coisas totalmente distintas.

Para a perspectiva gerencialista redonda na capacidade de alcançar melhores resultados com menos investimentos, competitividade e concorrência entre sujeitos e instituições, envolvimento da sociedade civil, crença naquilo que os números apresentam sem reconhecimento das condicionantes históricas e sociais, em torna-la mercadoria com valor de troca, privilégio para poucos.

No seu oposto, referenda-se sua universalização como bem cultural, não segregação, ampliação de investimentos em insumos, ambientes adequados para realização das atividades, igualdade de condições de acesso e permanência, condições de trabalho para profissionais da educação e dedicação exclusiva, formação permanente e vínculo efetivo, aprendizagem efetiva, alimentação e higiene, segurança, saúde, envolvimento das famílias, adequação do número de alunos por professor em uma perspectiva pedagógica, desatrelar a instituição escolar da condição de produtividade – como o de promoção automática e fluxo –, formação dos professores em nível de excelência com primazia em instituições federais.

Para Nóvoa (2008), a perspectiva da NGP representa no cenário educacional, sob o enviesamento neoliberal, a possibilidade de superação da crise da escola, resultante da expectativa da sociedade como lócus de superação de desigualdades e ascensão social, salvadora de indivíduos e sociedade, em que “a combinação de um individualismo apoiado por quadros familiares e religiosos com uma lógica de mercado e de competição se mostrou muito poderosa e influente. Mas ela não conduziu a um plano único de ação” (NÓVOA, 2008, p. 222),

representando, com isso, a necessidade de um “novo contrato” entre sociedade e Estado, cuja finalidade consistiria em superar a deficiência do sistema público em educação, via parceria com o mundo dos negócios (POPKEWITZ, 2008).

Para Alavarse (2013), qualidade é um termo histórico e coroado de significados, expressos a partir de seus objetivos, envolvendo metodologia, finalidade e objeto. Para citar dois extremos, há os que consideram que a qualidade no sistema educacional é alcançada quando este tem condições de padronizar uma mediana auferida por notas mínimas ante o estabelecido, em que as posições de destaque e sucesso pessoal estão para aqueles que fazem jus por meio do próprio esforço e dedicação, em que a escola deve atuar como uma “máquina” na produção dos melhores e há a posição daqueles que veem a escola como espaço da construção de condições democráticas com igualdade de condições.

O decreto nº 6.094, de 2007, reza que:

Art. 3- A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007b, s/p).

Alertamos para o desperdício de potencial pedagógico com a adoção das interpretações construídas a partir dos resultados das provas. Pelo seu caráter objetivista, essas avaliações resumem qualidade ao seu potencial numérico nos resultados, o que a princípio demonstra indicadores para os gestores das redes de ensino, sem que se possa identificar objetivamente para a realidade de aprendizagem do aluno ferramentas que auxiliem o professor a aprimorar sua prática educativa.

Este trabalho não tem a pretensão de contestar a importância do processo de avaliação como instrumento para coleta geral de informações sobre as condições da educação no país. O caráter genérico das avaliações de larga escala deve ser tomado como um indicador para ações a serem desenvolvidas localmente, o que demanda comprometimento da gestão do sistema, envolvimento da comunidade educativa e construção de instrumentos que melhor permitam identificar as potencialidades e fragilidades, com acompanhamento da realidade da vida escolar de cada aluno, como preenchimento de fixa de desempenho ao longo dos anos, o que possibilita identificar as dificuldades de cada aluno e desenvolver ações pontuais, por meio de orientação, acompanhamento e supervisão de profissionais capacitados.

Além das práticas pedagógicas, garantir condições de acesso e permanência dos alunos, destinar em horário de trabalho atendimento dos professores aos pais e/ou responsáveis pelos alunos, formação continuada efetivamente relacionada às fragilidades que os alunos apresentaram no sistema de acompanhamento, efetivação de quadro profissional por meio de concurso público, estabelecimento de código de ética para os profissionais da rede, combate ao absenteísmo, desenvolvimento de projetos voltados à melhoria da qualidade de vida e humanização dos profissionais.

A avaliação deve fundamentalmente permitir identificar se os processos de ensino e aprendizagem estão sendo propostos e absorvidos de forma satisfatória por alunos e professores, alavancando aprendizagens e desenvolvendo pessoas bem como instituições, permitindo àqueles aos quais a educação se destina construírem condições de existência de forma digna, ética e humana, melhorar processos, orientar ações e dirimir impasses. “Os processos avaliativos são processos que implicam necessariamente julgamento de valor, e é preciso que se tenha consciência ética em relação aos objetivos, finalidades, procedimentos empregados, socialização das informações e ações decorrentes e seus consequentes” (GATTI, 2012, p. 37).

É imprescindível questionarmos se as avaliações de larga escala no Brasil propiciam diagnóstico de ações que permitam às escolas e professores construírem estratégias, metodologias e processos pedagógicos que viabilizem oferecer educação com qualidade socialmente referenciada e com equidade para a população à que se destina.

A essa questão, encontramos apontamentos em Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 15), ao afirmarem que as avaliações externas têm potencial de melhoria da qualidade da educação quando conseguem conciliar as condições intraescolares e extraescolares, como

currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas [...] condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros.

Nessa perspectiva, possibilitar-se-ia ações para tomada de decisão no âmbito pedagógico, por meio do acompanhamento de trajetória das escolas, das redes de ensino, do aluno, em que o trabalho do professor é fundamental. Para tal, pragmatismo, utilitarismo, rankings, culpabilização, accountability/responsabilização<sup>27</sup> e meritocracia não devem nortear

---

<sup>27</sup> Optaremos pelo uso do termo “responsabilização” ao longo deste estudo. Accountability não tem tradução única e é mais usualmente adotado no debate educacional como prestação de contas e responsabilização, com características advindas da administração privada, introduzidas na administração pública como uma das condições para resolução de problemas referentes à qualidade da educação. O que se coloca é que as razões e as finalidades a quem se dirige e o objeto final do serviço público diferem em gênero, número e grau daquilo que é a finalidade

os processos de bonificação e reconhecimento do professor, via competição entre sujeitos e instituições, tal estratégia atende interesses escusos e que visam tirar proveito próprio do processo de precarização do ensino público.

Em se tratando de avaliações que medem duas áreas do conhecimento, Português e Matemática, gestores escolares e professores são obrigados a empenharem seus esforços para atenderem minimamente uma perspectiva conteudista, afim de que seus alunos demonstrem perícia na realização das provas em detrimento de uma educação que seja integral para o ser social.

As avaliações de larga escala, que deveriam propiciar condições de diagnóstico para a melhoria da oferta de ensino e de condições de trabalho, redundam ao pragmatismo e operacionalização de modo que “a crença na capacidade reguladora dos números e índices produzidos pelas avaliações é reforçada por todas as estratégias adotadas nos vários programas em nível federal” (WERLE, 2011, p. 790).

De acordo com Oliveira, Duarte e Clementino (2017), em pesquisa desenvolvida com diretores de escolas em cinco estados da federação, a ação predominante nas práticas escolares consiste no objetivo da instituição em tangenciar os resultados estabelecidos pelas metas do Governo Federal nas avaliações de desempenho da educação. Em nome da responsabilização da gestão e do cumprimento das metas, independentemente das condições, o trabalho no chão da escola está em função do treinamento dos educandos para bons resultados nas avaliações de larga escala.

O que nós fazemos para melhorar o desempenho do aluno? Nós pegamos os conteúdos anteriores e os professores trabalham aquilo ali. O que foi trabalhado em uma prova do Enem, do Ideb, do Saego, provas de avaliações externas, a gente pega o conteúdo e faz a presença no planejamento bimestral do professor. Aí eles trabalham [...] às vezes o professor fala [que] não vai dar o conteúdo, não preocupa com o conteúdo, preocupa com qualidade do conteúdo, foi o professor de geografia. Eu dei essas orientações [...] a gente já tinha as aulas de planejamento. Essa aula que foi tirada da Prova Brasil, o conteúdo está melhor que o planejamento [...] e trabalhar com ela, quem sabe se vai repetir na próxima prova (Diretor/a de escola da rede estadual de educação de GO) (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 719).

---

da administração privada. Nesse sentido, nos amparamos em Schneider e Nardi (2014, p. 6): “[...] Ao invés de uma mudança individual no mercado, propõe uma mudança coletiva na política; no lugar de uma gestão baseada na demanda e no preço, uma que considere a necessidade e equidade de recursos; em vez da satisfação do mercado, a procura pela justiça; no lugar da soberania do cliente, a da cidadania; no lugar da competição como instrumento de mercado, a ação coletiva como instrumento de política; por fim, no lugar da ‘saída’ como estímulo, ‘a voz como condição’”. Não há oposição à Accountability enquanto responsabilidade e necessidade na prestação de contas dos serviços públicos, aliás mecanismo necessário para a equidade de condições e isonomia nos processos; o que se coloca é a condição para a prestação de contas, a qual refuta-se veementemente nesta tese, pois estabelece-se uma política nacional de construção de resultados incompatíveis, incabíveis e inaceitáveis para os fins aos quais se destinam os serviços públicos: o bem comum dos cidadãos. No Brasil, a accountability reverbera enquanto política pública de sanções ou recompensas.

Além da perspectiva do treinamento intramuros da escola, manifesta-se também as pressões externas para os bons resultados nas avaliações.

Existem exigências. Por exemplo, a gente precisa alcançar uma meta e, às vezes, a gente fica se preocupando: será que a gente vai montar o nosso plano de ação só para alcançar uma meta ou para garantir o direito de aprendizagem dos alunos? Existem políticas que a gente precisa de um respaldo maior, precisa de um apoio maior, a gente precisa de uma estrutura melhor e que a gente não tem. Então, quando as políticas vêm, elas vêm no sentido de exigir de nós o alcance de uma meta, mas, junto com essas políticas, não vem também uma perspectiva de melhoria da infraestrutura que é necessária (Diretor/a de escola da rede estadual de ensino do PA) (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 722).

Em outra frente, as avaliações de larga escala têm o potencial de individualizar a ação coletiva de classe. Ao ranquear as escolas em melhores e piores e definir bonificação por desempenho, é introjetada no interior da instituição e na perspectiva da classe trabalhadora a competição, sendo que, em termos educacionais, obter melhores resultados individuais não corrobora para ações e medidas benéficas de cunho geral. A *performance* é propalada como mecanismo que condicionará os sujeitos envolvidos em prol da qualidade estabelecida, em que o “cliente” – aluno – seja o maior beneficiado por meio da competição entre professores e escolas.

Nestas circunstâncias, afirmo que comparar a qualidade em educação proporcionada pelas diferentes escolas, a partir de critérios que não consideram os factores contextuais, revela má-fé do avaliador e serve para, no mínimo, reproduzir as diferenças e as assimetrias entre governantes e governados, entre ricos e pobres, entre burgueses e operários, de forma intencional (GABRITO, 2009, p. 197).

Necessário lembrar que a ação educativa não se resume a formas de operação de intermediação, em que o produto final da relação seja a aquisição de um objeto e o seu uso até tornar-se obsoleto ou inoperante a ser descartado e substituído; trata-se do desenvolvimento do potencial humano como ser com dimensões históricas, éticas, morais, culturais, religiosas, sociais, dentre outras. Assim, há um legado que envolve a necessidade do ser humano enquanto tal não convém ser substituída pela imperícia da ideologia mercadológica em que a descartabilidade oriente as ações em prol da manutenção de poder e dos lucros.

Não faz parte do dever público de cidadão corroborar para que ações em massa orquestrem um afrontamento entre indivíduos quando o seu papel é convergir para ações comuns em prol de objetivos comuns e que os resultados almejados sejam alcançados beneficiamente pelo conjunto de sujeitos envolvidos.

## 2.2 As avaliações externas como ferramentas do Estado Gestor

O SAEB tem como diretriz na aferição dos resultados das avaliações de larga escala a proposição dos mecanismos da iniciativa privada, em que a competição entre escolas, responsabilização, atenção ao desempenho e performance de alunos e professores e conotação de punição velada e declarada aos “fracassados” representa aquilo que Souza (2010) define como mecanismos de quase mercado na gestão dos resultados das avaliações de larga escala no Brasil, empreendendo na educação os princípios do gerencialismo da NGP no sistema educacional, em que o cidadão passa de signatário de serviços públicos à cliente.

Corrobora este entendimento Freitas (2016, p. 2), ao afirmar que “a política adotada tem por princípio promover a concorrência entre escolas e entre os profissionais da área, baseada na ideia de que médias mais altas seriam um indicador de bom ensino” e aquelas que não alcançam os resultados estabelecidos são postas na mira da privatização, terceirização, parcerias público privadas, com vistas a concretizar a qualidade que o cliente educacional tem por direito.

Os testes são aplicados a partir de questões de contexto nas respectivas áreas de conhecimento e tomados como medidas objetivas para mensurar informações “confiáveis” para aferição dos resultados em escalas estatísticas, o que para, Almeida, Dalben e Freitas (2013), não se pode assegurar que não esteja passível à infalibilidade, análises incompletas e erros, uma vez que não se pode tomar a escola isolada de seu contexto social, pois a adoção de números e escalas a partir de um resultado não é capaz de demonstrar se a qualidade do ensino efetivamente demonstra-se e, por outro lado, no que diz respeito à formulação e elaboração do IDEB, não contempla a coleta de dados socioeconômicos.

Ora, um ajuste de procedimento não tem possibilidade de mudar de forma unidimensional condições de ordem particular; não há como introduzir na “fórmula” da qualidade almejada pelas políticas públicas regras e medidas que não se ajustam por si só ao que se propõe medir; não há como condicionar o ajuste à “fórmula” realidades explicitamente diferentes.

Assim, não se pode medir a qualidade do ensino, fazer análise valorativa se o trabalho de um determinado grupo de professores e gestores é ineficiente ou não, sem considerar, por exemplo, se os alunos que frequentam a escola vão estudar saciados da fome, se têm acesso às condições mínimas de saneamento básico, se trabalham para ajudar no sustento da casa ou se são explorados de múltiplas formas quando deveriam estar estudando ou em atividades de esporte, lazer ou cultura.

Nesses termos, considerar o nível socioeconômico das famílias constitui um avanço importante, contudo não elimina efetivamente a infalibilidade do IDEB, uma vez que a coleta de dados no Nível Sócio Econômico e a aferição de proficiência ainda apresentam problemas, envolvendo: o reduzido campo de análise de conhecimentos, Português e Matemática; a impossibilidade dos testes medirem universalmente alguns conteúdos e conhecimentos específicos de alguns alunos; o nível de confiabilidade e validade dos dados socioeconômicos coletados por meio de questionários; o viés dado pelo elaborador dos questionários, o que pode direcionar as constatações; a interpretação da questão pelo respondente; e conclusões não condizentes com a realidade, dado o constrangimento que alguns podem ter com a exposição de determinadas questões, de modo que as variáveis, que podem ser inconscientes ou subjacentes ao processo, venham a tornar não fidedignos ao cenário pesquisado os resultados obtidos.

Nessa perspectiva, Silva aponta que:

Apesar de o nível socioeconômico ser um determinante presente no questionário de contexto aplicado no SAEB, ele não é considerado a contento na constituição, divulgação e exploração dos indicadores de qualidade de ensino produzidos pelo governo e nem considerado seriamente na agenda de redefinição de políticas públicas [...] o que se percebe é que as notas referentes ao desempenho estudantil são supervvalorizadas e destacadas enfaticamente em detrimento de outros determinantes de igual ou maior relevância na mensuração da qualidade do ensino (SILVA, 2010, p. 434).

Nesse ínterim, destacamos a pertinência de obterem-se resultados semelhantes a partir de procedimentos de análise diferentes em pesquisa qualitativa. No que pese à avaliação educacional, aferir qualidade a partir de dados quantitativos representa fragilidade e imprecisão em seu processo, de modo que os resultados das medições em larga escala não representam sinônimo da qualidade do trabalho desenvolvido na escola.

Mesmo que fosse medido o itinerário do aluno dentro da escola e seu processo de evolução, considerando o seu nível de proficiência em seu ingresso e ao estágio que se encontra, ainda haveria problema nos resultados, uma vez que a escolarização do aluno não ocorre unicamente nos espaços intramuros da escola, sendo, pois, a equidade social da escola uma variável que pode alterar o resultado do processo.

De acordo com Gabrito (2009), o ato de avaliar a qualidade em educação pelos instrumentos de medida numéricos é questionável e repleto de contradições por lhe faltar critérios claros e objetivos aceitos pela comunidade científica, aplicáveis a todas as realidades

– alunos, professores e contextos sociais – em atividades de natureza subjetiva, que demanda interpretação de situações, fatos e da condição do avaliado no momento da avaliação.

[...] para alguns, avaliar é condição indispensável para sabermos o estado das coisas e sobre ele procedermos em conformidade; para outros, avaliar é uma acção tão subjetiva, condicionada por questões de natureza ética e moral que questionam a própria legitimidade do acto de avaliar (GABRITO, 2009, p. 182).

Nestes termos, a avaliação da qualidade da educação aferida pelos procedimentos quantitativos adotados, que em via de regra promove a competição e o achincalhamento de professores, escolas, diretores e alunos pela opinião pública via rankings, representa uma perversão escamoteada de boas intenções para o sistema público de ensino, em que as metas numéricas estabelecidas pelos órgãos reguladores por si só são capazes de determinar se os resultados são de boa qualidade ou não, com uma unidade de medida vertical para condições ínfimas na horizontalidade.

Convém destacarmos que a melhoria da qualidade educacional no Brasil não se dá somente mediante condições de acesso em massa aos ambientes escolares, ela precisa vir acompanhada de condições efetivas de permanência, de qualidade educacional que vai além daquela identificada quantitativamente e que proporcione condições para superação da pobreza, por meio da efetivação de políticas públicas fundamentadas na realidade social, com impactos positivos a curto, médio e longo prazo, que superem o valor simbólico de convencimento da opinião pública.

A defesa irrestrita da qualidade educacional por meio das avaliações de larga escala faz parte da perspectiva da política oficial dos órgãos reguladores. A ela, contrapomos o discurso e problematização acadêmica e historicamente alicerçada na experiência para contestar o que é amplamente divulgado pelos meios de comunicação como representativo do status quo da educação brasileira, buscando desmistificar questões naturalizadas que se referem à qualidade, bem como trazer à baila as influências do poder mercadológico profundamente interessado na concepção pública do que vem a ser a qualidade educacional.

A esta tônica gerencialista, que tende a considerar o “ponto de chegada” de um aluno a uma determinada fase da formação, a perspectiva do alunado e de suas famílias é outra:

O destino dos egressos é outro indicador que vem se destacando na percepção dos alunos e dos pais do que seja uma escola de qualidade. Estudos evidenciam que, para os pais e alunos, a boa educação está associada às maiores possibilidades de continuidade dos estudos por meio da aprovação nas diversas etapas do processo formativo, na ampliação das possibilidades de

inserção no mercado de trabalho e, consequentemente, na melhoria das condições de vida, o que implica garantia de mobilidade social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 21).

A retórica reformista apresenta o discurso sobre de que “O homem, *neste paradigma do comprometimento e da cooperação*, é visto como uma unidade holística (global e integral), um ser pensante e executor, que coloca o *coração* no trabalho que realiza” (RAMOS, 1994, p. 4, grifos do autor), sendo que o foco é a disponibilidade do trabalhador total, engajando seus esforços físicos, intelectuais e sentimentais para o trabalho que passa a fazer parte de sua vida de modo integral, de modo especial no momento presente, em que não há barreira de tempo e espaço para que o trabalhador fique disponível *full time*.

Avaliar o trabalho da escola por meio do desempenho de seus alunos é uma necessidade afim de que se possa atuar na gestão de políticas públicas cujo enfoque é a melhoria da qualidade do ensino; contudo, é necessário destacar que o resultado não pode ser extraído de uma única unidade de valor, há que se oportunizar formas e mecanismos para identificar de modo próximo à realidade o valor agregado do trabalho da escola, a evolução de seus alunos por meio de testes longitudinais e abrangentes em toda a vida escolar.

Sordi e Freitas (2013) vão além com a proposição da Avaliação Institucional Participativa, cuja premissa fundante consiste em avaliar diferentes segmentos na escola, com a participação de pessoas do seu entorno interessadas em melhorar a realidade da instituição, buscando identificar suas potencialidades e problemas, em que o objetivo primordial consiste em avanços nas questões educativas.

Tal perspectiva permitiria à sociedade mais envolvimento e conscientização frente aos processos de responsabilização da escola e professores quanto aos resultados obtidos nas avaliações de larga escala, em que políticas públicas e questões sociais não são consideradas no bojo do processo, levando-se à noção de que a resolução dos problemas medidos deve ocorrer única e exclusivamente sob responsabilidade da unidade escolar. Isso continua sendo cômodo às políticas públicas que visam responsabilizar quando deveriam trabalhar na construção de soluções, e à população, reforça a noção de que o seu papel consiste em matricular e enviar seus filhos para a escola.

A responsabilização deve propiciar ações que vão além de sanções à alunos, escolas e professores. Nos apoiamos em Afonso (2012), para quem a lógica da responsabilização atua segundo uma perspectiva do pensamento único, neoconservador, reducionista e neoliberal, enquanto deveria ser embasada no ato de avaliar, em prestar contas e responsabilizar, em que partes integrantes e integráveis de um projeto nacional de educação atuem como pilares de

ações que considerem o antes e o depois da conjuntura geral do objeto a ser avaliado, com processos credíveis e fidedignos que permitam uma mensuração entre as práticas de ensino, a realidade das escolas, o contexto social, as condições de trabalho e formação dos profissionais, as políticas públicas e, como ponta de lança, projetem melhoria constante à todos os envolvidos, com justiça social e equidade.

Do mesmo modo, sem congruência de pressupostos, valores e metodologias entre avaliação, prestação de contas e responsabilização torna-se mais difícil haver uma procura de objectividade e transparência relativamente a decisões e práticas políticas, sociais e educacionais, podendo estar em causa a concretização do direito democrático à informação e, em decorrência disso, a possibilidade de afastamento e alheamento dos cidadãos face ao que acontece nas instituições e organizações públicas ou de interesse público (AFONSO, 2009, p. 3).

Testes estandardizados não são capazes de medir a ação da escola e professores, eles atribuem resultados incongruentes e parciais quando deveriam ser o mais abrangentes possível. Pôr escolas, professores e alunos em competições por “qualidade” parcial tão somente produzirá os resultados direcionados e forçados pelos órgãos reguladores, em que o IDEB, pelas projeções feitas até o ano de 2021, se alcançar a mediana estabelecida, permite ao Brasil entrar para o rol de países desenvolvidos, em que estão em linha de tensão a educação escolar, qualidade e desenvolvimento econômico.

Mostra-se definidamente o objetivo da plataforma de regulação e pressão criado pelo órgão de Estado brasileiro: induzir e obrigar o sistema educacional a alcançar os números aferidos quantitativamente pelos índices e toma-los como sinônimo de qualidade. Em nome dessa eficiência e eficácia, ficam à mercê processos mais abrangentes e válidos de formação com qualidade social referenciada, envolvendo insumos, formação de professores, condições de trabalho e remuneração.

Na perspectiva de seus formuladores, o índice obtido nas avaliações de larga escala

[...] combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação)” (INEP-MEC, 2007, p. 1).

Em face disso, o IDEB é tomado como indicador de resultado, passa a ser o proposito das políticas públicas, induz as ações da gestão da escola em prol da qualidade do ensino e, a partir de sua divulgação, pode ser usado pela comunidade em geral para “policiar” os resultados do trabalho desenvolvido nas escolas em vista de uma prestação de serviço mais qualificada.

De acordo com Chirinéa e Brandão (2015) e Oliveira (2015), a qualificação pretendida pelas reformas estáposta para a capacidade do país em atender minimamente padrões advindos

do mercado de trabalho e para a perspectiva econômica em detrimento da participação social, política, cidadã e para a atuação do ser social cônscio de seus direitos e deveres e, com isso, um processo de esmaecimento da concepção do direito das camadas populares mais necessitadas.

Corrobora este entendimento Gabrito (2009) e enfatiza que o *modus* de avaliação da qualidade em educação é advindo da esfera econômica que, por sua vez, objetiva mensurar se um determinado produto atende às necessidades de consumo dos clientes, de modo que os processos de melhoria estão voltados para procedimentos aplicáveis a todas as unidades de produção, envolvendo tempo, perdas, aproveitamento de recursos com eficiência, melhoria de matéria prima e mudanças pontuais que alteram o resultado do produto, tornando-o consumível e adequado às exigências do cliente, uniformizando-se um conceito de qualidade pela aceitação geral, em um universo onde a concorrência dita a lei do equilíbrio entre os mais fortes.

Junto à necessidade de expansão do mercado capitalista em decorrência de sua crise de produção e consumo, esvaziar o Estado e declará-lo ineficiente e ineficaz compõe o escopo do discurso ideológico de que o monopólio estatal na prestação de determinados serviços resulta na acomodação dos sujeitos envolvidos, centra suas ações na burocracia, signatária de ineficiência e inapta a atender às necessidades dos cidadãos, por isso a necessidade do *ethos* mercadológico para propiciar a qualidade que o monopólio do serviço público sem concorrência incorre, resultando naquilo que Gabrito (2004) nomeia de um Estado ultraliberal, mais privado e privatizado, menos social e solidário.

Assim, a educação voltada para o treinamento de capacidades abstratas para resolução imediata de problemas, adequação constante às novas dinâmicas do mundo tecnológico e submetida à reestruturação produtiva do capitalismo, adequada a uma condição para a produção, é-lhe atribuída qualidade quando consegue atender a esses padrões de qualidade ditados por organismos multilaterais, mensurados por avaliações que procuram demonstrar a perícia ou imperícia das escolas na oferta do ensino.

Com este cenário, em que é posto um marco mercadológico para a educação, a diretriz que orienta seus índices de qualidade está representada nos resultados aferidos segundo os padrões que demonstram ou não o atendimento a essa orientação. Quando os resultados das avaliações de larga escala qualificam por meio da quantificação, a noção que se passa para a sociedade em geral, tornada pública pelos meios de comunicação, é de que há escolas e gestões a serem recompensadas pelo seu bom desempenho, pois atenderam aos padrões mínimos de qualidade que os índices estabeleceram, bem como há aquelas a serem penalizadas, pois em seu

itinerário educativo não foram capazes de tornar exequível aquilo que previamente fora estabelecido.

Ao se ranquear melhores e piores, considera-se tão somente o produto final apresentado e não o processo, suas variáveis e desafios ao longo de seu desenvolvimento, além das melhorias empreendidas.

Não se nega a importância da avaliação da educação no Brasil como mecanismo que corrobore para a qualidade (FREITAS, 2004, 2005; GABRITO, 2009; SOUZA, 2010; WERLE, 2011; GATTI, 2012; ALMEIDA; DALBEN; FREITAS, 2013; CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015; FREITAS, 2016a; DAMETTO, 2017; IVO, HYPOLITO, 2017). O que se pontua é a ineficácia das avaliações quando deixam de considerar as variáveis que influenciam diretamente para que o processo para a avaliação possa ser cumprido na sua inteireza, tais como adequação de aluno professor segundo uma perspectiva pedagógica, bibliotecas e salas com acesso aos recursos tecnológicos, financiamento compatível com os padrões mínimos de qualidade, valorização docente, formação continuada e nível socioeconômico dos alunos.

Assim, o caráter reducionista e estandardizado da perspectiva avaliativa adotada camufla e inviabiliza os processos de melhoria contínua que se requer da educação e os quais ela tem condições de empreender, de modo que indiretamente força-se a gestão educacional a adotar medidas para tangenciar os resultados que os índices estabelecem, tais como adoção de material didático de grandes empresas que trabalham em prol dos índices, treinamento dos alunos para realização das provas, indução aos “menos capazes” a se ausentarem no dia do teste e a formar um *ethos* competitivo na escola entre professores e alunos em que os melhores são premiados e os outros punidos de forma velada.

Sob essa lógica, posterga-se medidas que tenham condições de integrar ações políticas, pedagógicas, didáticas e sociais em condições de conceber de forma mais abrangente o que se pleiteia com *qualidade* socialmente referenciada, em valorizar a cultura e o contexto no qual a escola está inserida, na formação onde a pessoa é valorizada por quem é na sua peculiaridade enquanto ser social e humano e não em face de um treinamento para que consiga realizar a prova e obter bons resultados para os índices, mas incapaz de empreender conhecimentos em situações reais da vida.

Lima (2018) alerta que a educação socialmente referenciada não pode ser confundida com produto vendável segundo as regras de mercado e, por isso:

Registre-se que a categoria *qualidade*, acrescida do termo “socialmente referenciada da educação”, foi muito debatida na Comissão Nacional de

Avaliação da Educação Superior (CONAEs) (2012 e 2014). A justificativa para o “social” refere-se à necessidade de realizar a distinção com a nomeada qualidade total que prima pelo produto, pela eficiência, inspirada principalmente no pensamento economista (ou gerenciaslista), concepção que não se aglutina ao espaço educacional público, focado na qualidade social, que diz respeito à constante construção de relações democráticas (LIMA, 2018, p. 10).

### 2.3 Proposições alternativas sobre qualidade à perspectiva do Estado

Dado o que se põe, a qualidade socialmente referenciada se trata de uma *necessidade e obrigação* no serviço público educacional e não uma *opção*. *Necessidade e obrigação* que assume o servidor público para a prestação de serviço no trabalho para o público, em que a convergência dos esforços, ações e mobilizações devem estar voltados para o bem comum e não em detrimento de interesses particulares.

Defender a prestação de serviços públicos pela escola, com profissionais com vínculo de trabalho pactuado por meio de concurso e com estabilidade em serviço, negar-se à lógica da mercantilização<sup>28</sup> dos serviços públicos em detrimento de interesses neoliberais implica assumir posição frente à desmoralização que a escola pública vem passando nas últimas décadas, em que nosso foco está a partir de 1990, quando o neoliberalismo investe pesadamente para ganhar novos espaços de lucro e fazer uma autocrítica à defesa da manutenção da prestação de serviços públicos quando a *qualidade* é um fator que não depende somente do poder central e irradiador de leis.

De que *qualidade* estamos falando? Qualidade não é um conceito pronto, não provém de uma instância irradiadora, portanto deve estar em construção. Mas o fato de estar em construção não implica em incerteza no que se almeja ou indefinição de objetivos, pelo contrário, consiste em um movimento de aperfeiçoamento constante.

A “boa ou má qualidade” de alguma coisa remete geralmente a situações agradáveis – no primeiro caso – ou desagradáveis – no segundo – e, portanto, a reação frente a essa palavra se encontra condicionada por um sentimento que tem origem num juízo de valor. O discurso político, que tem como objetivo influenciar o coletivo social para instaurar, manter ou transformar uma determinada ordem social, na exposição dos objetivos do programa faz uso de referentes associados às experiências positivas daqueles a quem está dirigida a proposta, em função da necessidade de somar adesões ou neutralizar resistências (BIANCHETTI, 2008, p. 235).

<sup>28</sup> Optamos pelo termo mercantilização e não mercadorização embasados em Laval (2004). O autor define que o primeiro está relacionado à competitividade entre instituições como meio de gestão e por sua transformação em mercadoria a ser escolhida pelo cliente segundo um viés ideológico ou pela necessidade; já a segunda diz respeito à venda de produtos educacionais, característico à iniciativa privada.

Não objetividade do que significa educação de qualidade está presente na Constituição Federal de 1988, ao não atribuir o que significa o padrão de qualidade da educação brasileira, que nos termos de Enguita (1989), representa a legitimidade de certos processos pedagógicos, provoca coerções, está imerso em articulação política na criação de consensos pelo alto e, para Dametto (2017), resulta em uma dispersão da noção de qualidade pela fabricação do discurso, circunscrito ao que o Ideb mede homogeneamente nas avaliações de larga escala.

Dourado, Oliveira e Silva (2007, p. 7) corroboram a noção de que há polissemia de significados para o conceito de educação de qualidade. Na tônica dessa problemática, há que se considerar “a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania” relacionados aos paradigmas da sociedade em desenvolvimento que, por sua vez, adota e adequa novos critérios sobre o estabelecimento do que vem a ser qualidade no fenômeno educativo, envolvendo: oferta de ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação de professores; ação pedagógica; questão socioeconômica; desempenho escolar, acesso e permanência; garantias, direitos e deveres; condições para oferta de ensino em dimensões intra e extraescolares, bem como assegurar validade dos processos e objetivos escolares; credibilidade de elementos que apresentem e representem o universo escolar; incorruptibilidade; e condições para comparar o desenvolvimento da escola no tempo, ou seja, comparabilidade.

Buscamos em Anna Bondioli (2004) o conceito de qualidade negociada<sup>29</sup>, o qual trata-se de um instrumento que visa construir por meio da participação do corpo de pessoas envolvidas condições de reflexão, aprimoramento de práticas, bem como a transformação dos processos de trabalho e avaliação, visando identificar como está e como pode ser a realidade educacional.

A qualidade não é um dado de fato, não é um valor absoluto, não é adequação a um padrão ou a normas estabelecidas a priori e do alto. Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias (BONDIOLI, 2004, p. 14).

---

<sup>29</sup> Proposta que se delineia na educação da região da Emilia-Romanha, Itália, a partir da década de 1990, cujo Projeto Político Pedagógico orienta a qualidade da educação e os direitos das crianças. Essa perspectiva orienta que a qualidade a ser construída na educação na primeira infância deve ser concebida conjuntamente pela escola, pais e as crianças, sendo que o fim é a prática educativa, condições e satisfação pelo trabalho, retorno aos alunos de aprendizagens significativas e desenvolvimento cognitivo e global, de forma contínua e sistemática.

Ao se abordar a qualidade negociada, implica destacar que não consiste em um mecanismo para desenvolver patamares diferenciados de qualidade para cada unidade escolar em razão de sua clientela, mas em se adotar um instrumento pelo qual os diferentes entes da escola estejam diretamente envolvidos em prol de objetivos cuja finalidade é a excelência cognitiva e global no ensino e aprendizagem, que também permita a realização profissional daqueles que estão envolvidos e se dediquem para tal.

Destacamos também a perspectiva para a qualidade por meio da contra-regulação, com base em Freitas (2005). Trata-se do meio pelo qual a comunidade escolar organiza-se e, em contrapartida, se propõe a construir mecanismos para seu funcionamento sem pautar-se exclusivamente pelos ditames dos órgãos reguladores, visando problematizar a realidade concreta da escola em prol da construção de seus objetivos. Não significa que a escola e seu corpo constituinte assumirá uma rebeldia perante a organização social e pública à qual está submetida, mas que procura ir além de atender e fazer cumprir o script regulador, visa tornar participativa a gestão da unidade de ensino e, em consonância, lutar conjuntamente pelos objetivos de melhoria constante da realidade educacional, assumindo compromissos coletivos e particulares, em que o imperativo do bem comum seja a premissa orientadora de todos.

O compromisso pelo que é tomado como diretriz para as práticas educativas deve ser orientado por indicadores possíveis de serem cumpridos e exequíveis ao longo do itinerário formativo, em que o compartilhamento de responsabilidades dos atores envolvidos atua como um padrão de qualidade cujo fim não consiste na punição, mas no recurso e estratégia da construção coletiva.

Tais indicadores não são de exclusividade da instituição escola, devem ser também submetidos ao órgão público competente, afim de que este possa conjuntamente emanar responsabilidades que lhe são de competência, monitorar e publicizar os resultados, sem a perspectiva da punição, mas da reflexão e aperfeiçoamento, para que a comunidade, signatária dos serviços públicos, possa exercer seu poder de controle sobre a qualidade do que recebe do ente público.

É essa comunidade que pressionará os eventuais servidores públicos lenientes a assumirem o verdadeiro “espírito de serviço público”, no qual o atendimento indiferenciado é uma pedra fundamental. É essa comunidade local que tem melhores condições para se erguer como um coletivo que faça com que as forças vivas do serviço público pensem sobre si, sobre a ética de suas condutas, sobre a responsabilidade na denúncia da falta de condições de trabalho e sobre a responsabilidade do bom uso das condições de trabalho quando elas são atendidas (FREITAS, 2005, p. 20).

Horizontalizar competências tencionará a sistematização de responsabilidades que tem como objetivo evitar a tendência neoliberal predatória de verticalizar o processo e submeter à iniciativa privada, de interesse privado e lucrativo, uma demanda que deve ser de interesse, benefício e patrimônio público.

De acordo com Freitas (2005), distorções resultantes de práticas corporativistas estão com o risco de derrocada do processo se o compromisso ético da responsabilidade pactuada não for tomado como um imperativo nas práticas e ações de todos, pois há uma linha tênue que separa a capacidade de envolvimento e dedicação e a justificativa de incapacidade por problemas e desafios encontrados ao longo do processo.

Eles devem conduzir ao aprimoramento do processo, não podem ser impedimento para sua realização. Assim, os indicadores, compromisso público de uma rede que deve considerar as particularidades e se submeter a uma dimensão comum, atuam como uma baliza na condução do processo, cujo caminho traçado permitirá lapidações, envolverá ajustes, deverá intermediar conflitos, fortalecer estratégias que vem dando certo e aprimorar aquilo que não se mostrou eficiente, em que o pacto é estabelecido no projeto político pedagógico e desenvolve-se em uma linha de mão dupla, professores, corpo gestor, pais, alunos e poder público.

Este itinerário depreende uma relação dialética e dialógica, em que as contradições, tensões e dificuldades inerentes ao processo são abordadas a partir delas mesmas, pensar a resolução dos problemas a partir da sua concretude, buscar a sua solução a partir de uma perspectiva orientadora e participativa das instâncias envolvidas e aplica-la na prática do chão da escola, com um projeto de sociedade, exigindo-se do poder público as condições para sua realização e, nos termos de Paulo Freire (2000), demandar o futuro não como se ele fosse algo inexorável.

Há que se considerar também a necessidade de que a prática ou a profissão docente seja uma atividade para além de uma tarefa, mas um trabalho significante em que sua realização e àqueles aos quais é voltado, profissionais da educação e alunos, signifique formas de realização pessoal e profissional, com empenho e dedicação.

Dado que se defende a perspectiva orientadora da LDB, vínculo empregatício por meio de concurso público e estabilidade na carreira, necessário se faz destacar que a estabilidade não pode significar comodismo por parte do professor e inércia frente aos problemas e desafios, vindo a resultar em desleixo pelo trabalho e com a profissão.

Eu faço o que dá, não me estresso, não me desgasto, não. Na escola ou você cumpre as formalidades da burocracia ou você ensina. Não tô nem aí que o aluno aprendeu, se deixou de aprender, sei lá. Não é meu filho. E é tudo um bando de louco, burros, não querem aprender. Me pagam muito pouco pra

cuidar de filho dos outros. Faço o que posso, faço o que me pagam. Se me pagam pouco, ensino pouco. Se me pagam justo, ensino o justo (Professora efetiva, séries iniciais, depoimento dado em 2003) (FREITAS, 2005, p. 9-10).

Tal forma de posicionamento capitula com a orientação neoliberal de regulação de que é necessário privatizar e terceirizar, gerar processos de controle de um chefe para com um subordinado. Pais e mães de alunos especialmente, conhecedores da atuação de professores com esse comportamento, não deverão adotar as pautas das escolas de envolvimento comunitário afim de lutar por direitos e melhoria de qualidade do ensino como um todo, tenderão a adotar o discurso enviesado de ranquear escolas, cedê-las à iniciativa privada, às parcerias público privadas, terceirização, voucher entre outros.

Contra-regulação não prescinde da necessidade e importância da ação do poder público em avaliar os resultados da escola e do trabalho dos professores, deve atuar também na perspectiva ética do trabalho, afim de que ações de profissionais que não querem envolvimento com a melhoria comum e pessoal no trabalho possam ter a menor interferência possível no desenvolvimento do processo educacional nas escolas, com oferecimento de condições para que dificuldades envolvendo didática e de formação possam ser superadas. Não se justifica o desleixo com o trabalho pela falta de envolvimento e por dificuldades pessoais.

A ótica em tela reforça a orientação de que a qualidade visada pelas políticas de Estado deve ser emanada de um agente irradiador de regulação via avaliação, em que se obnubila o caráter diferencial de cada realidade do país e as insere em uma mesma unidade de medida, sem se considerar as variáveis, entre as quais destacamos nível socioeconômico, insumos e infraestrutura.

Assim, temos uma contradição que pode representar a derrocada da organização para a contra-regulação, emanada da classe trabalhadora, em movimento de resistência e envolvimento em prol da qualidade para o bem comum ou mantermos o movimento por meio do qual a qualidade é medida a partir das avaliações de larga escala.

Adotamos a perspectiva de que a contra-regulação institucional escolar representa mecanismo de resistência e mobilização em prol de objetivos voltados para o bem comum, e entendemos que por meio dela está contido o modo mais aceitável de medidas de construção de consensos que tenha condições de envolvimento das massas e possa contemplar a maior gama possível de reivindicações, percepções, comprometimento e movimento de mudança<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Conforme já apontado anteriormente, entendemos que as avaliações de larga escala não são suficientes para a melhoria da qualidade do ensino se tão somente ser almejado melhores condições de trabalho, infraestrutura adequada, formação continuada de professores, entre outros, se o nível socioeconômico das famílias e crianças

Nesse sentido ela se opõe à realidade em que:

[...] a própria política é agora comprada e vendida, é mercadoria e oportunidade de lucro, há um mercado global crescente de ideias de políticas. O trabalho com políticas está também cada vez mais sendo terceirizado para organizações com fins lucrativos, que trazem suas habilidades, seus discursos e suas sensibilidades para o campo da política, por uma taxa honorária ou por um contrato com o Estado (BALL, 2014, p. 222).

Sob essa perspectiva, tende-se a permanecer a noção de que as propostas e caminhos devem ser emanados de uma mesa de escritório, formulado por especialistas, os *think tank*, que podem não ter conhecimento de causa da realidade.

Por fim, com amparo em Lima (2018), destacamos a necessidade da compreensão da qualidade como um conceito social, referendada ante a capacidade de propiciar ensino e aprendizagens promissores de **conhecimento**, sem que vieses particulares e subjetivos sejam adotados com primazia no interior das escolas.

## 2.4 O ideário neoliberal nas políticas públicas educacionais para a Educação Básica

De acordo com Oliveira (2015), a partir de 1990 é notável a incorporação do empresariado nas políticas educacionais por meio de novas formas de contratação de serviços, criando a noção de uma democracia participativa e envolvimento de indivíduos, buscando com isso resolver problemas locais por meio da descentralização em ampliação de autonomia que são muitas vezes de ordem geral, fazem parte do sistema.

Os processos de desenvolvimento econômico, social e as crises do capital ensejam nas reformas, via participação e interferência do empresariado nas políticas educacionais, a submissão da escola e do sistema público de ensino da educação básica às demandas de preparo de mão de obra em que o país se compromete a atender aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos pela OCDE.

As avaliações de larga escala assumem papel determinante na aferição desses resultados, em que a educação não se organiza pelas características do local, mas passa a ser gerida segundo aquilo que Santos (2004) nomeia de educação transnacional, cujo padrão mínimo de qualidade é definido internacionalmente, em atendimento à lógica do mercado.

---

não for objeto frontal de políticas públicas, pois não há como aprender com o estômago vazio ou, insatisfatoriamente, alguns poucos alcançarão resultados promissores. O que se problematiza também, além do fator qualidade, são as condições para que os seres sociais mais necessitados possam usufruir com inteireza e consciência dela. Compreendemos que se trata de uma das frentes de ação necessárias e que deve se tratar de um movimento constante.

Sob a ótica neoliberal reformadora da educação, entendemos que o papel fundamental da escola está posto sob a prerrogativa dela treinar os alunos para que tenham as condições mínimas de manterem o sistema de produção. Como o capitalismo é um sistema que por natureza transita constantemente em crises (produção, consumo e lucro), requer que a força de trabalho esteja adequada a resolver os problemas de suas crises com aumento da produção, desenvolvimento de demanda-consumo, diminuição de custos e competitividade. Trata-se de um argumento de responsabilização, pois a manutenção dos lucros não depende somente da resolução de problemas quantitativos da educação.

Na lógica da administração privada, gerência eficiente e competição entre mercados garantem a manutenção dos mais fortes no sistema. Advogam em causa própria que a excelência dos resultados deve ser transplantada para o sistema público de prestação de serviços, considerado obsoleto e ineficiente.

Para o pragmatismo neoliberal, a resolução dos problemas educacionais é pontual, consiste em estabelecer procedimentos, metas e aferição de resultados. Se os resultados quantitativos não estão sendo alcançados responsabiliza-se a ineficiência de sua execução – professores e gestão da escola – e, para aprimorá-los, estreitam os mecanismos de controle e daquilo que será seu objeto via avaliação educacional.

Segundo Freitas (2011), o mecanismo de responsabilização tem como âncora o behaviorismo, sendo que em Skinner (1967) o comportamento humano é associado às consequências que a ele é associado. O estímulo e a resposta das ações dos profissionais da educação básica no Brasil resultam no mérito ou na punição em que o condicionamento a uma determinada forma de comportamento pragmática é adotada como demonstrativo de bons resultados, promissores para a aceitação e aprovação da ação do professor<sup>31</sup>.

Uma vez que os estímulos – punições – geraram em professores e alunos uma categoria de respostas – reconhecidas como mérito –, passa a ser responsabilidade dos indivíduos a adesão e eficácia na construção de resultados passíveis de serem obtidos.

Por sua vez, as redes de ensino são obrigadas a se adequarem à lógica avaliativa para apresentarem os resultados definidos pelas metas com redução do escopo da ação educativa da escola, adoção de materiais apostilados, treinamento dos estudantes para realização de provas e, em muitos casos, burla nos exames com auxílio aos alunos na resolução dos testes, afim de

---

<sup>31</sup> Skinner alerta para respostas inesperadas aos estímulos postulados, tais como fuga, revolta, resistência passiva, medo, depressão, ansiedade e ira (SKINNER, 2003). A resposta ao estímulo segue um respectivo ordenamento quando praticado com animais; já com humanos, racionais, a estratégia pode conduzir à derrocada, pois a incapacidade de respostas mecânicas às ações que requerem a racionalidade levarão de algum modo a práticas de resistência.

manter a nota da escola o mais próximo possível da meta, o que impede ações necessárias e importantes a serem adotadas para melhoria do ensino em uma perspectiva pedagógica (MACHADO; ALAVARSE, 2014; SAVIANI, 2007a).

Nesse entremeio, os problemas educacionais de maior monta são particularizados, transferidos e terceirizados, sem considerar os déficits de aprendizagem, o nível socioeconômico das famílias, a qualidade de infraestrutura das escolas, os insumos em geral, as condições de trabalho e a remuneração dos professores. Premia-se os melhores professores e escolas e demonstra-se para a sociedade, em geral, que a meta foi possível de ser cumprida por alguns, portanto a população deve cobrar das escolas para que ela possa ser alcançada por toda rede educacional, independentemente das condições objetivas.

Há, portanto, uma disputa pelo conceito de educação e pelos métodos de formação da juventude. Os empresários e seus apoiadores defendem uma versão instrumentalizada de educação a qual disfarçam muito bem com bandeiras como “primeiro o básico”, “os direitos da criança têm que vir primeiro”, etc. Coisas com as quais nós até podemos concordar, mas sob outra concepção. Os educadores querem uma educação de qualidade social, voltada para os valores, para a formação humana ampla e entendem que a educação não é matéria para ser privatizada, pois é um bem público. Como tal, não pode ser entregue ao controle de um setor da sociedade, os empresários. Isso não é democrático – mesmo no quadro de dificuldades pelas quais passa a escola pública. (FREITAS, 2014, p. 4)

Em face à disputa pelo significado do conceito de educação de qualidade, o empresariado enfatiza a crise e aponta a sua solução pelo alto, via políticas educacionais; assim, separa a escola de seu contexto socioeconômico, visa garantir o dever à aprendizagem deslocado do direito à formação humana e adota os resultados quantitativos como sinônimo de qualidade. O que está em disputa, subsumido no discurso, é a manutenção dos lucros, uma vez que o alto índice de “formados” tende a apresentar crescimento na demanda para a ocupação no trabalho, o que, por sua vez, permite o rebaixamento do salário médio do trabalhador.

Assim, a escola está posta para garantia do sistema e manutenção da subordinação, exclusão e distanciamento de educação com qualidade socialmente referenciada via controle ideológico de seus limites e possibilidades, em detrimento ao direito à saúde, alimentação, moradia, trabalho e dignidade.

A garantia do padrão PISA, restrito a Português e Matemática, não representa, definitivamente, garantia de qualidade educacional, pois não assegura condições equitativas para os seus envolvidos e atua na contramão de ações que permitam verter do ambiente escolar, com envolvimento da comunidade em geral, mecanismos de enfrentamento de desigualdades,

dificuldades e limitações em função de cumprir as metas estabelecidas de forma exógena, monocraticamente, de forma semelhante à burocracia tradicional, com o controle do trabalho alheio, mas sob a pecha da inovação da NGP ancorada no modelo privado, que tem como objetivo a manutenção do Estado amplo, voltado para os interesses do capital e do trabalhador em condições de empregabilidade, suscetível às mudanças que a obsolescência de qualificação do mercado de trabalho impõe (SANTOS, 2004).

A adoção do padrão censitário como sinônimo de qualidade, restrito a Português e Matemática, exclui a relevância da formação para a Arte, Dança, Teatro, Música, criatividade, História, Filosofia, Sociologia e esportes para a grande massa da população, pois esta não precisa apresentar processos de inovação e criação de solução para problemas do cotidiano, deve tão somente saber obedecer, executar processos pré-estabelecidos e produzir.

De acordo com Freitas (2012, 2014), o que se põe em tela é a capacidade das políticas educacionais em adestrar o olhar da sociedade via determinação do que deve estar em pauta. Essa premissa gera: estreitamento curricular, posto que o cobrado se restringe a Português e Matemática; competição entre escolas, professores e alunos, em que os “melhores” são recompensados e os “piores” penalizados; ênfase na preparação dos alunos para os testes, com pressões da sociedade para a escola, desta para com os professores e deles aos alunos, como forma de demonstrar ao Estado que a educação é “boa”; segregação<sup>32</sup> entre os “bons” e os “maus” alunos, adotada como medida para expurgar os “maus” e atrair os “bons”, em razão de determinações estratégicas impostas às escolas via competição; interferência nos processos de formação de professores, restringindo esta à capacidade de executar processos e prescrever conteúdos apostilados pelo argumento de que a formação é muito teórica e que deve ser mais prática/pragmática; responsabilização dos professores, por não serem capazes de proporcionar aos alunos a execução do que está estabelecido para a sala de aula; e condicionamento da

---

<sup>32</sup> A visibilidade que os testes de larga escala proporcionam, quando algumas escolas públicas em melhores condições ou mais aptas a adequarem-se à lógica da avaliação, gera, ao mesmo tempo, a invisibilidade de outras unidades escolares no que se refere à atenção de políticas de governo e da sociedade para superação das dificuldades a partir de um processo e ação local, centrado nas limitações concernentes ao escopo da realidade onde a escola está. A dicotomia entre a visibilidade e a invisibilidade é oriunda do objetivo incutido no imaginário social e se tenciona a legitimação de um grupo de práticas e ações que são suscetíveis de bons resultados em todos os ambientes, como condição de resolução linear dos problemas de aprendizagem escolar medido pelos testes estandardizados. Assim, desconsiderar o local em face do geral é generalizar conclusões desprovidas da materialidade necessária à superação de problemas de natureza abrangente, que se interliga do incentivo para o que a escola significa para a vida do ser social às condições objetivas que o alunado frequenta a escola, como fome e condições mínimas do ambiente escolar. Trata-se da legitimação da desigualdade pela uniformização da igualdade.

valorização do magistério ao alcance de metas impraticáveis na íntegra<sup>33</sup> com os parcisos recursos e condições disponíveis.

A ofensiva contra a educação pública no Brasil tem assim um duplo objetivo: controle ideológico que se expressa na defesa do ensinar sim, mas educar não e abrir espaço a empresas educacionais privadas para vender ensino e, mediante parcerias, serviços e materiais escolares ao setor público (FRIGOTTO, 2021, p. 6).

Nesse sentido, o foco das políticas educacionais reducionistas no Brasil consiste em conduzir a formação de professores e alunos para o que é básico; posto isso, a proficiência em outras dimensões do saber é postergada a um futuro do conhecimento que dificilmente as classes populares alcançarão (SAVIANI, 1986a).

A permanência da geração de lucros concentrados depende do público que a educação consegue – é condicionada – disponibilizar para o mercado, em uma ótica economicista e mercadológica, determinante na reestruturação produtiva do país; ou seja, é imposto às escolas adequarem-se a oferecer para a sociedade o produto que o mercado estabelece via “qualificação” de pessoas (PARO, 2000; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2010).

De um lado temos a necessidade de alta qualificação para o desenvolvimento de tecnologias, e do outro, a formação de mão de obra básica, com capacidade de executar processos e, associado a este escopo, mão de obra abundante, os “exércitos de reserva”.

A posição que as políticas educacionais neoliberais e neotecnistas assumem nesse bojo consiste em colocar nos seus devidos lugares os sujeitos que pleiteiam um lugar na batalha para a manutenção da vida, em que ocupam os melhores postos aqueles que fizeram jus ao processo, que tiveram o “mérito” pelo esforço pessoal e são tomados como exemplo de excelência, restando aos demais os postos precarizados, como o setor de serviços, intermitentes, entregadores de aplicativos, autônomos, empreendedores de si mesmos, entre outros.

Ante esta ótica, nos termos de Ximenes (2013), a desigualdade não é prerrogativa da distribuição de renda, mas faz parte das condições estruturais das escolas com predominância de público que vive em situação de pobreza e signatário de políticas públicas de assistência sociais, as quais concentram Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado baixo para a realidade do país, com centralidade para o Norte e Nordeste, demonstrando que as

---

<sup>33</sup> Lançar luz sobre o problema dos dados quantitativos é condição necessária quando o que está em foco é a qualidade. No que se refere às políticas educacionais, técnicos e parcela da sociedade tendem a considerar que a educação está boa quando a escola alcança o índice estabelecido. Este é um retrato que sinaliza parte da realidade, assim como os testes estandardizados avaliam somente um escopo do que envolve a realidade educacional. Maior aproximação da realidade educacional com pesquisas científicas mais robustas, envolvendo etnografia, estudos de caso, entrevistas, entre outros, poderiam retratar mais fidedignamente a realidade e oferecer melhores condições para melhorias significativas para todo o sistema e seus envolvidos.

condições de vida das pessoas, *pari passu*, requer estratégias governamentais que deem conta de conceber e oferecer mecanismos para a superação desse quadro. Enquanto isso, mesmo que o

[...] próprio governo reconheça o quadro de desigualdade que se expressa em termos regionais e internamente aos sistemas escolares, utiliza as mesmas regras e mecanismos de controle e regulação para o conjunto das escolas no sentido de monitorar sua eficiência, baseada no mérito acadêmico. As avaliações em larga escala são aplicadas em todas as escolas do Brasil, aferindo o indicador de desempenho com base no resultado dos testes realizados pelos alunos, o Ideb, o que tem tido graves repercussões sobre os estudantes, os professores e as escolas (OLIVEIRA, 2015, p. 15).

A realidade da comunidade local interfere sobremaneira na perspectiva que os educandos depositam na escola. O contexto social de escolas com baixo nível socioeconômico e nível cultural repercutem diretamente sobre o sentido e o significado da instituição escola na vida das pessoas, o que reverbera no sentido de pertença e valorização do ensino como um caminho que aponte condições para melhoria de vida dos seres sociais envolvidos.

Outrossim, com as crianças provenientes de camadas sociais com mais acesso à informação, criticidade e nível socioeconômico mais elevado, estas características repercutem também no contexto escolar, com ações de base que vão no sentido de valorizar o trabalho da escola, a participação no quotidiano da vida escolar dos alunos, em reuniões, em incentivos às aprendizagens, propiciando com que os educandos desses espaços desenvolvam aquilo que Enguita (1989) denomina de identificação expressiva, voltado para valores políticos, sociais e educacionais da escola, bem como identificação instrumental, voltado para a compreensão sobre a formação técnica e profissional que podem usufruir do ambiente educacional como uma projeção para a vida.

Para além, conforme apontam Dourado e Oliveira (2009, p. 205), há múltiplos fatores que interferem nos resultados das escolas e que merecem ser considerados, tais como “[...] a dinâmica pedagógica, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos”, sendo, pois, necessárias ações que vão além de nivelar “por cima”, segundo a base das avaliações de larga escala, os resultados pretendidos.

Conforme destaca Ball (2002), as políticas educacionais não têm *garantias*. Elas são ressignificadas, contingenciais, dependem da organização local para o seu desenvolvimento, precisam ser retrabalhadas e envolvem multiplicidade de fatores inconcebíveis inicialmente. Nesse sentido, não há como homogeneizar o universo educacional e reduzi-lo a um uníssono, se a realidade à que se volta é extremamente diferente; esta é a política defendida pelo

gerencialismo, que tende a uniformizar pelo alto sem considerar as bases que compõem a realidade, como políticas iguais para alcançar resultados em condições desiguais.

De acordo com Ball (2002), a *tecnologia do controle*, expressa por meio das avaliações de larga escala em que os dados são publicizados é oriunda da reestruturação produtiva do capital e das funções que o Estado incorpora por meio do gerencialismo pelo discurso oficial de racionalização e de regulação dos processos educacionais estabelecidos pelo poder central, em que o esforço pessoal e a meritocracia são postos como tônica para os seres sociais desenvolverem suas ações, em face da superação dos cenários de ineficiência e ineficácia nos resultados.

Pesquisas desenvolvidas com professores e gestores de escolas por Amaro (2013) e Ivo e Hypolito (2017) demonstram que a tônica das avaliações de larga escala interfere diretamente no planejamento do cotidiano escolar, com ações voltadas prioritariamente para o que se cobra nos testes, com ênfase na responsabilização.

Ultimamente, a gente só tem focalizado os conteúdos de Português e Matemática. Não dá tempo de trabalhar outros conteúdos. A prova Brasil vai ser em novembro e com o formato da prova. A diretora diz que temos que melhorar os nossos alunos precisam estar preparados. Acho que é um problema porque os alunos precisam aprender outras coisas, mas não sobre (sic) tempo ( P 2) (AMARO, 2013, p. 13).

Por outro lado, há a tendência entre professores e diretores em assumirem como verdadeira a lógica do discurso de opressão e pressão das secretarias de ensino e dos gestores municipais, sem o reconhecimento das particularidades que interferem no quotidiano escolar.

O que mais me deixa triste é ouvir o prefeito dizer que as escolas que possuem baixo índice envergonham ele e o município, a gente não gostaria que fosse assim, mas a realidade que a gente tem é essa, a gente tenta mudar através de estudos, através de reuniões, através de metodologias diferentes para os alunos, mas é difícil (gestora Neusa; EV). (IVO, HYPOLITO, 2017, p. 10)

No Brasil, a NGP, neoliberal e pragmática, na educação básica, tem na avaliação o mecanismo de controle para estabelecimento das metas das políticas educacionais. Em face à sua não neutralidade, as disputas ideológicas sobre a educação versam de longa data no país e, a partir da década de 1990, esta sofre um processo constante de desmoralização e desmobilização pública (FREITAS, 2014).

Neste bojo, a competência do professor e, por extensão, do aluno, é medida pela capacidade de produzir as metas estabelecidas, independentemente se os meios são os mais adequados para que o resultado seja efetivamente o que se apresenta. Isso, a curto, médio e

longo prazo, pode representar para o professor um distanciamento do significado do que ensina e aprende, pois sua meta passa a ser os números e, na outra ponta, para as políticas educacionais – que são estruturadas por pessoas – perde-se a noção do que de fato é ensinado.

De acordo com Saviani (1986a), estão imiscuídos nessa lógica princípios da pedagogia tecnicista, definindo-se o quê, quando e como farão professores e alunos, e para Freitas (2012), representa o escopo do neotecnicismo, em que pelo controle de processos, por meio de testes de larga escala, ganha lastro na educação pública a responsabilização, meritocracia e privatização.

Como o princípio neoliberal sobre o qual está ancorado a NGP preceitua a igualdade de oportunidades, o mérito é condição do esforço pessoal. Estes fatores estão na ponta de lança para o processo de responsabilização de alunos, professores e escolas, segundo o qual, via publicização dos resultados nas avaliações de larga escala, se atribui aos sujeitos particulares o peso de um problema que é de ordem social, uma vez que não houve e não há igualdade de condições para acesso e permanência.

Em face de que, com algumas exceções, os resultados das escolas públicas e com gestão pública são menores que os das escolas privadas, apresentados nas avaliações de larga escala, para além do processo de separação de ricos e pobres, da diferença no ponto de partida, pois o nível socioeconômico interfere diretamente nos resultados dessas avaliações (FREITAS, 2012), se convence a opinião pública de que se deve aproximar os resultados de toda rede de educação à meta estabelecida. Se há um protótipo que dá certo, e este está na iniciativa privada, não há razão para não o adotar como modelo. Soma-se a esse ínterim variadas formas de privatização, tais como pagamento de *voucher* para que pais tenham opção de fazer escolha, parcerias públicas privadas e terceirização, em que o mote principal é o escoamento de verba pública para a iniciativa privada.

Conforme afirmam Barroso e Viseu (2003), a “livre escolha” de escola por pais ou responsáveis de alunos representa parte da estratégia de políticas educativas neoliberais em desenvolver nos ambientes locais a tendência à competição e distanciamento entre os indivíduos, de modo que as políticas públicas, pulverizadas e umedecidas pelo capital, fazem a gestão do trabalho e da pobreza, deslocando às classes populares mais necessitadas doses homeopáticas de formação para o mercado.

Outrossim, em termos de escolha, para realidades de um país continental como o Brasil, a legitimação da escolha, como no caso dos itinerários formativos do novo ensino médio, representa tão somente a adesão à opção local que determinado município pode oferecer, em

razão de sua reduzida rede ou, em alguns casos, uma única escola de ensino médio para o município. Como corolário, mantém-se o status quo da sociedade dividida por classes, de modo que os filhos de famílias com condições financeiras se deslocam para outras cidades e os que não têm condições “escolhem” a única opção disponível.

Conforme destaca Freitas (2012), experiências americanas demonstram que os objetivos de gestão no que diz respeito ao trabalho do professor estão para além de uma reforma na educação; elas visam atender a uma reforma fiscal, em que a remuneração de um professor concursado chega a ser 50% maior que a do professor que atua sob o contrato de gestão privada.

No que se refere ao tipo de vínculo profissional do docente, verifica-se que as escolas com maior número de professores efetivos apresentam resultados mais satisfatórios do que as escolas onde ocorre rotatividade docente. O vínculo efetivo reduz a rotatividade docente, a multiplicidade de vínculos empregatícios, a excessiva extensão da jornada de trabalho e algumas das doenças típicas da profissão (DOURADO; OLIVEIRA; SILVA, 2007, p. 23).

Segue-se que, conforme os mecanismos de gestão na iniciativa privada, competente é aquele trabalhador que produz os resultados independentemente das condições, em uma acepção de que os fins justificam os meios, seja por meio da extensão da jornada de trabalho sem contrapartida, burla de algum processo, supressão de direitos ou ações de má fé.

Em face à lógica de que “metas são para serem cumpridas”, a sua não realização implica na *mudança do sistema de gestão*, considerado ineficiente, pois se torna incapaz de condicionar os meios para a eficiência dos resultados. Por isso a necessidade de mais “eficiência” na gestão da coisa pública, sob a ótica reformista, advinda dos mecanismos da iniciativa privada e a participação dela para melhores resultados.

Junto a essas mudanças, há o incremento das tecnologias da informação e comunicação, que para além da provisão de benefícios para o ensino e aprendizagem, são tomadas como sinônimo de excelência para o ensino, resultando naquilo que Ball (2002; 2005) nomeia de tecnologia educacional, voltada para o profissionalismo, performatividade e gerencialismo.

Faz parte da agenda das reformas demonstrar a precariedade do sistema público de ensino na educação básica de modo unilateral sem apresentar as razões que conduzem a este patamar e que compõem o status quo da realidade social, de infraestrutura das escolas, da formação de professores<sup>34</sup>, de financiamento e de corrupção.

As reformas educacionais, com participação de longa data da elite econômica do país e definição de prioridades a partir de objetivos do capital, em consonância ao objetivo do Estado em atuar no mecanismo de regulação, têm na atualidade um cenário vasto para as privatizações,

---

<sup>34</sup> Para aprofundamento da temática consultar Pereira (2018).

terceirizações, sistema de vouchers e direcionamento de verbas públicas para a iniciativa privada.

De acordo com Barroso (2003), o termo “regulação” é polissémico<sup>35</sup>. A partir disso, infere-se que a ação do Estado em políticas públicas educacionais volta-se fundamentalmente para a regulação conservadora, em que a sua atuação consiste na manutenção do status quo da sociedade de classes, com o distanciamento entre ricos e pobres, entre os que podem usufruir de recursos e os que estão postos à margem do sistema, com a responsabilização local por toda carga de desigualdades que o sistema gera e legitima a meritocracia em nome da igualdade de oportunidades.

Ainda de acordo com o autor, a regulação pode também assumir a perspectiva transformadora. Nesse ínterim, pode-se destinar ações de ordem geral a partir do escopo que as avaliações podem propiciar com envolvimento da comunidade escolar e participação ativa do poder público para propiciar melhoria de condições para a atuação de professores, para a estrutura das escolas, pertencimento da família dos educandos à realidade escolar e que o universo educacional seja um espaço de conquista efetiva de condições de emancipação do ser social, em nome de uma realidade que lhe permita condições dignas de existência.

A regulação transformadora não pode representar uma ideia; necessita ser posta em prática e pode surtir efeitos positivos para a comunidade em geral com seu envolvimento, propiciando, com isso, uma contra regulação. Não será suficiente esperar da ação estatal soluções mágicas, em que a ideologia dominante está voltada para a manutenção das benesses de uns poucos. É necessária uma conjunção ética, institucional, normativa, com organização de base, com equilíbrio e coerência, pela conexão de medidas a priori e a posteriori, defesa do bem comum, com iniciativas políticas micro e macro, com pressões da comunidade para cobrar do Estado os direitos constitucionais, fazer valer sua força de mobilização e da ação conjunta, tencionar pressões estratégicas e cobrar responsabilidade e qualidade em serviços de todo sujeito e órgão envolvido com os serviços educacionais e mantê-la como um bem público<sup>36</sup>.

Entre as razões do Estado, contam a insuficiência de verba para custeio da estrutura pública e resultados insatisfatórios com a gestão pública, considerada ineficiente, cara e obsoleta. Para o empresariado, além de promover formação para os seus quadros de trabalho,

---

<sup>35</sup> Lima (2018) apresenta a dimensão da “qualidade em educação” para além da polissemia, comprehende-o como um termo em disputa, envolto pela relação conflitual, de contradição, envolvendo o que seria a qualidade social e a qualidade do mercado, qualidade no privado e no público, quantidade para uns e qualidade para outros.

<sup>36</sup> É necessário destacar que a organização do sistema educativo é um processo complexo e não se dá exclusivamente por receitas. Defendemos que seja um processo dialético, de contradições, de conflitos, de envolvimento social e voltado para o bem comum, com participação direta dos sujeitos envolvidos.

representa também um novo nicho de atuação na oferta de serviços, representado precipuamente no Brasil pelo grupo que compõe o movimento Todos Pela Educação.

Neste sentido, assevera Oliveira (2015, p. 15-16),

A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos.

Nesta tônica, em que a NGP tem na avaliação o seu principal mecanismo para a regulação do que define como qualidade, monitora os resultados dos processos educacionais pela quantificação e atribui, por meio da avaliação de desempenho acadêmico, o que legitima as escolhas e decisões políticas em nome de uma racionalidade técnica incapaz de diagnosticar as vicissitudes do chão da escola. Deste modo, as soluções apresentadas provocam mais conflitos e tensões do que ações efetivas para superação do quadro de dificuldades ou deficiências, justificando-se os fins, metas, independentemente dos meios, distanciando-se da educação de qualidade socialmente referenciada como um direito em nome de sua mercantilização e cooptação pelos interesses do capital.

Demonstra-se essa tendência pela ampla participação de segmentos empresariais na disputa ideológica para definição de leis, como o que se constata nos bastidores da LDB, a composição do Conselho Nacional da Educação em seus variados grupos de trabalho ao longo dos governos nas últimas décadas, bem como os “parceiros” da educação brasileira, nomeadamente Todos Pela Educação, Instituto Ayrton Senna, Unibanco e Fundação Lemann, a qual, por meio de aquisição de escolas do grupo Cogna, ex-Kroton, passa a compor um dos maiores grupos em educação básica do mundo (CORREIO BRASILIENSE, 2021).

Freitas (2016, p. 3) destaca que, atrelado ao sistema de controle via avaliações de larga escala, há subsistemas de controle, por meio dos objetivos de ensino, que têm por função expropriar a capacidade de organização da escola e de trabalho do magistério, que se configura em três frentes na Base Nacional Comum. São elas: “frente de avaliação de larga escala censitária; controle dos processos de formação dos profissionais da educação, bem como ao seu exercício profissional e; padronização de materiais didáticos”, as quais influenciam diretamente na gestão do sistema, envolvendo formação dos profissionais, atuação, sistema didático, regulação e o “produto” da escola, a formação dos alunos.

Curiosamente, a capacidade de influência de segmentos empresariais na esfera da venda de serviços educacionais está compondo a definição das estratégias públicas para aferição de qualidade, em um momento estratégico no qual as pressões por atravancar o financiamento

público para educação pública em escolas públicas e com administração pública é fortemente combatido, teto dos gastos públicos, esfacelamento de concursos públicos e ataques ao servidor público, parcerias público privadas, terceirizações irrestritas, vouchers, etc. A “livre escolha” pela educação pública pelo cidadão tenderá a ter o financiamento do Estado e encontrará no marketing dos grandes grupos educacionais as alternativas salvacionistas para a educação<sup>37</sup>.

Conforme apontam Saviani e Galvão (2021), o capital tende a se servir de todas as possibilidades para ampliação de seu lastro de atuação mesmo que em meio às piores condições para os seres sociais, como é o caso da Pandemia Covid-19, problemática que será melhor desenvolvida no Capítulo 03. Os autores destacam que a falácia do “ensino” remoto requer capacidade de mobilização e resistência da sociedade em nome de que uma anormalidade e crise de saúde pública não venha a compor definitivamente a realidade educacional em nosso país.

Forçosamente, conforme recomendam as autoridades com embasamento científico, o isolamento e o distanciamento social compõem o rol de ações para contenção de disseminação do corona vírus, sendo que este cenário afeta diametralmente a educação pública, sem termos ainda condições de mensuração das perdas educacionais nesse período, sobretudo para as classes mais necessitadas.

Tudo isso é extremamente importante em uma realidade em que há mais de 4,5 milhões de brasileiros sem acesso à internet banda larga e mais de 50% dos domicílios da área rural não possuem acesso à internet. Em uma realidade em que 38% das casas não possuem acesso à internet e 58% não têm computador<sup>38</sup> (ANDES-SN, 2020, p. 14).

---

<sup>37</sup> Vale destacar que é estratégia de longa data dos grupos educacionais de educação privada a oferta de serviços que vão além das práticas intramuros da escola. Além da oferta de material de ensino, nos chamados sistemas de ensino, usa-se como estratégia de marketing educacional os protótipos de escolas das elites. Por exemplo: um grupo educacional que tenha 50 escolas investe pesadamente para que 10 unidades tenham as melhores estruturas físicas e corpo docente altamente qualificado. Capta os alunos em melhores condições socioeconômicas, oferece bolsa de estudos para os mais “talentosos”. Nas avaliações de larga escala, esses alunos obtêm os melhores resultados e estes são adotados pelo marketing do grupo como sinônimo de qualidade do grupo, com divulgação da marca. Assim, arrebanha dezenas de milhares de alunos para sua marca educacional e oferece educação de alta qualidade para um determinado grupo que continuará a manter a qualidade do grupo. Além disso, pela consolidação da marca nos “excelentes resultados” o que ganha força é a produção de material didático de ensino, a ser grandemente consumido por instituições públicas por meio das aquisições por estados e municípios de material apostilado.

<sup>38</sup> Saviani (2007, p. 9) já alertava para o caráter ambicioso do PDE lançado em abril de 2007 e as suas limitações quanto à exequibilidade das propostas a serem concretizadas até o ano de 2022, caracterizando-o como um programa de metas e não efetivamente como um plano, que não se relaciona organicamente com o PNE e “não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE”. Ao que se constata, as desigualdades de condições socioeconômicas ainda pairam e pesam fortemente quando se trata do acesso aos meios mínimos para a construção do conhecimento, de modo especial em tempo de anormalidade como o que se vive no momento em decorrência da pandemia, o que demonstra fortemente o caráter segregatício das políticas públicas de educação.

Para além dos problemas conjunturais, o que se coloca é a intermediação das tecnologias para a oferta de ensino. Mesmo que em meio ao caos e iniciativas improvisadas, sem uma coordenação do Ministério da Educação, que insistiu em transferir unilateralmente para os estados e municípios a responsabilidade sobre a educação básica, sem a condução de uma política a nível nacional, demonstrou que este teste forçoso pode ser uma fonte de inspiração para cortes em verbas públicas ainda mais severos, podendo-se, por meio das tecnologias, condensar a oferta de ensino em uma mutação do EaD com o ensino remoto, diminuindo-se grandiosamente o número de profissionais, prédios, deslocamento, material impresso, segurança, manutenção, desmobilização de classe, entre outros, resultando naquilo que Oliveira (2015, p. 17) identifica como “a preocupação com os recursos públicos se generaliza ao passo que a atenção com o bem público parece perder cada vez mais lugar”.

Ante ao exposto, compreendemos que o índice de qualidade na educação medido pelas avaliações de larga escala ainda é incipiente no Brasil por desconsiderar fatores importantes e determinantes para o ensino e aprendizagem do alunado. A NGP traz no seu âmago a implosão do sistema público quando adota a lógica racional de aferição de competência por meio de testes estandardizados cujo objetivo consiste em apresentar por ranking os melhores e piores, desconsiderando-se condições e contextos em que a escolarização acontece.

Nos amparamos em Mészáros (2006) para afirmar que as reformas educacionais empreendidas nas sociedades de cariz neoliberal do capitalismo predatório estão intimamente voltadas para oferecer condições paliativas para resolução da crise do capital.

Assim, a engenharia social, representada pelo Estado, assume como tônica a manifestação de interesses por meio de medidas de sustentação que atuam na base do sistema de produção que, por sua vez, atribui à educação o “dever nobre” de *formatar* o trabalhador adequável à dinâmica da produção, circulação e consumo e, para além, tem nela – educação pública – um novo nicho de mercado em que “a crise de hoje não é simplesmente de uma instituição educacional, mas a crise estrutural de todo o sistema da ‘interiorização’ capitalista”, de crescimento e expansão, por isso os rearranjos via organização política e, por extensão, econômicos (MÉSZÁROS, 2006, p. 272-273).

Nessa mesma esteira, o objetivo fundamental do neoliberalismo, salvaguarda do modo de produção capitalista e manutenção das taxas de lucro, em que o empresariamento da educação visa formar o homem empresarial, a lógica da formatação de mentes e corpos visa adequar os comportamentos à lógica do *laissez-faire*, cuja tônica de atuação do Estado consista basicamente em “velar pelo respeito às regras de conduta justa que são igualmente válidas para

todos" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 177), imprescindível para a "livre concorrência" e equilíbrio no sistema.

O empresariamento da educação não convive com a ideia de organização da classe trabalhadora. Em razão disso, atacaram e implodiram os sindicatos; consideraram investimento em educação como gasto, por isso estabeleceram teto de gastos públicos; entenderam que a escola deve estar a serviço da formação de mão de obra barata para o mercado, por isso interferiram sobremaneira na Base Nacional Comum Curricular (BNCC); acusaram que o sistema público de ensino não alcançava os potenciais resultados por que a burocracia engessa os processos e os torna lentos, por isso impõem o gerencialismo como métrica de ação via privatização e terceirização; consideram o funcionalismo muito caro aos cofres públicos, por isso atacaram e destruíram seus direitos; identificaram, por meio das crises do capital, que o setor público pode ser uma mina de ouro para os cofres particulares, por isso assumiram ideologicamente a *qualidade* da educação como defesa para seus interesses e açambarcaram contra o caráter democrático e universal da educação pública.

Não bastasse a tônica do *laissez-faire* à racionalidade neoliberal, para além da não intervenção do Estado provedor e fornecedor de serviços, sua razão de ser, organização do sistema em condições de igualdade, é cooptado pela racionalidade do *governo empresarial* com a inundação da lógica da empresa e importação de suas regras para o setor público, afetando sobremaneira a educação básica via ação do Estado centrado na regulação e avaliação, cujo objetivo central é a formação do homem neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016).

Em outras palavras, a racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos. "Empresa" é também o nome que se deve dar ao governo de si na era neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 355-356).

A construção do fracasso social que a política de avaliação em larga escala está propiciando põe como bode expiatório professores e escolas, historicamente os que mais lutam pela defesa dos direitos à educação, via medidas e políticas que não contêm nenhuma garantia à sociedade sobre os efeitos colaterais que provocarão ao longo do tempo, com impacto ainda mais acentuado no distanciamento entre ricos e pobres, entre quem manda e quem obedece.

Nos termos de Ball (2014), a lógica neoliberal está presente e influencia a organização da vida nas mais distintas formas; está além de uma doutrina econômica ou conjunto de projetos políticos. Ela abrange o conjunto das relações políticas, econômicas e culturais com o fito do

desenvolvimento e criação de novas oportunidades de lucro, com atuação sem limite de fronteiras.

[...] o neoliberalismo está *aqui dentro* bem como *lá fora*. Ou seja, o neoliberalismo é econômico (um rearranjo das relações entre o capital e o Estado), cultural (novos valores, sensibilidades e relacionamentos) e político (uma forma de governar, novas subjetividades). [...] em um sentido paradoxal, o neoliberalismo trabalha a favor e contra o Estado de maneiras mutuamente constitutivas. Ele destrói algumas possibilidades para formas mais antigas de governar e cria novas possibilidades para novas formas de governar. (BALL, 2014, p. 229, grifos do autor).

No que tange à educação, a escola neoliberal assume a função antropológica de redefinição das subjetividades no processo de formação e reordenamento na educação básica ao estabelecer o sujeito que precisa para o mercado e aos critérios que professores e gestores devem se enquadrar para formar este produto.

As avaliações em larga escala são o “Cavalo de Tróia” para a Educação Básica pública brasileira, vêm revestidas de uma roupagem pomposa e convincente sob o argumento da meritocracia e igualdade de oportunidades, em que o currículo comum dará condições para todos os indivíduos ascenderem aos padrões de qualidade e qualificação que a educação por si só tem condições de propiciar, com amplo envolvimento das mentes e corações através dos meios de comunicação em massa, com adesão dos diretamente envolvidos – professores – pela imperícia na compreensão crítica e ideológica e pelo que promete como recompensa, mas que na realidade vem recheado de sanções, em que o trabalho docente é diretamente responsabilizado e afetado, conforme trataremos no capítulo a seguir.

### CAPÍTULO III - PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE

As reformas implementadas no Brasil a partir da década de 1990 fazem parte de um reordenamento de políticas públicas perceptível em escala global, com orientação de agências internacionais, como Organização Mundial do Comércio (OMC), BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e OCDE (BALL, 2013; HALL; GUNTER, 2015; HILL, 2003).

Por meio do binômio descentralização e autonomia, implementados através da LDB 9.394/96, em que estados e municípios passam a ter prerrogativa para oferta de ensino, o governo central regula os processos em nome de uma gestão de interesse global, alterando currículos, formação e perfil de professores, bem como o modo e os objetivos da atuação docente (BALL, 2013). Por quais razões o neoliberalismo global tem a educação pública como objeto a ser controlado? À esta questão, sem o objetivo de esgotar a multiplicidade de interpretações, elegemos um conjunto de argumentos.

Os fins do capital são contraditórios aos da educação pública. O capital tem sua razão de ser na posse, apropriação, exclusão e domínio, sendo que o acesso ao que é privado se dá por meio de uma troca, e somente usufrui do seu uso aquele que segue esse condicionamento. O acúmulo do maior montante de capital sob o controle de particulares é o que dá sentido ao que é privado, já que só se adquire um bem por intermédio do dinheiro ou troca de valores monetários, o qual promete felicidade ao adquirente, em muitos casos com obsolescência programada, obnubilada pelas táticas manipuladoras. No seu oposto, há por finalidade na educação pública a não exclusão, acesso universal e condições de igualdade, propicia-se os meios para a sua incorporação pelo sujeito, o aprendizado em si não é vendável, há necessidade de autonomia entre as partes, esclarecimento, não dogmatização e não doutrinação ao que preceitua (HILL, 2003).

A liberdade no mercado é o gozo daquilo que foi comprado de outros sem quaisquer perguntas, e o lucro feito de qualquer coisa que se consegue vender aos outros sem quaisquer perguntas. A liberdade na educação, por outro lado, é exatamente a liberdade de questionar, de procurar respostas, não importando se isto ofende a autogratificação de outras pessoas (HILL, 2003, p. 39).

Nessa mesma esteira, Hall e Gunter (2015) destacam que no Reino Unido a NGP está associada à necessidade de a educação cimentar as bases para a competitividade econômica em escala internacional. Essa diretriz ganha força sob o governo de Margareth Thatcher na Inglaterra entre os anos de 1979 a 1990, em que as reformas no campo educacional geraram constante instabilidade, sob o argumento que a educação se mostrava insuficiente para garantir

no tempo presente o pilar dela esperado e os profissionais da educação eram detentores de muita autonomia. O principal meio para propagação desse discurso foi a mídia conservadora de direita, que propiciou um

[...] *momentum* significativo para a subsequente emergência de um consenso político incrivelmente resiliente em relação à reforma educacional, no qual as invocações para o aprimoramento dos padrões educacionais, derivadas de um discurso da Nova Direita, iriam ocupar o espaço central. (HALL; GUNTER, 2015, p. 748)

Na Inglaterra, professores e jovens são postos no centro da tensão gerada pelas reformas que, por meio do Ato de 1988, orientam para um currículo e avaliações de aprendizagem em escala nacional com dados disponíveis em métricas sobre o aproveitamento dos alunos, que potencializavam a cobrança para melhoria de rendimento dos discentes e docentes, mercantilização das escolas e escolha pelos pais, patrocínio privado nas instituições públicas e gestão dos serviços dos professores a partir dos resultados das avaliações, que impôs um novo profissionalismo performático para sua atuação, incidindo, inclusive, sobre a saúde mental de seus envolvidos (HALL; GUNTER, 2015).

Ante o que assevera Ball (2013, p. 11-12) *apud* Springer (2010, p. 1031), o “Neoliberalismo é apropriadamente compreendido tanto como uma prática política, social e cultural, baseada na especificidade local, como uma racionalidade econômica globalmente informada”. Alertamos para o fato da crescente participação da iniciativa privada na gestão da educação pública das últimas décadas no Brasil, via terceirização, privatização, militarização, com contornos próximos ao que se deu na Inglaterra, em que “durante o período de 2010-2014, mais da metade de todas as escolas de ensino médio, ou seja, cerca de 3.000, se converteram para o status de Academia”, com financiamento público, sob a administração privada, como prática comum também em outras partes do reino unido (HALL; GUNTER, 2015, p. 753).

Na mesma linha do que defendem Cavalcante (2017) e Hall e Gunter (2015), compreendemos que a ampla participação da iniciativa privada na gestão da educação pública caracteriza o estágio pós-NGP.

### **3.1 As avaliações de larga escala e suas implicâncias no trabalho docente**

Ante às políticas de avaliação em larga escala de reconhecimento pelo “mérito” e produtividade, escolas e profissionais competem para atraírem consumidores que possam lhes permitir a construção de resultados suscetíveis ao reconhecimento e recompensa. Assim, a

destinação de recursos suficientes voltados à escola como bem público não é garantida como dever do Estado e direito do cidadão, mas pela capacidade da escola em assegurar essa garantia, segundo regras que não permeiam a cotidianidade do chão da prática. Para o professor, adepto ou não à essa lógica, impõe-se a necessidade de flexibilidade no trabalho, resiliência, individualização, obediência e execução de tarefas estabelecidas de forma exógena.

Nesse limiar, a profissão docente é ressignificada, redefinida, esvaziada e enfraquecida. A autonomia se distancia do planejamento e cede lugar aos manuais de ensino, a capacidade de criticidade à obediência, o reconhecimento social aos resultados, a noção de complementariedade à competição, o trabalho como função social à performatividade, a responsabilidade à responsabilização e a qualidade à quantidade, em um aberto processo de desprofissionalização do trabalho docente (BALL, 2013).

Uma outra característica da desprofissionalização e da desqualificação, em termos mundiais, pode ser vista no reducionismo e na “racionalização” dos cursos de formação docente e na abertura para novos tipos de cursos de capacitação, menos acadêmicos e mais flexíveis; por exemplo, “Teach for America” nos EUA, “TeachFirst” na Inglaterra, e mais recentemente “Teach for All”, que está apoiando iniciativas no Brasil, Chile, Argentina, Israel, Líbano, China, Alemanha, Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária e Austrália (BALL, 2013, p. 16-17).

A retórica reformista delega ao trabalho do professor a responsabilidade determinante pelos bons resultados em sala de aula e, por consequência, as avaliações de larga escala, responsáveis por diagnosticar se há “qualidade” na educação. Práticas de individualização do trabalho assumem centralidade nas orientações das políticas educacionais.

Os sistemas de avaliação também proporcionam base mais sólida para preparação em longo prazo do potencial de cada professor e base mais justa para promoções. Em vez de promover os professores somente com base na antiguidade – como faz a maioria dos países da América Latina e do Caribe – os professores podem ser promovidos com base na competência reconhecida. Uma estrutura salarial alinhada com o desempenho cria os incentivos certos para os professores atuais e torna a profissão mais atrativa a candidatos talentosos no futuro. (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 36)

Além das avaliações de larga escala como potencial para identificar os bons professores e bonificá-los, elas servem também, conforme sugerem as autoras, para monitoramento dos clientes – pais de alunos e alunos – para os processos de tomada de decisão, em parceria com as escolas, para demitir professores com baixo desempenho, além de destacarem que há ineficiência na pressão por responsabilidade dos docentes.

As altas taxas de absenteísmo dos professores em toda a região da América Latina e do Caribe e as observações em sala de aula que mostram que os professores em geral são mal preparados para usar o tempo da aula de forma eficaz são evidências de que as pressões que eles sofrem para desempenhar suas funções de forma responsável geralmente são deficientes. As estratégias para fortalecer a responsabilidade incluem medidas para *reduzir ou eliminar a estabilidade no emprego, aumentar a supervisão e capacitar os clientes (pais e alunos)* a monitorar ou avaliar os professores (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 65, grifos nossos).

As autoras complementam: “o aprimoramento radical da profissão de professor na América Latina necessitará ações muito mais agressivas para retirar de cena de forma contínua os professores com desempenho mais baixo” (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 65), e concluem que “todas as evidências disponíveis sugerem que a qualidade dos professores na América Latina e no Caribe é a limitação para um progresso de nível de classe mundial dos sistemas educacionais da região (idem p. 73).

Há que se considerar o livro de Bruns e Luque “Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe” como um receituário neoliberal vociferante para a precarização do trabalho docente. Seu escrutínio está amplamente voltado para a desmobilização da classe trabalhadora, individualização da profissão, meritocracia e mercantilização da educação pública, como cenário profícuo para atuação do capital, com orientações sobre o modo como desmobilizar os sindicatos dos professores às estratégias sobre como implementar reformas parcelares para minar a resistência.

Ao apresentar dados de amostras do caso brasileiro, a “excelência” da pesquisa parece desconhecer a amplitude de pesquisas tratando do adoecimento docente, absenteísmo, presenteísmo, afastamentos do trabalho, transtornos mentais, estresse, depressão, síndrome de Burnout, entre outros. Nesse sentido, ao dar ênfase na responsabilização dos professores como estratégia para demonstrar as deficiências do sistema educacional brasileiro, os autores se apartam de problemas de maior monta e obnubilam a realidade de análise.

O objetivo de caracterizar o trabalho docente sob a lógica da produtividade atende ao projeto de mercantilização da educação, perspectiva visada pelo BM a partir da formação de consensos e adesão dos países às metas educacionais como condição para assegurar investimentos e alavancar o desenvolvimento econômico.

A formação de consensos é adensada nas políticas educacionais por várias estratégias, entre as quais se destacam: estudos encomendados; publicação de boletins, livros e artigos; meios de comunicação em massa; e blogs e sites especializados. Consiste em um movimento sistemático e contínuo, que nos termos de Gramsci (1982), envolve multiplicidade de relações

sociais, não é estática, tem como objetivo direcionar a compreensão rumo a um objetivo comum e é apresentada como produto de reconhecimento e recomendação de personalidades de reconhecimento em nível nacional e internacional, em que, por meio da ideologia orientadora, está em disputa o estabelecimento de projetos societários.

A denominada neutralidade científica apregoada pela ideologia da Escola Sem Partido, cujo objetivo central consiste em “descontaminação e desmonopolização política e ideológica das escolas” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2014, s/p.), é, nos termos de Previtali e Fagiani (2018), nada mais que a intencionalidade da dominação burguesa para a reprodução dos extratos sociais mais precarizados e manutenção do status quo de dominação do capital, a fim de manter os lucros e privilégios, como se o espaço escolar devesse ser apartado de questões políticas, as quais, por sua vez, orquestram e legitimam a organização da vida.

Silenciar a voz de estudantes e professores no interior das escolas sobre a conscientização dos aparatos que regem as estruturas sociais, como se as oportunidades fossem iguais para todos e que basta estar na escola para a obtenção de sucesso na vida e no trabalho, consiste na construção de uma escola da mordaça, de supressão da voz de professores ao direito de ensinar e, de alunos, em aprender para além do que está orquestrado e determinado.

A defesa da meritocracia como base para reconhecimento dos bons professores, política amplamente defendida pelos reformadores educacionais, orienta que a recompensa seja consequência do esforço e da excelência no trabalho, cuja mediana deve ser extraída das avaliações de larga escala, avaliações periódicas específicas para testar o conhecimento dos professores e por meio do seu atendimento aos pais dos alunos, considerados os clientes que certificarão a satisfação com a prestação do serviço.

À essa lógica meritocrática de reconhecimento, argumentamos que o Estado busca alcançar a posição confortável de submeter no chão da escola um espaço de disputa entre os docentes para ampliar ainda mais a sua individualização e apartar as condições de mobilização entre os pares, além do que, essa base para o reconhecimento e melhoria na remuneração torna-se um instrumento inacessível à grande maioria dos sujeitos envolvidos, por razões que fogem ao domínio do conhecimento na sala de aula, como condição socioeconômica dos alunos, influência da família, trabalho infantil, número elevado de alunos por sala, estrutura física, entre outros, fazendo com que bons professores que demonstram progressos com o tempo venham a desistir de seus objetivos educacionais e até mesmo da profissão, pois não são reconhecidos socialmente e não recebem a pecúnia pelo processo, no qual o que importa é o resultado.

### 3.1.1. As métricas do gerencialismo

Sob o ideário do gerencialismo, delega-se ao professor a responsabilidade pela excelência dos resultados, como sujeito que, com situações múltiplas recorrentes nas salas de aula, deve produzir invariavelmente os mesmos resultados para fazerem jus ao mérito da recompensa.

Nessa tônica, as avaliações de desempenho do trabalho docente, com base nos resultados das avaliações de larga escala, “fornecem aos professores um feedback individualizado talvez mais imediato ou perspicaz do que por parte dos seus supervisores diretos e colegas, e aumentam sua motivação para buscar capacitação ou melhoria profissional”, e tiram do Estado sua função social ante às desigualdades inerentes ao sistema como agente responsável por equacionar as condições básicas de sobrevivência dos seres sociais (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 35).

Nos termos de Braverman (1979), os trabalhadores da educação estão inseridos no processo de proletarização quando impõe a racionalização técnica, em que o aumento da qualificação profissional implica em sua desqualificação para/no trabalho, por meio da realização de funções parcelares e execução de tarefas, reverberando-se no achatamento dos níveis salariais e falta de reconhecimento simbólico, sob um escrutínio amplo que envolve a formação – aligeirada e com primazia para as práticas –, os processos, condições – de controle externo e precarizadas – e as relações de trabalho – desregulamentadas, o que para, Previtali e Fagiani (2020, p. 232), consiste no processo de “desmonte da educação pública” no Brasil.

Nesse sentido, argumenta Fontes (2017a, p. 46):

Somente na sociedade capitalista os seres sociais – em sua esmagadora maioria – são convertidos genericamente em trabalhadores, isto é, em seres cuja utilidade social fundamental é valorizar o valor e cuja necessidade singular insuperável é vender sua força de trabalho. Sob quaisquer condições e atravessando todas as situações: sexo, gênero, cor, religião, educação, região ou nacionalidade.

Assim, o caráter genérico do trabalho – a condição e capacidade do ser social transformar a natureza e, nesse processo, transformar-se beneficiamente, em uma relação de complementariedade – é substituído pela lógica imperativa da geração e acumulação de valor, em um processo ininterrupto de extração e venda da força de trabalho precário em nome do progresso e manutenção da sociedade capitalista, compondo o processo sociometabólico do

capital, envolvendo as dimensões política, econômica e cultural, com tendência de expansão contínua (MÉSZÁROS, 2011) e de alienação do ser social.

Em todas as dimensões, para aqueles que vivem da venda da sua força de trabalho, há um processo de corrosão daquilo que poderia resultar em um retorno benéfico para o trabalhador e recuperar o espaço perdido é de extrema dificuldade, pois o seu resultante não está diretamente ligado ao processo do trabalho, mas ao que está condicionado, o capital em crise, o qual só tem sua razão de ser pela exploração do trabalho, desenvolvendo uma lógica de submissão do trabalhador como condição de manutenção de sua existência pela entrega do único recurso que tem, o trabalho, reconhecido monetariamente em escala de permanente precarização.

No que pese ao trabalho do professor, na esfera pública, a precarização ganha contornos de intensificação em nome da racionalização de custos, modernização, gerenciamento eficiente, performance, qualidade nos resultados e metas. Além disso, acentuam-se os contornos envolvendo trabalho temporário, eventual, por designação, voluntário e aqueles que prestam serviços públicos, mas com vínculo trabalhista à uma instituição privada – os terceirizados. Assim, a *desregulamentação* do trabalho docente na esfera pública vem acompanhada do processo de flexibilização das relações trabalhistas.

As flexibilizações e desregulamentações introduzem no setor público da educação básica o cenário ideal para a atuação do capital, pois além de expropriar direitos e estabilidade na carreira, gera um processo despótico de controle dos trabalhadores empregados, ameaçados pelos “exércitos de reserva”, obrigados a produzirem quantitativamente o que fora estabelecido de forma exógena, sob a condescendência do Estado, já orquestrado juridicamente para conceber essa forma de relação no trabalho.

Esse *ethos* da vida do trabalhador converge para o que Marx (1985) já sinalizava no século XIX, em que trabalhadores, de uma relação de complementariedade, competem entre si, visando a um objetivo em que o aspecto comum está na busca da superação dos números do seu concorrente, cujo objetivo final é uma *recompensa particular*, unicamente do sujeito<sup>39</sup> e não pelo *direito* do corpo comum de pessoas envolvidas.

O que se põe é que os processos objetivos de precarização resultam também subjetivamente no trabalho do professor, envolvendo a competição com seus pares, as

---

<sup>39</sup> Ao analisar o capital, Marx descreveu os processos de produção fabris, do qual compreendemos analogamente os processos de produção de resultados no interior das instituições educacionais. “Mas a maior liberdade que o salário por peça oferece à individualidade tende a desenvolver, por um lado, a individualidade e, com ela o sentimento de liberdade, a independência e autocontrole dos trabalhadores, por outro lado, a concorrência entre eles e de uns contra os outros” (MARX, 1985, p. 142).

avaliações de larga escala, individualização, metas de desempenho associadas à falta de condições de trabalho e instabilidade e meritocracia, mesmo para aqueles que tem vínculo efetivo, pois, subjetivamente, convivem com a incerteza de manutenção da atuação na carreira (SOUZA, 2013).

Fontes (2017a) assevera que o Estado certifica as ações do capital e atua em todas as instâncias do processo de precarização, corroborando para ampliação de concentração de riquezas e deterioração infundável de direitos dos trabalhadores.

O Estado e suas agências – e a lei, os regulamentos, as prescrições – são o ponto no qual se procura apagar as determinações de classe, impondo como “necessárias”, “naturais” ou “incontornáveis” as exigências do capital frente ao restante da população. Mas o Estado não existe fora e acima das contradições de classe concretamente existentes. Ele atua *ex ante* apoiando e ampliando as condições de expansão para o capital, aplaudindo os obstáculos legais. Atua também *ex post*, seja na legalização das práticas empresariais que ignoram as leis de maneira massiva, seja frente às reivindicações concretas dos trabalhadores, quando admite alguns freios às formas mais drásticas, introduzindo modalidades de amenização política das condições precárias de trabalho ou do desemprego (FONTES, 2017, p. 53).

Para Ball (2013), a constituição da subjetividade docente se dá em meio às novas narrativas políticas pelos processos de flexibilização do trabalho, envolvendo contrato, remuneração e pela prática educativa, centralização dos processos de regulação sob a perspectiva dos especialistas educacionais, em que a autonomia docente é deslocada para os índices de desempenho nas avaliações de larga escala e interdependência da gestão dos serviços envolvendo o Estado.

A iniciativa privada com e sem fins lucrativos para contenção de gastos públicos e ampliação do nicho de oportunidades empresariais, sistema de voucher, escolas charter, intensificação e desqualificação – rebaixamento de salários, não pagamento de piso, aumento de alunos por turma –, performatividade no trabalho, medida pelos constantes índices de desempenho, relatórios, censos, padronização e responsabilização, “Performatividade também tem um impacto direto sobre as experiências emocionais dos docentes, com sentimentos de vergonha, culpa, orgulho e inveja” (BALL, 2013, p. 13), individualização e contenção de ações coletivas.

Pensar a subjetividade docente implica em ver que os discursos políticos neoliberais modifcam o modo como os professores pensam a si mesmos e o seu trabalho, o que significa ser professor, o que é ensinar. Modifica as relações entre os colegas, estudantes e líderes. Constitui a própria educação em novas formas – como desempenho/performance e como mercadoria. É o que se realiza nas práticas, nas relações e nas subjetividades. É importante ressaltar que o neoliberalismo não é apenas algo “por aí” em novas estruturas,

procedimentos e “liberdades”, está “aqui” em nossas cabeças, estamos neoliberalizados! (BALL, 2013, p. 26)

Como a tônica da individualização do ser social ganha força na gestão do trabalho, a NGP tem na dimensão da meritocracia a competição entre aqueles que desenvolvem trabalhos afins e a produtividade é aferida de forma particularizada, o que converge para o estranhamento daqueles que desenvolvem atividades em que a cooperação e colaboração propiciam melhores resultados. No que pese ao trabalho do professor, o mérito representa o principal instrumento de individualização, pois é o fim ao qual todos buscam e todos perdem quanto coletivo.

Por outro lado, o Marco de Ação da Educação 2030, por meio da Declaração de Incheon e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 (UNESCO, 2015), em que há marcante presença do empresariado e organismos multilaterais, a função do Estado ante à educação como bem público é direcionada para a regulação.

A educação como um bem público, sob a responsabilidade do Estado. A educação é uma empreitada social compartilhada, o que implica um processo inclusivo de formulação e implementação de políticas públicas. A sociedade civil, professores e educadores, o setor privado, comunidades, famílias, jovens e crianças: todos desempenham papéis importantes na realização do direito à educação de qualidade. O papel do Estado é essencial para estabelecer e *regular* normas e padrões. (UNESCO, 2015, p. 28, grifo nosso)

Essa regulação deve atuar fortemente nos processos de responsabilização para os resultados com qualidade, eficiência e eficácia.

Na implementação da nova agenda, o foco deve ser voltado à *eficiência*, à *eficácia* e à equidade dos sistemas educacionais. Os sistemas educacionais devem alcançar, atrair e reter os que estão atualmente excluídos ou sob risco de serem marginalizados. Além disso, para garantir uma educação de qualidade e condições para resultados educacionais eficazes, os governos deveriam fortalecer os sistemas educacionais instituindo e aprimorando mecanismos apropriados e eficazes de *responsabilização e governança* (UNESCO, 2015, p. 31, grifos nossos).

Ante ao objetivo principal da declaração de Incheon e seu marco de ação – assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos –, a qualidade vem acompanhada de aparatos subjacentes aos mecanismos de controle de resultados pelas avaliações em que o professor é posto como o principal protagonista na condução à eficiência e eficácia nos resultados. “Professores e educadores e suas respectivas organizações são parceiros fundamentais em seu próprio direito

e deveriam ser envolvidos em todos os estágios da decisão política, do planejamento, da implementação e do monitoramento” (UNESCO, 2015, p. 58).

Como prática comumente estabelecida, a participação nas decisões políticas concretiza-se por meio dos “especialistas” – de escritório –, sem envolvimento da classe, que atuam na linha de frente na implementação como responsáveis pela construção dos resultados e, no monitoramento, esgarçam suas forças para tangenciar o índice de qualidade determinado pelo governo central.

No que pese ao financiamento, a UNESCO orienta que haja aumento e melhoria do financiamento doméstico para educação. No Brasil, o que se concretiza nos anos subsequentes, governo Temer (2016-2018), em orientação às metas fiscais e interesses do capital, é o enxugamento do investimento público em educação, como teto dos gastos públicos que, nos termos de Hill (2009), faz parte da agenda transnacional.

Os capitalismos nacional e global desejam, e de um modo geral conseguiram, cortar os gastos públicos. Isso acontece porque os serviços públicos são caros – o imposto sobre o capital. Os cortes nos gastos públicos servem para reduzir os impostos sobre o lucro, que por sua vez o aumentam pela acumulação do capital (HILL, 2009, p. 25).

Quanto à iniciativa privada, a UNESCO reza que “O setor privado e organizações e fundações filantrópicas podem desempenhar um papel importante com sua experiência, suas abordagens inovadoras, seus conhecimentos sobre negócios e seus recursos financeiros para fortalecer a educação pública” (UNESCO, 2015, p. 58-59).

Nestes termos, a orientação internacional para a gestão da educação converge com os compromissos assumidos pelo Brasil com a “desburocratização” do sistema educacional para torna-lo mais eficiente e eficaz segundo a lógica dos resultados medidos pelas avaliações. Segundo o ideário mercadológico transnacional, a eficiência dos sistemas educacionais nacionais concretiza-se quando o movimento interno das reformas dá conta de apresentar determinados indicadores de qualidade; no caso do Brasil, diminuição das taxas de retenção, eficiência administrativa e contenção de gastos.

### **3.2 O fator desempenho**

O livro “Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe”, escrito pelos economistas Barbara Bruns e Javier Luque, prefaciado pela alta cúpula de diretores para assuntos educacionais do BM, demonstra

declaradamente qual posição o professorado deve ocupar no ensino e o que se espera de sua prática cotidiana.

Com simplicidade elegante, *este livro argumenta que a qualidade da educação está condicionada à qualidade de nossos professores*. Propõe um novo enfoque com o recrutamento dos jovens mais talentosos para o magistério, o aumento da eficácia dos professores em serviço e o provimento de incentivos que motivem os professores ao máximo esforço em todas as salas de aula, todos os dias, com todos os alunos (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 12, grifos nossos).

Ao condicionar os bons resultados em educação à qualidade dos professores, o BM estabelece que os investimentos em educação devem ser consequência da capacidade dos sistemas escolares gerarem valor agregado ao mercado e que impactem positivamente na elevação do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, “É a qualidade – em termos de melhor aprendizagem dos alunos – que produz os benefícios econômicos do investimento em educação” (BRUNS; LUQUE, 2014, p. 3), colocando na contramão do processo o condicionamento para o investimento em educação.

O controle sobre o desempenho ganha centralidade nas políticas educacionais como expressão do Estado gestor para determinar as variáveis da produtividade, competência, mérito, performatividade e recompensa. Como o desempenho diz respeito a um conceito em desenvolvimento, as determinações pelo alcance de suas médias tornam-se uma expressão de repressão para aqueles que estão envolvidos na sua perseguição, tanto para aqueles que assumem diretamente e o tomam como meta a ser cumprida, como para aqueles que não o assumem como seu, pois na lógica da aferição do que é estabelecido como bom e mau desempenho, impactará na vida e nos ambientes de trabalho de todos os envolvidos, seja na dimensão financeira ou no reconhecimento social e entre os pares. Assim, de um trabalho colaborativo a classe docente passa a uma competição de todos contra todos.

O desempenho é adotado como um instrumento de medida que controla subjetivamente o imaginário do professor em nome do cumprimento daquilo que ele determina como métrica. A operacionalização dos indicadores do desempenho atua como baliza no desenvolvimento do trabalho e constitui a orientação pela qual o instrumento de medida adotado é considerado satisfatório ou não. Se é, segundo o fator estabelecido como mínimo, o profissional usufrui de satisfação pessoal e reconhecimento. Se não, é lhe atribuído um julgamento pré-determinado em que a sentença já é definida, independentemente das condicionalidades. Nesse fulcro, gozam de reconhecimento os que alcançaram a mediana e pune-se, direta ou indiretamente, os que não foram capazes.

Para os que cumpriram os requisitos do desempenho, a herança do reconhecimento é temporária, pois invariavelmente são obrigados a continuar sob a tônica da obediência aos procedimentos que os conduzirão ao alcance do resultado. Porém, como sabido de longa data no campo educacional, há múltiplas variáveis para o “sucesso” no desenvolvimento do trabalho, tais como incentivo e apoio familiar, condição social da clientela, ambiente físico, entorno social, insumos, estrutura física, entre outros.

Assim sendo, estratégias adotadas em um tempo recente poderão não surtir os mesmos efeitos no presente. Independentemente desses fatores, o Estado gestor segue diretivamente na atribuição do desempenho e, se um décimo de ponto vem a ser a distância que separa o máximo alcançado com o mínimo estabelecido, o docente ou a instituição escola não entra para o rol do desempenho suficiente. Ante ao fato, tender-se-á em analisar os pontos nevrálgicos para superá-los no ano/exercício subsequente, em uma batalha interminável.

Às instituições e docentes que não alcançam as metas, estratégias múltiplas se somam para tangenciar aquilo que é considerado como “bom desempenho”. Entre elas estão o estreitamento curricular, em ações voltadas ao trabalho com conteúdo fundamentalmente direcionado aos testes das avaliações de larga escala e burla na realização dos exames, sem que um planejamento e diagnóstico pedagógico, em uma relação estreita com o órgão gestor em condições de identificar as múltiplas condicionalidades da realidade objetiva. O que se põe para essas instituições e profissionais é a necessidade de entrarem na engrenagem do sistema pela esteira dos resultados fabricados em nome dos indicadores cuja excelência é atribuída exclusivamente pela quantidade.

Ao professor resta a liberdade de se submeter aos ditames do aparato, adequando a sua prática à meta de maiores vantagens financeiras, ou de se submeter ao baixo reconhecimento social pelo trabalho desenvolvido, por não ter sido eficiente o suficiente para alcançar os indicadores de excelência laboral, institucionalmente impostos, e continuar recebendo sua diminuta remuneração (ZATTI; MINHOTO, 2019, p. 14).

O paradoxo resulta naquilo que os alunos demonstram sobre o trabalho dos docentes por meio das avaliações de larga escala. Nem sempre bons resultados significa qualidade no ensino, pois, como apontado por Ravitch (2011), ir bem em um teste de múltipla escolha, restrito a duas áreas do conhecimento, não significa que o aluno tenha aprendido, bem como ir mau não significa que não tenha, pois há múltiplas determinações que podem interferir. Em face disso, as avaliações podem ser adotadas como métrica única, pois o que avaliam não contempla a totalidade da realidade.

### 3.3 Novas relações laborais e o fenômeno da uberização na educação

De acordo com Slee (2017), a empresa Uber nasce a partir de uma relação entre motoristas de carros de luxo (limusines) e um aplicativo móvel em que os serviços prestados aos clientes eram recebidos por pagamento via cartão de crédito. A expansão do serviço de transporte de passageiros se estende para motoristas de outras categorias de veículos e se agigantou em poucos anos, passando de 10 mil carros em 2013 para 150 mil em 2015.

Em fatos e dados sobre a Uber<sup>40</sup> (2020), consta que a ideia sobre a Uber Technologies Inc. surgiu em 2009 e que sua fundação oficial se deu em junho de 2010. Está presente em 10 mil cidades, sendo 500 no Brasil, e 69 países; possui 20 mil funcionários no mundo, 5 milhões de motoristas parceiros e entregadores, sendo que no Brasil há 1 milhão deles; usuários no mundo são 93 milhões, sendo 22 milhões deles no Brasil, e realiza 16 milhões de viagens e entregas por dia. O primeiro bilhão de viagens aconteceu cinco anos e seis meses após sua fundação, em junho de 2018; três anos e meio após o primeiro bilhão, a cifra de viagens chegou a 10 bilhões.

No Brasil, a modalidade dos serviços oferecidos pela Uber são: UberX, Uber Juntos, Uber Comfort, Uber Black, Uber Taxi, Uber Flash, Uber Eats, Transporte público, Uber para Empresas, Uber Direct e Uber Eats para Empresas. Todos esses serviços são intermediados por uma “plataforma tecnológica para que motoristas parceiros se conectem de forma fácil e descomplicada a usuários que buscam viagens acessíveis e confiáveis” (EQUIPE UBER, 2020, s/p).

Os motoristas parceiros devem ter como ferramenta de trabalho o veículo e o aparelho de celular com conexão à internet, além de ser aprovado em cadastro prévio pela Uber. Sua jornada de trabalho e remuneração mensal é indefinida, sendo que o valor retido pela Uber em cada serviço executado margeia em torno de 25%. Os custos com as ferramentas de trabalho são arcados todas pelos motoristas parceiros.

A inserção da Uber no Brasil, assim como demonstram casos pelo mundo, se deu em meio a inúmeras polêmicas, com destaque no Brasil pelas manifestações de taxistas contrários à sua implantação e ações judiciais de motoristas parceiros com o fito de tornar reconhecido o vínculo trabalhista, frente ao posicionamento que a empresa assume: “a Uber não emprega nenhum motorista e não é dona de nenhum carro. Nós oferecemos uma plataforma tecnológica

---

<sup>40</sup> Escrito pela Equipe Uber, disponível em <https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/>.

para que motoristas parceiros aumentem seus rendimentos e para que usuários encontrem uma opção de mobilidade” (EQUIPE UBER, 2020, s/p).

Essa nova lógica no transporte de passageiros e entrega de mercadorias vem sendo adotada como um protótipo de organização no mercado e assume múltiplas formas e frentes na organização do trabalho sob domínio do capital e do Estado como meio de ampliar a extração do lucro e reduzir custos na administração pública.

De acordo com Antunes (2020), o trabalho uberizado, denominado de “novo Frankenstein social”, não se restringe ao Uber e ao iFood, atinge empregadas domésticas, médicos, engenheiros, professores, jornalistas, entre outros, em que os trabalhadores sem trabalho se condicionam a trabalhar sob condições em que não há nenhum nível de proteção da legislação àqueles que entregam sua força de trabalho. Neste processo, enfrentam invisibilização, individualização e jornadas extenuantes de 08, 10, 12, 14 horas ou mais e remuneração decrescente, pois a lógica de acumulação do capital necessariamente é regida pela extração do valor intermediada pelo trabalho humano, que se assola em tempos de capitalismo virótico, sendo que a lógica de expansão do capitalismo só funciona em meio à sua capacidade destrutiva, conforme revelado pela pandemia Covid-19.

Com o fenômeno da uberização, a precarização do trabalho ganha novas roupagens na atualidade. Convém lembrar que, de uma prática de extração de valor no ramo de transporte particular de passageiros pactuado entre empresa detentora dos meios de produção, o *trabalhador* e um cliente, por relação intermediada entre um aplicativo conectado à internet, estabelece-se uma relação de prestação de serviço.

Uma vez que os custos de produção do valor são minimizados sob o novo modo de organização do trabalho da Uber, seus percentuais de lucros alcançam valores exponenciais, tornando-se um modelo cobiçado a ser adotado e adaptado em outras formas de trabalho, representando uma tendência global de flexibilização e precarização do trabalho, com a permanência do antagonismo que envolve a relação entre a classe trabalhadora e a capitalista.

Na educação, algumas iniciativas com o fito de implantar o serviço de “contratação” de professores por meio de aplicativo são conhecidas no Brasil. Citamos algumas: a Prof-e, que se apresenta como um startup educacional com o objetivo de minorar os problemas de ausências de professores de instituições públicas e privadas em nível nacional na educação básica e superior, em que, via aplicativo, o “uber educacional”, professores seriam acionados para substituir ausências dos docentes regulares na unidade de educação. A remuneração se daria por hora trabalhada e deveria ser paga pela unidade de ensino. O Cadastro Nacional da Pessoa

Jurídica (CNPJ) da empresa se encontra com o status baixada, extinção por Encerramento Liquidação Voluntária.

Outro exemplo é o “Projeto Professor Substituto”, desenvolvido na gestão do prefeito tucano em Ribeirão Preto, Duarte Nogueira, estado de São Paulo, Brasil, no ano de 2017. Foi idealizado pela Secretaria da Educação Suely Vilela e seu objetivo consistia em acionar professores por aplicativo de celular para substituir docentes regulares em suas ausências nas unidades de ensino do município. O professor teria 30 minutos para responder a demanda e 60 minutos para chegar à unidade de ensino. O Projeto de Lei Complementar (PLC) foi rejeitado pelo Conselho Municipal de Educação, pelo entendimento de que ele destoa do que define a Constituição Federal, pois não possui previsão legal, uma vez que para prestar serviço público deve haver concurso público, contrato ou licitação (ADUSP, 2017).

Para Venco (2019), a uberização do trabalho docente não representa um fenômeno totalmente novo, dado que a conceituação de um aplicativo se torna um verbo que pode ser conjugado no tempo presente e passado. O autor correlaciona os mínimos critérios exigidos para se tornar um motorista Uber ao cadastramento de graduandos de licenciaturas e sua atuação na regência de aulas; a liberdade no trabalho e o aumento dos ganhos relacionado à extensão da jornada de trabalho. No caso dos professores não efetivos, a disponibilidade em aderir a qualquer jornada de trabalho como opção para garantir sua sobrevivência, ser um profissional empenhado em dirimir problemas no interior das salas de aula e estar disponível para aceitar qualquer demanda de trabalho; para o motorista Uber, a condição de agradar o cliente com água, balas e guloseimas; no que diz respeito ao professor, executar trabalhos prescritos, que não gera problemas e não se opõe, que agrada alunos e direção, afim de serem chamados novamente. Por fim, as avaliações, para motoristas, consistem na condição para poderem continuar a exercer seu trabalho; para professores, exigência e pressão dos órgãos reguladores para construção de resultados e alcance das metas preestabelecidas. Em ambos os casos os profissionais precisam estar sempre disponíveis, seja qual for a condição, sob o risco de não vender sua força de trabalho.

Justapõe-se também a forma de organização dos trabalhadores, que forçosamente são impelidos a buscarem seus objetivos de forma individualizada, dado que são confrontados com seus iguais paulatinamente na busca diária de manterem seu espaço. Esvazia-se a noção de coletividade e de classe trabalhadora em nome do empreendedorismo, sendo que as lutas e a soma de forças por objetivos comuns cedem espaço à competição e esvaziamento do sentido de coletivo, cenário ideal para o controle ideológico sobre a classe que vive do trabalho.

A uberização do trabalho reverbera-se como uma nova forma de intermédio da subsunção do trabalhador ao capitalismo sob o escrutínio das tecnologias informacionais e da chamada economia do compartilhamento, em que não temos mais como orientação mestra os aglomerados de trabalhadores sob um mesmo espaço (fordismo) ou a necessidade da criatividade e resolutividade de problemas sob iniciativa do “colaborador”, especialistas flexíveis e produção *Just in time* (toyotismo), o foco do momento tendencia à necessidade do trabalhador estar munido de aparato tecnológico para que esteja ao alcance das oportunidades de trabalho/negócios que o modo uberizado pode proporcionar e disponibilizar, além da força de trabalho, os meios pelos quais a empregará no processo de produção de valor

Venco (2019), em pesquisa desenvolvida com professores no estado de São Paulo, destaca que foram identificadas três categorias de professores frente ao processo do gerencialismo/quase uberização do trabalho docente. Os professores que atuam há mais tempo, com idade a partir de 40 anos, com regime de trabalho por concurso público, apresentam maior desestímulo frente às políticas de controle. Os dados da pesquisa demonstram que esses professores, por terem inicialmente desenvolvido seu trabalho sem um controle rígido e mensurado individualmente por avaliações de larga escala, por terem vivido um período em que os sindicatos eram mais combativos, hoje se sentem esmaecidos frente ao desmonte que a profissão docente sofre e pela incapacidade de mobilização da classe.

Há o grupo dos que também atuam por concurso público, com idade de até 39 anos, cuja postura frente às práticas do gerencialismo é de maior conscientização e conhecimento, busca por mobilização e alternativas aos mecanismos de controle. Contudo, mesmo com a consciência dos processos de controle que vivenciam, compreendem que elas lograram êxito e se submetem ante à necessidade de cumprirem os requisitos que as avaliações de larga escala impõem (VENCO, 2019).

O terceiro grupo identificado pela pesquisa de Venco (2019) são aqueles que atuam sob condição de instabilidade na carreira, por contratos de trabalho, composto por grupo heterogêneo de profissionais, entre eles estudantes em licenciaturas, professores licenciados nas áreas que atuam e aqueles com permissão para ministrar – em alguns casos para ministrar aulas distintas de sua formação inicial, para substituir ausências por curtos períodos.

Os dados da pesquisa demonstraram que nesse segmento não há postura de contestação das políticas de controle sobre o trabalho docente, são profissionais que executam o que se pede. Em boa medida, os eventuais atuam em condição de improviso ao ministrarem aulas que não são de seu campo específico de formação e por serem “convidados” instantes antes da aula que

ministrarão e não participam dos coletivos nas escolas, pois atuam em várias unidades em um único dia. Veem os professores efetivos como rezingues e insatisfeitos, estão mais propensos às estratégias de competição e menos conscientes das condições de precarização expostas pelos grupos de efetivos.

A expansão do ensino superior via ampliação do número de instituições particulares, Ensino a Distância (EAD) e cursos presenciais de baixa qualidade reverberou em um processo de precarização da formação, resultando no fenômeno de pessoas que buscam a docência por ser menos precária que as condições de trabalho que vivem, tais como o ramo de transportes, construção civil, beleza, vendas e limpeza e são desprovidos de consciência de classe, lidando com os processos de controle com naturalidade – tendência objetivada pela políticas de formação para o novo perfil de professores (VENCO, 2019).

Os trabalhadores são seres sociais que, ante às condições destruidoras do modo neoliberal, engendram a organização da vida de forma fragmentada e individualizada, a responsabilização por serem sujeitos de sucesso na vida, sob o esfacelamento do sentido comum da organização de classe, cuja força motriz consiste no “cada um para si”, cujo enlace aos mecanismos da uberização tem mais propensão em maior aceitação, por constituir “a onda” do momento, deixando de ser excepcionalidade do ramo de transporte e constituindo-se no *modus operandi* de organização da vida, com relações já amplamente destituídas de direitos e garantias trabalhistas.

### **3.4 Adoecimento do professor**

Nas subseções a seguir, analisaremos os aspectos relacionados ao adoecimento do professor, o qual apresenta níveis elevados quando comparados a outros setores ocupacionais, ampliados pelos processos de precarização da profissão, em sua relação com a intensificação do trabalho, manifesta sob múltiplos aspectos, tais como flexibilização, desregulamentação, descentralização e responsabilização, condições essas já implementadas nos processos de formação, com primazia na rede particular, envolvendo o aligeiramento e tecnicismo.

De acordo com Tostes *et al.* (2018), os níveis de Distúrbios Psíquicos Menores (DPM) presentes nos professores é superior a todas as outras ocupações no Brasil, sendo que segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), o nível aceitável na população trabalhadora em geral é de 30,15%, ao passo que na categoria docente da rede pesquisada o índice apontou 75,27%.

Antunes e Praun (2015, p. 423) apresentam a relação precarização e saúde e a sua consequência como adoecimento.

Em sua lógica destrutiva, o capital não reconhece nenhuma barreira para a precarização do trabalho. A exploração sem limites da força de trabalho é em si expressão das contradições estruturais de dada forma de sociabilidade que, ao mesmo tempo em que não pode prescindir do trabalho vivo para sua reprodução, necessita explorá-lo ao extremo, impondo-lhe o sentido mais profundo de sua mercantilização: a abreviação de seu tempo de uso como resultado do aprofundamento, pelo adoecimento, de sua característica de mercadoria de alta descartabilidade.

Tostes *et al.* (2018) asseveram que o adoecimento pelo trabalho é mais comum em diversas ocupações nas mulheres, o que pode ser resultante do peso que o trabalho doméstico representa na extensão da jornada de trabalho diário desse grupo. O estudo dos autores foi desenvolvido no estado do Paraná, na rede estadual, com participação voluntária de 1.201 professores do ensino fundamental, sexto ao nono ano e ensino médio, entre os quais 78,85% eram mulheres e 21,15% homens, entre os quais 88,09% levavam serviço da escola para casa. Os problemas de saúde mais comuns são adoecimento mental (29,73%), doenças osteomusculares (23,98%) e doenças otorrinolaringológicas (10,07%). No que pese aos níveis de ansiedade, 29,89% apresentaram níveis mínimos, 29,84% ansiedade leve e 40,63% manifestaram níveis de ansiedade moderada ou grave. Entre os professores pesquisados, 65,53% afirmaram fazer uso de medicamentos, dentre os quais, 32,31% fazem uso de drogas psicotrópicas<sup>41</sup>. O estudo demonstrou também que, quanto maior o número de turmas/alunos por professor, maiores são os índices de depressão moderada ou grave, assim como mais tempo de serviço também representa maior tendência à depressão, com 44,8% nos profissionais que atuam há mais de 20 anos e 26% naqueles que atuam em um período de 3 a 5 anos.

Tostes *et al.* (2018, p. 94) apontaram que os índices de adoecimento do estudo realizado são superiores a vários outros desenvolvidos no Brasil, sendo que, segundo os autores, “deve-se levar em consideração que, neste estudo, a amostra ocorreu por adesão voluntária dos professores, o que talvez tenha selecionado aqueles que, pelo sofrimento sentido, tiveram maior interesse no tema”. Contudo, as pesquisas demonstram que o nível de sofrimento mental em professores é superior aos demais estratos da população brasileira, sendo mais recorrente em mulheres, tanto na profissão docente quanto em outras ocupações.

<sup>41</sup> De acordo com o Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID, s/d.), da Universidade Federal de São Paulo – Escola Paulista de Medicina –, as drogas psicotrópicas são classificadas em três grupos: depressores de atividade do Sistema Nervoso Central – álcool, sonífero ou hipnótico, ansiolíticos, inalantes ou solventes, apiáceos ou narcóticos, que aliviam a dor ou dão sonolência; Estimulantes da Atividade do Sistema Nervoso Central – anorexígenos, que tem como função diminuir a fome, e cocaína; e Perturbadores da Atividade do Sistema Nervoso Central – LSD, êxtase e anticolinérgicos.

As dinâmicas de trabalho e o peso que recai sobre o professor no que tange à responsabilização por orquestrar a dinâmica do ensino em meio às múltiplas condições que o alunado chega à escola tem se manifestado como potenciais fontes de sofrimento. Há que questionarmos se o adoecimento é um fenômeno inerente à psique de alguns indivíduos ou se trata de uma patologia que assola o trabalhador nos novos contextos do trabalho docente, em que as demandas e atribuições excedem à capacidade de domínio do ser social? Quais agravantes resultam no adoecimento docente? Como o trabalho, característica e necessidade inerente ao humano, se transforma em motivo/causa de sofrimento?

A universalização da educação básica no Brasil, propugnada a partir da Conferência de Jontiém, constituiu um novo cenário para escolas e professores. Até então, populações excluídas dos ambientes formais de ensino passam a usufruir do direito ao acesso à educação. Dado que não houve consonância entre a demanda e a estrutura física e humana das redes, o crescimento vultuoso do público que passou a frequentar as escolas representou um novo desafio para os docentes.

A escola é depositária de grande expectativa quanto à capacidade e condição de equacionar o preparo de crianças, jovens e adolescentes para as relações sociais e para o mundo do trabalho, em consonância ao que preceitua a LDB 9394/96, no artigo 22: “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996, s/p).

Os indicadores de qualidade educacional, mensurados a partir das avaliações de larga escala, demonstram as deficiências que o sistema de educação apresenta no Brasil, em consequência da disparidade entre universalização e falta de condições das escolas para atendimento do público em suas estruturas, insuficiência de recursos públicos, dificuldades na gestão de recursos humanos, distanciamento entre as políticas educacionais e sua implementação, formação docente, gestão do sistema de ensino, condições de trabalho e incentivo à formação, corrupção, entre outros. Contudo, responsabiliza-se prioritariamente os professores pelas disparidades e insuficiência dos resultados frente às metas estabelecidas.

Ante o cenário das tecnologias, a figura do professor como detentor do saber é recolocada em função de intermediador de informações para o conhecimento em que o aluno é estimulado ao protagonismo na sua construção do saber. Este cenário seria ideal, não fosse a orientação que direciona a essa realidade, posto que as políticas de formação conduzem à formação docente rasa e às inúmeras demandas que chegam na sala de aula e recai sobre o docente a necessidade de orquestrá-las, vindas das estruturas sociais em que vivem os alunos,

tais como problemas familiares, violência, trabalho infantil e falta de condições mínimas, como alimentação e orientação para os estudos.

Soma-se a isso, conforme pesquisa desenvolvida em 2013 na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que 70% dos entrevistados relataram dificuldades e falta de orientações específicas para lidar com crianças com necessidades especiais nas salas de aula, violência contra o professor, insatisfação com a remuneração, necessidade de desenvolver trabalho relacionado à escola em casa, problemas relacionados às condições físicas como iluminação, acústica, ruído e professores que desenvolvem outras atividades para complementação de renda (UFMG/GESTRADO, 2013).

O cenário de trabalho do docente pode constituir os fatores que tencionam em pressões externas e internas que favorecem no fenômeno do sofrimento psíquico e adoecimento, realidade esta demonstrada a partir dos altos índices de afastamentos, licenças e atestados.

De acordo com Calixto (2019), embasada em dados a partir do Departamento de Perícias Médicas do estado de São Paulo, identificou-se que no ano de 2018 mais de 40% dos afastamentos de trabalho estavam relacionados à Classificação Internacional de Doenças (CID) 10, referente a transtornos mentais e comportamentais.

No ano passado, das 129.045 licenças médicas concedidas a professores de Educação Básica da rede estadual de ensino, 53.276 foram por causa de transtornos mentais e comportamentais. Na Baixada Santista, naquele mesmo ano, esses transtornos foram responsáveis por 2.464 licenças. Isso significa que 44,19% dos afastamentos na região (5.575) aconteceram porque os docentes estavam sofrendo de problemas como ansiedade, depressão ou síndrome do pânico (CALIXTO, 2019, s/p).

Esse status do trabalho docente está na contramão do que preconizam Marx e Engels (1996) para a relação ontológica do ser social com o trabalho, em que atuando sobre a natureza, transforma-a e transforma a si mesmo beneficiamente, produzindo os meios que “permitem a satisfação das necessidades, a produção da própria vida material” (MARX, ENGELS, 1996, p. 39), impraticável sob o jugo da sociedade que vive do salário insuficiente, em atendimento às prerrogativas da sociedade capitalista do trabalho alienante. Nestes termos, para Marx:

O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] 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 necessidades fora dele. (MARX, 1996, p. 82, grifos do autor)

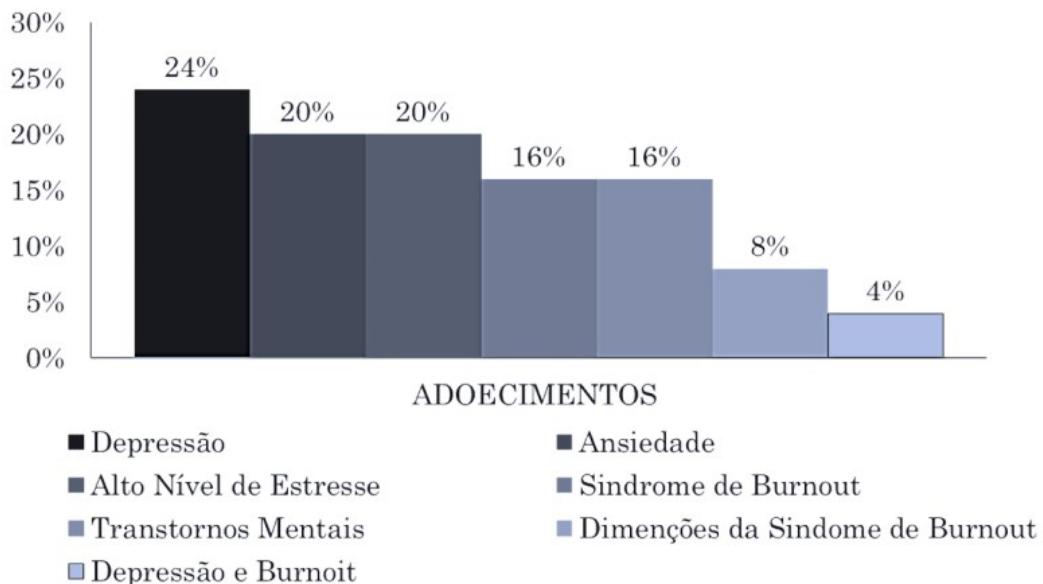
Isso constitui, para Antunes (2011), o estranhamento do homem para com o trabalho, este *estranhamento* relacionado à natureza e objetivação do seu trabalho, pois, quanto mais produz menos tem a consumir. Por consequência, não se reconhece no ato de sua produção, uma vez que o ato de trabalhar está voltado para ganhar dinheiro e garantir minimamente sua subsistência e executa o trabalho parcelar em razão de que o modo de produção capitalista tira(ou) o domínio sobre a completude de seu trabalho, o que resulta no estranhamento do homem pelo próprio homem, de sua própria essência humana.

Conforme asseveram Marx e Engels (1996, p. 29), “cada nova fase da divisão do trabalho determina igualmente as relações dos indivíduos entre si, no que se refere ao material, ao instrumento e ao produto do trabalho”. O que se mantém nas formas de gestão do trabalho sob o escrutínio do capital é a prevalência do estreitamento e enxugamento dos direitos dos trabalhadores, reverberando-se na atualidade no rompimento das barreiras entre vida no trabalho e vida privada, frente a um cenário vilipendioso para o mundo do trabalho, que se manifesta em:

Desemprego ampliado, rebaixamento de salário, desmonte da legislação trabalhista com perdas dos direitos que são resultados de lutas históricas dos trabalhadores, perda da força sindical, precarização exacerbada, terceirização, fazem parte do sistema de trabalho vivenciado desde meados do século XX e acabam trazendo sofrimento para o trabalhador (FACCI; URT; BARROS, 2018, p. 283).

No que pese à realidade dos docentes, além do sistema de regulação da produtividade emanado dos órgãos de gestão, há um processo de auto regulação, orquestrado pelas avaliações de larga escala, em que o trabalhador é obrigatoriamente condicionado a se tornar vigia de si mesmo, em atendimento às metas estabelecidas, sob o crivo do não reconhecimento subjetivo na atividade laborativa e por seus pares, que veem na ação eficiente do conjunto dos docentes a possibilidade de reconhecimento à unidade escolar que atuam.

Nascimento e Seixas (2020), em levantamento da bibliografia pertinente ao tema do adoecimento do professor, publicada entre os anos de 2009 a 2019, com recorte para 25 artigos, resultou na seguinte amostragem.

**Gráfico 1 - Principais causas de adoecimento docente**

Fonte: Nascimento, Seixas (2020, p. 9).

Os processos de trabalho orquestrados sob a égide do neoliberalismo impactam diretamente na saúde dos professores. Entre os fatores causais do adoecimento dos professores, estão a “infraestrutura inadequada em sala de aula, salas em desconforto térmico, número excessivo de turmas, ausência de recursos materiais e humanos e a difícil acessibilidade às escolas (zona rural) – fatores percebidos principalmente na rede pública de ensino” (SEIXAS, NASCIMENTO, 2020, p. 10).

Sobre a sobrecarga de trabalho, para docentes que atuam com contrato temporário, é comum o presenteísmo – quando o docente trabalha sem estar em condições de saúde –, extrapolamento do tempo e limites da escola com funções ligadas à docência realizadas em casa, desrespeito dos alunos e pais ante os professores, falta de reconhecimento social, carga horária excessiva, baixos salários, pressão por resultados, desamparo das famílias (SEIXAS, NASCIMENTO, 2020) e situações envolvendo violência física contra os docentes, conforme pesquisa desenvolvida por Melanda *et al.* (2018) na rede pública do município de Londrina/PR com 798 professores, em que um a cada doze docentes manifestou ter sofrido violência física no ambiente escolar.

Destacamos que o adoecimento do professor é resultante de problemas multifacetados, decorrentes do processo de precarização das condições de trabalho, instaurado pela exigência e obrigatoriedade da escola cumprir com um papel social que foge ao seu arcabouço de atuação voltado para as práticas de ensino, deparando-se constantemente com problemas relacionados

à equidade social que vão para os espaços intramuros das escolas e impactam sobremaneira o trabalho e os resultados da ação docente.

Nessa perspectiva, compreendemos o adoecimento do professor como um processo biopsicossocial. A manifestação da anomalia constitui um fator biológico que envolve o processo saúde doença, reverbera-se inicialmente em alterações que geram incômodo à vida do ser social e implica em desequilíbrio das funções ordenadas do organismo, podendo atingir a estrutura corpórea física.

As patologias podem manifestar-se como distúrbios da voz e osteomusculares, doenças do tecido conjuntivo, conforme demonstram os estudos da enfermagem, ergonomia, psicologia do trabalho, fonoaudiologia, medicina do trabalhador, educação física, fisioterapia, otorrinolaringologia, entre outros, com base em queixas/sinais, levantamentos epidemiológicos, disfunções ergonômicas e físicas a partir da concretude dos fatos, manifestos fisicamente (PENTEADO; SOUZA NETO, 2019).

Constituem também fatores de adoecimento do professor aqueles ligados à psique humana, manifestando-se como transtornos comportamentais e mentais, abrangendo o sofrimento psíquico, síndrome de Burnout, exaustão emocional, depressão, estresse e ansiedade.

O terceiro aspecto que envolve o adoecimento docente e ao qual este trabalho elege como principal fator para investigação está relacionado à sociologia do trabalho, ao modo como o ser social se relaciona com e no trabalho, qual a representação que este implica em sua vida, as interferências e circunstâncias que o outro (seus pares, os órgãos reguladores e o alunado) constituem para sua atividade, as implicações da formação e do reconhecimento social, a cultura do desempenho e da performatividade. Compreendemos este como um processo amplo de instituição da precarização no mundo do trabalho sob a orientação neoliberal, em que a profissão docente depara-se com a obrigatoriedade de voltar-se fundamentalmente às exigências do mercado, para a formação na escola voltada à competitividade, com a mercadorização da educação, desmantelamento de direitos, flexibilização, terceirização, regime de controle como avaliações de larga escala, imposição de metas, cobrança por resultados, inspeções, comparações, promoções, prescrições, perda de autonomia no trabalho, constituição da subjetividade submissa e obediente, visão cultural do trabalho docente como um missão, ofício e vocação e a proletarização.

De acordo com Cortez *et al.* (2017), questões como cuidado, promoção da saúde do professor e bem-estar docente são questões intocáveis via legislação, há muito mais

preocupação com modelo curativo em detrimento de promoção da saúde e há uma “naturalização” dos processos de sofrimento, tidos muitas vezes pelos professores como algo a compor o script de seu trabalho, tanto que não costuma ser observado nas pautas reivindicatórias do movimento docente questões voltadas para a promoção da saúde e bem-estar.

### *3.4.1 Intensificação do trabalho*

A intensificação do/no trabalho docente é tratada recorrentemente na literatura nas últimas décadas no Brasil, o que não esgota a temática ou proporciona análises repetitivas sobre uma mesma questão (HILL, 2003; 2016; BALL, 2013; FONTES, 2017a; OLIVEIRA, 2004, 2005, 2013, 2020b; FREITAS, 2016b; HYPOLITO; VIEIRA; PIZZI, 2009; GATTI, 2013; PREVITALI; FAGIANI, 2018, 2020; SAVIANI, 2013). Pelo contrário, apresenta uma multiplicidade de facetas pelas quais o processo de precarização tem se intensificado, de modo especial a partir da década de 1990, em que os processos de descentralização, flexibilização, desregulamentação, responsabilização, individualização e performatividade sob a ótica do Estado gestor gerencialista passou a imperar a partir de uma vigilância externa embrutecida sobre o trabalho docente por meio do currículo e dos resultados dos processos avaliativos.

De acordo com Carvalho (2021), os trabalhadores docentes estão em um processo à deriva nos seus ambientes de trabalho, em consequência de que sua autonomia no trabalho e o domínio daquilo que fazem cede espaço às prescrições exógenas ante o atendimento de objetivos e metas que não são projetadas conjuntamente, constituindo-se na construção de uma agenda neoliberal de controle que avança contrariamente aos interesses da classe que vive do trabalho.

O processo à deriva é marcado pela instabilidade, que vem compondo o escrutínio das relações de trabalho nas redes públicas, ora pela relação de trabalho por meio de contratos temporários, demarcando as relações na esfera pública da educação básica em decorrência de corte de gastos e ajuste fiscal, em nome da eficiência financeira, ora pelos aparatos de controle que se impõem sobre a regulação educacional, provocando adoecimento, estresse, bonificação por desempenho e, em alguns casos, solicitação de exoneração, por não dar mais conta de conviver com o ambiente e o que faz ou por encontrar outro trabalho mais desejável.

A gestão marcada pela instabilidade é adotada pelo Estado gestor como estratégia para o controle da força de trabalho nos ambientes públicos de ensino por razões como desestabilização de mobilizações, proatividade marcada pelo medo, insegurança e obediência

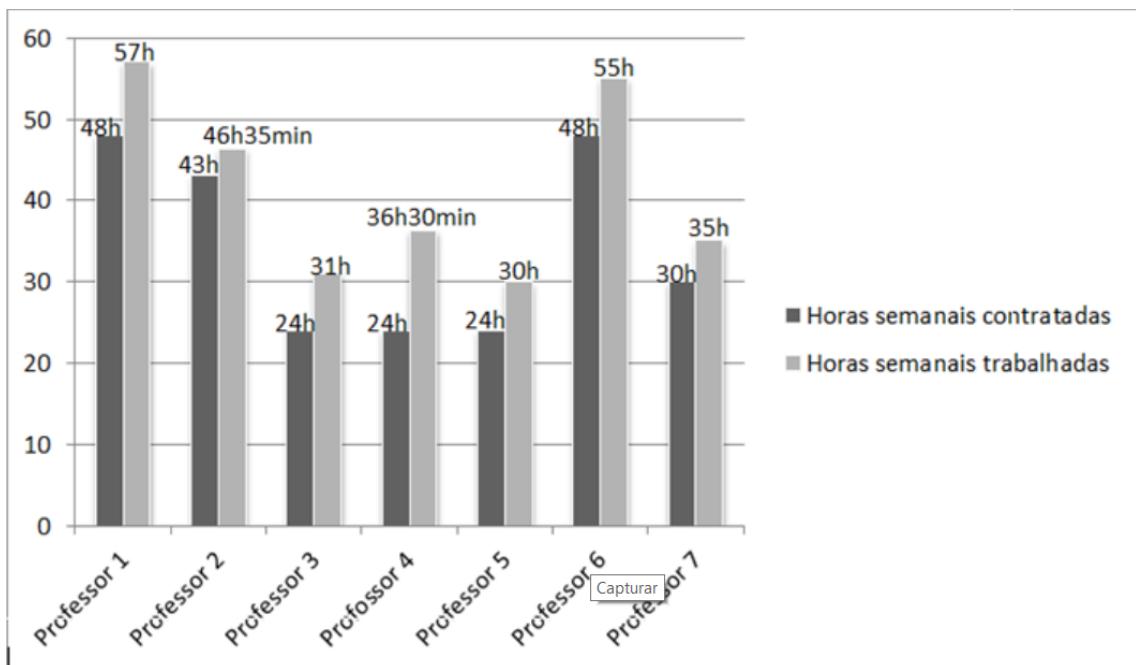
irrestrita, submissão aos índices de produtividade como métrica para a qualidade, adoção de medidas ditadas por um agente irradiador de normas, gerar pressões pelos “exércitos de reserva” e competição e concorrência entre os pares. Isto contribui para a perda do controle sobre o exercício da docência e o processo de deterioração das condições de trabalho e vida do ser social, em razão de que a escola têm sido constantemente invadida pela lógica do trabalho no contexto do mercado cuja centralidade está na hegemonia neoliberal. “[...] diferentemente da lógica das empresas, o dia a dia da profissão docente é constituído por relações humanas e produções subjetivas, estas que se concretizam pelo par dialético aluno-professor, na relação com o conhecimento” (CARVALHO; COSTA; MAGALHÃES, 2021, p. 09).

O senso comum concebe que o trabalho do professor consiste em “dar aula” e avaliar os alunos (SOUZA, 2014). Porém, conforme aponta Carvalho (2021), a partir dos dados de pesquisa empírica com professores de Língua Portuguesa da educação básica, suas atividades extrapolam o espaço da sala de aula e escola.

[...] o planejamento de aulas; a correção de atividades avaliativas e produções de textos; a preparação e impressão de atividades; a organização e preenchimento de diários; as reuniões administrativas e pedagógicas; o deslocamento para a escola na zona rural; as leituras diversas; a seleção, montagem e organização de materiais para xerox; o tempo de atendimento a alunos e responsáveis além das reuniões, inclusive por redes sociais (CARVALHO; COSTA; MAGALHÃES, 2021, p. 10).

Dado o que se demonstra, o trabalho do professor em sala de aula representa somente o escopo do processo, a ponta do iceberg, sendo que as questões que precedem a sala de aula bem como as que se estendem exigem que o docente se dedique amplamente para que o ato de ministrar sua aula e avaliar seus alunos possa se efetivar. Ainda com base na pesquisa de Carvalho, Costa e Magalhães (2021), em um município no estado de Minas Gerais, Brasil, demonstra-se que todos os professores entrevistados extrapolam a carga horária contratada para cumprirem suas obrigações com a docência.

#### **Gráfico 2 - Horas semanais contratadas e horas semanais efetivamente trabalhadas**



Fonte: Carvalho, Costa e Magalhães (2021, p. 11).

O que se demonstra é que há uma média de sete horas de trabalho subsumido nas horas contratadas semanalmente, podendo chegar a 280 ao longo de um ano, em que esse “não trabalho” – por não ser socialmente reconhecido e tão pouco remunerado – interfere fortemente na vida do professor, tirando-lhe o direito ao repouso, afazeres domésticos, atenção à família e lazer. Ao longo de uma carreira, considerando-se 25 anos de trabalho para se aposentar, nessas condições o professor terá somado aproximadamente 7.000 mil horas de trabalho sem remuneração, 291 dias de trabalho ininterrupto, 24 horas trabalhadas por dia, sem remuneração.

As políticas educacionais de cariz gerencialista, além da intensificação institucionalizada, provoca a autorresponsabilização e auto-intensificação subjetiva do trabalhador a partir da definição de metas de desempenho pelos órgãos reguladores a serem perseguidas pelos profissionais da educação.

Nestes termos, “o governo da alma e da subjetividade humana tornou-se, no interior dessa racionalidade, uma estratégia indispensável” (GARCIA; ANADON, 2009, p. 65) nas “modernas” formas de gestão de pessoas e, quando os ganhos são oriundos dos resultados quantitativos, torna-se também instrumento de autogestão para os seres sociais.

Com base em Apple (1987), afirmamos que a intensificação representa um processo de colonização administrativa da alma dos trabalhadores docentes, reverberando-se como ampliação das responsabilidades dos docentes para além das práticas de ensino e produção intelectual. Este movimento vem acompanhado de degradação das condições de trabalho,

crescente demanda de atribuições em nome de uma racionalização do trabalho, cobrança burocrática, implantação de medidas instrucionais construídas fora do contexto escolar, primazia à produtividade de resultados quantitativos, controle gerencial e baixo reconhecimento social, amparada por uma vigilância sistêmica que envolve os mecanismos de gestão, as pressões dos pares e, de modo deletério, os próprios sujeitos – expectativa, pressão, culpa e frustração.

Apple (1987) nomeia esse processo de proletarização<sup>42</sup> do trabalho docente, o qual, a partir do reordenamento dos currículos com fins comportamentais, direcionamento de procedimentos preestabelecidos dos alunos para a resolução dos testes de aprendizagens e separação entre concepção e execução, culmina na perda de controle do trabalho, assim como em outros campos da ocupação humana já fortemente afetados pelo processo de espoliação, em função de readequar o cenário laboral à crise econômica.

A estratégia gerencialista do Estado para o controle da sala de aula perpassa dinâmicas que impõem medidas às práticas de adesão voluntária por meio da alienação do ser social na interpretação de seu próprio trabalho.

A intensificação representa umas das formas tangíveis pelas quais os privilégios de trabalho dos trabalhadores educacionais são degradados. Ela tem vários sintomas, do trivial ao mais complexo – desde não ter nenhum tempo sequer para ir ao banheiro, tomar uma xícara de café, até ter uma falta total de tempo para conservar-se em dia com sua área. Podemos ver a intensificação operando mais visivelmente no trabalho mental, no sentimento crônico de excesso de trabalho, o qual tem aumentado ao longo do tempo (APPLE, 1987, p. 9).

É falaciosa a afirmação da reforma do Estado sobre a modernização do aparelho do Estado em nome da superação da burocracia, conforme abordamos nos Capítulos I e II. O que se deslinda nesses processos de gestão é a busca constante de “instrumentos de controle” sobre o trabalho, em que com as tecnologias informacionais, permitem ser mais vigiados e acompanhados em sua consecução. A constatação de Apple (1987) ao enfatizar o crescente aumento de tarefas levando o trabalhador a não ter tempo para atualizar-se em sua área, impõem aos profissionais da educação a aderirem, por força da necessidade, a pacotes instrucionais e aulas apostiladas, por ocuparem todo seu tempo com as práticas de ensino e com o

---

<sup>42</sup> Ao analisar a intensificação do trabalho docente nos EUA na década de 1980, Apple (1987) destaca que este processo tem como pano de fundo, além das cobranças do mundo do trabalho, relação causal com a questão de gênero. O autor argumenta que, de modo especial na educação primária, os professores são majoritariamente mulheres e que, dadas as marcas profundas do patriarcalismo, este campo de ocupação é fortemente assolado por tal prerrogativa.

preenchimento de relatórios, formulários, correção de exercícios, entre outros, para mensuração de dados de plataformas.

Medidas de intensificação tendem a desqualificar o trabalhador, até mesmo aqueles com alto nível de formação, quando fazem dele um executor de processos mecânicos, alimentador de dados de plataforma, amparado por um processo de formação que tem como primazia a prática em detrimento da teoria, uma vez que a atividade intelectual, de criação, inovação, aperfeiçoamento não se faz mais necessária, pois há os “experts” que se encarregam de intelectualizar o que se deve executar em sala de aula.

Espaços para criatividade, reflexão, inovação e aprimoramento cedem lugar ao *profissionalismo* de “dar conta” do que está prescrito, em que a qualidade está em detrimento da quantidade e eficaz é o trabalhador que chega ao final da atividade laboral e cumpriu o escrutínio delimitado. O que se destaca é o deslocamento da prerrogativa de profissionalismo em face aos princípios do gerencialismo do controle aos resultados traçados por objetivos quantificáveis e mensuráveis em dados numéricos.

Ao analisar a realidade dos EUA, Apple (1987, p. 5) enfatiza que as mulheres estão mais propensas ao processo de proletarização nos ambientes de trabalho, devido a “práticas sexistas de recrutamento e promoção, à tendência geral de se dar menor importância às condições de trabalho das mulheres, à forma pela qual o capital tem historicamente tirado proveito das relações patriarcais”.

Hypolito, Vieira e Pizzi (2009) enfatizam que o currículo e o trabalho docente estão intrinsecamente ligados na prática docente em que a perspectiva da qualidade está centrada nas competências e nos resultados das práticas em sala de aula, em uníssono às práticas de controle externas e perda de autonomia sobre o trabalho pedagógico. Assim, a intensificação não se reduz às práticas em sala de aula e aos resultados que delas se determinam, mas se torna uma extensão para a vida do professor, pois vê permeada na sua cotidianeidade, em jornada<sup>43</sup> que extrapola à escola, inúmeros afazeres que o condicionam a estar apto no dia seguinte para a prática docente, de modo especial em atribuições de natureza prática.

---

<sup>43</sup> O aumento das jornadas de trabalho também se deu na iniciativa privada de serviços em geral. [...] durante a pandemia, houve aumento da jornada de trabalho, uma vez que o percentual daqueles que trabalhavam até oito horas diárias aumentou de 38,2% para 43,3%, e entre os que trabalhavam mais de nove horas por dia, o aumento foi de 54,1% para 56,7%. Esse prolongamento da jornada não veio acompanhado de maior remuneração, uma vez que 58,9% dos sujeitos da pesquisa apresentaram queda nos rendimentos [...] (SOUZA, 2020, P. 8).

### 3.4.2 Relação formação docente, trabalho e precarização

O trabalho, enquanto característica inerente ao humano, pode ter um duplo sentido. Por um lado, constituir-se em fonte de prazer e realização ao contribuir para o processo de identificação do homem à sua humanidade ao produzir bens úteis, com valor de uso e que propicie melhores condições para a existência humana; por outro lado, pode constituir-se também em motivo de sofrimento, momento no qual pelos processos laborais ocorre o distanciamento do trabalho como um ato criativo, reverberando-se como *tripalium*, perda de liberdade, instrumento de tortura (MARX, 2013).

Para Marx (2013), essa dualidade é caracterizada como trabalho concreto, a qual constitui a ação humana em prol da construção de bens úteis, base pela qual se dá a constituição da humanidade, e trabalho abstrato, meio pelo qual há o processo de alienação do ser social em relação à sua atividade de transformação da natureza e de si mesmo. Isto resulta no acirramento de sua produção voltado para a produção de mercadorias com valor de troca, submetida à necessidade da geração de lucro, cujo retorno monetário se dá para aquele que detém o controle sobre os meios de produção, o capitalista, constituindo para aqueles que vivem do salário de seu trabalho em motivo de sofrimento.

Nessa lógica de reordenamento do trabalho, em que seu valor de uso está em detrimento da troca, cujo ordenamento na contemporaneidade está sob o escrutínio do neoliberalismo, impõe à escola da classe trabalhadora a necessidade de produzir o trabalhador empregável, que seja fundamentalmente flexível, maleável, polivalente, obediente e resiliente.

Ao professor se impõe a necessidade da formação dessa força de trabalho, em que a apropriação do conhecimento historicamente constituído é posta em detrimento da transmissão de informações em que o fator preponderante é voltado à empregabilidade do alunado, constituindo-se, portanto, no esvaziamento do sentido e significado do trabalho do professor, na contramão daquilo que Saviani (2003, p. 13) elenca ao trabalho docente: “[...] o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”.

De acordo com dados do estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), ao abordar a questão sobre “Quem quer ser professor” no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2007, com jovens de 17 a 20 anos, constatou-se que, para aqueles que já haviam escolhido uma área de formação para ingresso no ensino superior, 75%, somente 5,2% dos jovens manifestaram interesse em ser professor (OLIVEIRA, 2013).

Já a pesquisa encomendada pela Fundação Victor Civita (FVC) à Fundação Carlos Chagas (FCC), realizada no ano de 2009, demonstrou que somente 2% dos 1.501 entrevistados queriam ser professores. Dentre os motivos apontados pela inexpressiva atratividade da carreira estão: baixa remuneração; falta de identificação pessoal ou profissional; más condições de trabalho; desinteresse e desrespeito dos alunos; e desvalorização social da profissão.

Frente a este cenário, autores como Campos (2002), Aranha e Souza (2013) e Pereira (2018) afirmam que está em curso aquilo que denominam de crise nas licenciaturas, dado que, conforme aponta Oliveira (2004, 2007, 2011), quando aprofunda-se o processo de precarização das condições de trabalho, há menos interesse pela profissão. Outras faces da chamada crise reverberam-se pela ociosidade de vagas nas instituições de ensino (PEREIRA, 2018), pela maior procura dos candidatos ao ensino superior por cursos bacharelados e/ou tecnólogos e, consequentemente, menor número de formados nas licenciaturas (PEREIRA; PREVITALI, 2021), bem como pelo alto índice de desistência da profissão docente e procura por outras ocupações (PEREIRA, 2018).

A mobilização em torno da formação de professores, envolvendo universidades públicas e privadas, consórcios e diferentes arranjos institucionais, é acompanhada da enorme crença de que a formação é a estratégia fundamental para a melhoria da educação básica [...] (OLIVEIRA, 2013, p. 58).

A LDB 9394/96 (BRASIL, 1996) representou avanço importante quando estabeleceu no artigo 62 a formação em nível superior para professores com vistas a atuarem na educação básica e estabelecimento de exigências mínimas para as instituições formadoras em nível superior, contudo o respectivo nível não tem por si só o status de uma formação abrangente, dados os desdobramentos que a orientam, de modo especial as diretrizes publicadas por meio da portaria nº 2.167, de dezembro de 2019<sup>44</sup> (BRASIL, 2019).

Nos termos de Pereira e Previtali (2021)

---

<sup>44</sup> As políticas educacionais não podem ser analisadas somente em partes, há que se considerar os processos mais abrangentes que culminam na sua definição. Destaca-se o momento do cenário nacional do Brasil quando vem à tona as referidas diretrizes. O ano é 2019, governo de Jair Messias Bolsonaro, precedido por Michel Temer, que assumiu a presidência da república a partir do impedimento de Dilma Rousseff. Ações como teto de gastos públicos, aprovação da lei das terceirizações irrestritas, congelamento de concursos públicos emanaram a partir daí. Na educação, o empresariado é convidado a participar ainda mais de perto conforme fala do ministro Mendonça Filho, em julho de 2016: “Eu ouso aqui fazer um chamamento ao empresariado brasileiro para juntos, nos mobilizarmos, a fim de fortalecer a base educacional do país, melhorando a qualidade do ensino”. Nesse momento, Temer já havia tornado sem efeito o decreto publicado no diário oficial da união do dia 11 maio de 2016, o qual tratava da designação dos membros do Conselho Nacional de Educação, estes que estavam ligados à defesa de interesses que envolvem a classe docente e seus direitos e os substitui por membros ligados ao empresariado educacional, que culmina posteriormente com a aprovação da BNCC no ano de 2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016b, s/p.).

Na perspectiva neoliberal, os/as docentes licenciados/as para o magistério na educação básica são vistos, ao mesmo tempo, como vilões ou heróis da educação na medida em que são individualmente responsabilizados pelo processo educacional, desconsiderando-se os elementos histórico-estruturais mais amplos e sob os quais estão alicerçadas as políticas de formação inicial e continuada de professores/as [...] (PEREIRA, PREVITALI, 2021, p. 35).

Estes autores, ao analisarem as diretrizes curriculares nacionais para formação de professores em nível de licenciatura (BRASIL, 2015, 2019), asseveram que o cariz *aligeiramento* e *precarização* são características que compõem o escopo da orientação governamental, de modo especial para a formação de graduados não licenciados e para uma segunda licenciatura. Esboça-se quadro comparativo que permite identificar a orientação para intensificação da formação em massa, movimento esse que “forma/deforma” mão de obra abundante, proporciona formação dos “exércitos de reserva” (MARX, 2013), contribui para pressões como rebaixamento de salários e, consequentemente, a desqualificação do trabalho docente, dado que a qualidade da formação proporcionará um profissional que tenha muito mal condições de cumprir o que os manuais de ensino orientam, o que permite os autores afirmarem que as diretrizes para formação de professores constituem um “vilipêndio para a Educação Básica pública e para os/as professores/as e, portanto, não asseguram nem formação nem educação de qualidade, mas sim, a redução dos custos do trabalho e da educação” (PEREIRA, PREVITALI, 2021, p. 47).

**Quadro 1 - Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores/as em 2015 e 2019**

Diretrizes (BRASIL, 2015)	Diretrizes (BRASIL, 2019)
Cursos de Segunda licenciatura com carga horária mínima de 800 a 1.200. Há exigência de estágio supervisionado de no mínimo 300 horas constando no cômputo total.	Cursos de segunda licenciatura com carga horária mínima variável de 560 a 760. Não há exigência de estágio supervisionado.
No mínimo 1.200 horas se a segunda licenciatura corresponder a área diversa da formação original; no mínimo 800 horas se a segunda licenciatura corresponder à mesma área da formação original. 300 horas de estágio, como parte do cômputo geral.	No mínimo 560 horas se a segunda licenciatura corresponder a área diversa da formação original; no mínimo 360 horas se a segunda licenciatura corresponder a mesma área da formação original, mais 200 horas para prática pedagógica para ambos os casos.

<p>Formação pedagógica para graduados não licenciados. Carga horária mínima variável de 1.000 a 1.400 horas</p> <p>No mínimo 1.000 horas quando a formação pedagógica pertencer à mesma área do curso de origem. No mínimo 1.400 horas quando não pertencer à mesma área do curso de origem. 300 horas de estágio para ambos e 200 de atividade teórica prática.</p>	<p>Formação pedagógica para graduados não licenciados. Carga horária de 760 horas, sendo 360 para competências profissionais e 400 para prática pedagógica.</p> <p>Não há distinção entre graduados licenciados e não licenciados. Não há exigência de estágio supervisionado.</p>
--	--

Fonte: Pereira e Previtali, 2021, p. 46.

De acordo com Oliveira (2020), a “produção” do docente do século XXI recebe centralidade nas reformas educativas de âmbito global pois é identificada como fator de mais forte impacto nos processos de aprendizagens. A OCDE atua como organismo articulador na difusão de ideais educacionais em escala internacional e “recomenda regularmente aos países a reforma de seus sistemas de educação e formação de professores, propondo medidas que mostram que mais capital humano leva a mais produtividade” (OLIVEIRA, 2020, p. 91), determinando-se o que é boa educação e boa docência por meio de classificação de escolas e professores a partir de rankings, que por sua vez permitem a avaliação da sociedade e sua tomada de decisão quanto à opção pragmática de escolha do ambiente educacional para seus filhos.

Nos termos de Gatti (2013), as políticas educacionais não podem estar desprendidas da perspectiva da escola justa, que propicia condições de justiça social, esteja apta a lidar com as heterogeneidades, a qualificar as novas gerações para os desafios de seu tempo, valorize as aprendizagens significativas, eduque cidadãos para a vida, que esteja atrelada às especificidades do tempo presente, às expectativas de vida, em formar bases sólidas para o conhecimento. Esse paradigma educacional requer professores com boa formação, comprometidos, qualificados e reconhecidos.

Evidencia-se hoje na vida social, no trabalho, nas relações interpessoais, como apropriar-se de conhecimentos se torna cada vez mais necessário, uma vez que conhecimento é um dos determinantes de desigualdades sociais. Ele se mostra como princípio diferenciador de pessoas e grupos humanos e, se queremos uma sociedade justa, precisamos de uma escola justa (GATTI, 2013, p. 53).

Tomando como pressuposto a necessidade da ação educacional propiciar condições para as novas gerações se apropriarem dos conhecimentos historicamente constituídos e dar-lhes condições para a construção de novos saberes, destacamos que a ação na escola deve estar relacionada à educação como um fato cultural, por isso relacionada às perspectivas de vida, ao trabalho, às características locais, bem como à ciência e que tenha condições de conciliar na

formação do aluno a apreensão da técnica, capacidade investigativa e criativa, que esteja relacionada aos princípios éticos e morais no respeito a si mesmo, ao outro e ao meio. Nesse processo fundamental de formação do ser social constitui presença insubstituível a ação do professor ancorado em bases científicas sólidas (GATTI, 2013).

A influência da OCDE na difusão de políticas educacionais com centralidade no trabalho do professor é identificada nas cúpulas internacionais dos últimos anos, as quais trataram, respectivamente: 2011 (Construindo uma profissão docente de alto desempenho – lições de todo o mundo); 2012 (Preparando professores e desenvolvendo lideranças escolares para o século XXI); 2013 (Professores para o século XXI – usando a avaliação para melhorar o ensino); 2014 (Equidade, excelência e inclusão na educação – lições políticas de todo o mundo); 2015 (Implementando Políticas e Práticas de Professores Altamente Eficazes); 2016 (Ensinando excelência através da aprendizagem profissional e reforma política – lições de todo o mundo); 2017 (Empoderamento e capacitação de professores para a promoção da equidade e resultados para todos); 2018 (Novos desafios e oportunidades para a profissão docente na educação pública); e 2019 (O futuro do ensino e da aprendizagem) (OLIVEIRA, 2020).

Como os nomes de algumas cúpulas apresentam, “lições de todo o mundo”, a pretensão da perspectiva da educação em um viés *econômico* propalado pela OCDE tem como objetivo, a partir da recolha e difusão de dados estatísticos, o convencimento e adesão em escala internacional sobre o modelo educacional a ser difundido e aderido como indicativo de sucesso para os sistemas de ensino.

A dominância da perspectiva da responsabilização para o trabalho e docência eficaz aponta para a primazia da meritocracia na construção da escola eficaz, desenvolvendo-se um discurso hegemônico pela apresentação de pontos nodais capazes de convencimento da comunidade em geral, desamparada de uma perspectiva crítica e que contemple as múltiplas determinações, pela representação da excelência de seus resultados.

Essa lógica meritocrática, sob a qual é muito difícil argumentar contra, sobretudo entre aqueles envolvidos em sociedades altamente desiguais e sem uma segura promessa de futuro, vai se instalando como lógica hegemônica na qual os números expressam “verdades” e classificam sujeitos e instituições. É essa dimensão pragmática que se pretende “neutra” ou “técnica” que precisa ser questionada, pois ainda que em muitos eventos e documentos a inclusão e a equidade sejam pautadas como temas significativos, como se pode observar na Cúpula de 2014, a competição, a meritocracia e a busca de soluções exitosas são a marca fundamental dessas orientações (OLIVEIRA, 2020, p. 96).

As políticas para formação de professores com pretensões universalizantes defendidas pela OCDE buscam consubstanciar a volatilidade do universo econômico do capital sempre propenso à crise a uma itinerância de modelos educacionais que alcance a amplitude do planeta terra para preparar a mão de obra adequada e adequável para sustentação do status quo do mercado.

No Brasil, os preceitos defendidos pela OCDE são implementados por meio do processo de avaliação de larga no sistema de ensino e consequente responsabilização dos envolvidos pelo reconhecimento meritocrático das práticas eficazes, em que sua demonstração impulsiona a circulação de “boas práticas” para os entes federados, na busca de melhora do desempenho e resultados dos alunos nos processos avaliativos.

O PISA constitui-se em parâmetro para definição das políticas educacionais no Brasil, conforme demostra o PNE, por meio da Lei 13005, de 25 de junho de 2014, em sua meta 7, estratégia 7.11, voltada à avaliação, o nível de proficiência do PISA é a meta a ser alcançada ao longo da vigência do PNE (BRASIL, 2014), em que o trabalho do professor é atribuído como parte central para que os objetivos sejam alcançados.

Esse discurso, que enfoca a responsabilidade dos professores por melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações externas em contexto de grande desigualdade social, tem contribuído para uma perda de confiança nos professores como profissionais por parte da sociedade e uma depreciação de sua carreira e profissionalismo (OLIVEIRA, 2020, p. 99).

A fabricação da personalidade do docente emanada pelas políticas está intrinsecamente ligada à descartabilidade com que o professor é tratado no cenário atual. Esta descartabilidade está ligada à expansão do ensino superior nas redes particulares, com foco no EAD, em que o fator da qualidade do ensino é seriamente questionada, há o aligeiramento da formação e orientação das diretrizes para formação em cursos de licenciatura com primazia para a prática, adoção de tecnologias<sup>45</sup>, formação dos “exércitos de reserva”, desregulamentação de leis trabalhistas, redução dos investimentos públicos e ao status de *incerteza* frente ao que é esperado da escola e do que dela emana como sua função social sob o escrutínio do modo de vida neoliberal.

Em vista de cumprir as metas emanadas a partir de um agente irradiador, os projetos de ensino a serem desenvolvidos no interior das escolas são esvaziados de sentido, voltados para

---

<sup>45</sup> Tratam-se de tecnologias sobre o domínio do capital e voltadas para seus objetivos. Vale lembrar a crítica de Marx (2013), uma vez que ela, tecnologia, não estáposta para uma função social, para melhoria das condições de vida do ser social, não trará disponibilidade de tempo e favorecerá condições para melhoria da vida daquele que trabalha; pelo contrário, se torna seu algoz, controla e intensifica, está para os interesses daqueles que as controlam.

aquilo que é bonito de se ver e auditável, que esteja para a eficiência numérica a ser demonstrada nas estatísticas como um ideal na prática.

Para Ball (2002), isso faz com que:

Um tipo diferente de esquizofrenia é vivido por professores individualmente, sendo o compromisso e a entrega, o julgamento e a autenticidade dentro da prática sacrificados pela impressão e o desempenho. Aqui há potencial ruptura entre os julgamentos dos próprios professores acerca do que é uma “boa prática” e as necessidades dos estudantes e os rigores do desempenho. (BALL, 2002, p. 12)

Não nos desprendemos de uma formação descolada da noção da responsabilidade do professor no seu trabalho, da tenacidade e autenticidade que deve desenvolver naquilo que assume. O que destacamos é que o modo gerencialista de controle, em que o Estado é apartado da participação direta enquanto ente que intermedia e é responsabilizado, para uma função mais voltada para a regulação, o status do trabalho docente no chão da escola passa a ser a condição única para se obter resultados que dependem de uma condição conjuntural.

### 3.4.3 *O trabalho docente no contexto pandêmico*

A pandemia Covid-19 lançou luz sobre o processo de precarização do trabalho docente no Brasil e como seus impactos afetam fortemente os professores e a sociedade de um modo geral. Os improvisos implementados demonstraram o desleixo com que a educação pública é tratada pelo Estado, bem como o seu lugar na ordem dos interesses da classe detentora do poder.

A quarentena provocada pela pandemia é afinal uma quarentena dentro de outra quarentena. Superaremos a quarentena do capitalismo quando formos capazes de imaginar o planeta como a nossa casa comum e a Natureza como a nossa mãe originária a quem devemos amor e respeito. Ela não nos pertence. Nós é que lhe pertencemos. Quando superarmos esta quarentena, estaremos mais livres das quarentenas provocadas por pandemias (SANTOS, 2020, p. 32).

Em sua raiz etimológica, o termo pandemia significa *todo o povo*. É consenso que a pandemia Covid-19 não elegeu raça, credo, gênero, classe social, idade, profissão etc. para lançar seu rastro de destruição de vidas em todo planeta. Mas é fato que sua propagação e, por consequência, mortalidade, é maior nos seguimentos sociais à mercê de bens essenciais mínimos, como nas periferias dos grandes centros e os aglomerados humanos provocados por pobreza, guerra e condição social.

Boaventura de Sousa Santos, em A Cruel Pedagogia do Vírus (2020), expõe o quadro dramático da população mundial acometida pela crise pandêmica da Covid-19, que para além

das milhões de vidas ceifadas e do intenso sofrimento às suas famílias, traz em seu legado a constatação de que a vida humana, a qual compõe 0,01% das vidas do planeta, pouco vale ante os interesses escusos que norteiam o status quo da humanidade, em que a primazia pelo lucro e hegemonia financeira vem em primeiro lugar. “Desde a década de 1980 – à medida que o neoliberalismo se foi impondo como a versão dominante do capitalismo e este se foi sujeitando mais e mais à lógica do sector financeiro–, o mundo tem vivido em permanente estado de crise” (SANTOS, 2020, p. 5).

Nesse sentido, a naturalização dos condicionantes da permanente crise pela qual passa a humanidade converge para a primazia do poder financeiro e político em detrimento do bem-estar da população mundial e manutenção da vida saudável no planeta, dado que a destruição da natureza, emissão de poluentes e poluição dos rios não são agravantes que preocupam “todo o povo – pandemia”, mas os seus agravantes como inundações e secas extremas podem constituir mortalidade de humanos e, por extensão, seres vivos em geral, potencialmente maiores que um contexto de pandemia como a Covid-19, em que a ciência apontou os caminhos de sua superação biológica com o desenvolvimento de vacinas.

Isso posto, com base em Santos (2020), implica em dizer que a existência humana no planeta, regido pela lógica neoliberal do capitalismo financeiro e predatório, não constitui modo de vida seguro para toda a humanidade, pois as fragilidades da exploração, destruição, crise constante, luta de gigantes como China e EUA pela hegemonia tecnológica e financeira, pobreza extrema nos rincões do planeta, entre outros, tende a que os intervalos dos contextos pandêmicos de crise extrema de saúde pública, como a Covid-19, se repitam em intervalos de tempo cada vez menores<sup>46</sup>.

Ao tecermos nossas considerações sobre a categoria de trabalhadores docentes não desconsideramos a multiplicidade de ocupações que são/estão impactadas com o contexto pandêmico da Covid-19, contudo o abordaremos em razão da ampliação da compreensão do nosso recorte.

---

<sup>46</sup> De acordo com Guillot, Martínez e Falcón (2021, p. 4) as principais e mais letais pandemias ao longo da história são: “1. Peste de Antonino, año 165 a 189 (5 millones de fallecidos); 2. Peste de Justiniano, año 541-542 (25 millones de fallecidos); 3. Muerte Negra (Peste bubónica), años 1346-1353 (75-200 millones de fallecidos); 4. Pandemia de Cólera, año 1852-1860 (1 millón de fallecidos); 5. Gripe Rusa, año 1889-1890 (más de 1 millón de fallecidos); 6. Cólera, 1910-1911 (aún en 1923, en India) (800 000 fallecidos); 7. Gripe Española, año 1918-1919 (50-100 millones de fallecidos); 8. Gripe Asiática, año 1957 (1 a 1,2 millones de fallecidos); 9. Gripe de Hong-Kong, año 1967-1968 (1 millón de fallecidos); 10. Virus de inmunodeficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida), año; 1981 a la actualidad (36 millones de fallecidos); 11. COVID-19, año 2019-2020, en desarrollo en la actualidad”. Esses dados demonstram menores intervalos entre as pandemias ao longo do tempo, o que corrobora a afirmação de Boaventura de Sousa Santos (2020) e a necessidade de ampliação e fortalecimento de sistema público de saúde, determinante em situações de emergência de saúde pública.

No início do mês de fevereiro de 2020 foi declarada no Brasil emergência de saúde pública e, após confirmação da primeira morte, outras medidas de maior envergadura passaram a ser adotadas, desde aquelas voltadas às formas de disseminação da Covid-19 conforme orientação dos órgãos de saúde amparados em critérios científicos, assim como o negacionismo do governo brasileiro frente à capacidade destruidora do vírus.

A pandemia jogou luz sobre as desigualdades de longa data no Brasil, acirradas pelas medidas de flexibilização das relações trabalhistas e contenção de gastos públicos. O desemprego em movimento crescente, tencionou aproximadamente um milhão de solicitações de seguro desemprego no mês de maio de 2020, conforme dados do IBGE (2020), em um país como o Brasil em que a informalidade já alcançava aproximadamente 40% da população, ainda mais afetada com a emergência de saúde pública, em que levou aproximadamente 107 milhões de pessoas a efetuarem o pedido de auxílio emergencial – dos quais, segundo o Ministério da Cidadania, 66 milhões foram aceitos, e contabilizando o número de integrantes por família, o benefício chegou a 126 milhões de habitantes, o que corresponde a 60% da população (BRASIL, 2020c).

A expressividade dos números não revela a benevolência ou preocupação do governo brasileiro com a população; pelo contrário, manifesta o cenário que ele retroalimenta e intensifica via medidas de favorecimento aos interesses da alta cúpula do empresariado, como a medida provisória 927, de 22/03/2020 (BRASIL, 2020a), que jogou na mesa a “igualdade” de condições para negociação entre patrão e empregado, flexibilização de férias, trabalho remoto, e pela MP 936 de 01/04/2020 (BRASIL, 2020b), a redução de jornada de trabalho e salário, com compensação de renda de custeio público pelo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, ambos com participação direta da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

No que pese à educação, a EAD traduziu-se no ensino remoto, sendo que ficou a cargo de estados e municípios ações e medidas de improviso em meio à falta de recursos e direcionamento de ações gerais do Ministério da Educação (CNTE, 2020), falta de condições de suporte das famílias ao aprendizado das crianças, dado que muitas encontravam-se em fase inicial de vida escolar e com seus responsáveis analfabetos, e a intensificação do trabalho docente, esgotamento físico e mental em meio à nova dinâmica de trabalho bem como as cobranças crescentes pelos órgãos de regulação (PRAUN, 2020).

Para Assis (2021), a relação entre EAD e tecnologia passou a compor os discursos para adequação da relação entre professores e alunos para continuidade do processo de ensino e

aprendizagem. Os discursos hegemônicos naturalizam essa medida como composta da estrutura de ensino no país, como se fosse uma relação que, pela afirmativa falaciosa de que “todos têm um celular” compusesse a estrutura mínima básica para as atividades de ensino, ou ainda, que houvesse uma habilidade natural por professores para transmissão de conteúdo a partir de um dispositivo com conexão à internet.

Discursos tais como “tranquilidade”, “é intuitivo”, “facilidade”, “é só usar”, aprofundam ainda mais a desigualdade de condições, dado que grande parcela da população ainda não dispõe de acesso à internet de qualidade, dispositivos em número e qualidade suficientes, espaços adequados para aprendizagem e ensino e suporte ao uso adequado das tecnologias e ferramentas. A desigualdade de condições não é novidade nesse processo histórico pelo qual passamos; ela indica a claudicância e aprofunda o distanciamento de um sistema de ensino que é voltado fundamentalmente para benefício e privilégio de uns poucos (ASSIS, 2021).

Dadas as condições de improviso das adequações para o trabalho, o Ministério Público do Trabalho emitiu a Nota Técnica – GT COVID-19 – 11/2020 de 17 de junho de 2020 (BRASIL, 2020d), composta de nove considerações e 26 indicações voltadas à defesa da saúde e condições fundamentais no trabalho por meio de plataformas virtuais e/ou *home office* no período da pandemia, dentre as quais destaca-se:

OBSERVAR os parâmetros de ergonomia física e condições de trabalho previstos na Norma Regulamentadora 17, Portaria MTb 3214, de 8 de junho de 1978, em especial quanto aos equipamentos, mesas, cadeiras, a postura física, oferecendo ou reembolsando os valores dos bens necessários à garantia da integridade física;

[...]

GARANTIR ao corpo de docentes e discentes com deficiência acesso a todos os equipamentos, recursos de tecnologia assistiva e acessibilidade para que tenham condições plenas para aplicar e/ou acompanhar métodos e técnicas pedagógicas, bem como acesso, entre outros recursos, a intérprete da Libras, legenda oculta e audiodescrição, quando necessários.

ADEQUAR as atividades pedagógicas na modalidade de teletrabalho e em plataformas virtuais, em relação à jornada contratual das(os) trabalhadoras(es), considerando tanto as atividades realizadas pelo meio digital, quanto o período de capacitação e adaptação ao novo modelo de trabalho, de preparação prévia do material a ser utilizado e do período posterior de orientação e avaliação do aluno, de modo a não permitir jornadas de trabalho excessivas, que sobrecarreguem os profissionais, acarretando-lhes desgastes físicos e mentais.

ADOTAR modelos de etiqueta digital em que se oriente alunas (os), responsáveis, supervisoras (es) e diretoras(es), com especificação de horários para atendimento virtual da demanda, assegurando os repousos legais, o direito à desconexão do corpo docente e a compatibilidade entre a vida familiar e profissional (BRASIL, 2020d, p. 4-7).

Dentre os professores que afirmaram possuir em suas casas algum tipo de recurso para ministrar as aulas, 83%, somente a metade fazia uso exclusivo do recurso tecnológico, dentre os quais os mais utilizados eram celular (91,1%) e notebook (76,0%). Esse cenário se dá em função de que, além das atividades docentes, os professores conviviam/partilhavam no ambiente doméstico de outras atividades, como estudo dos filhos, trabalho dos outros membros da família e rotinas domésticas. O percentual de professoras que fizeram parte da pesquisa é de 78,3% e de professores 21,7%.

Oliveira (2020, p. 35), ao analisar os dados da pesquisa realizada pelo GESTRADO/UFM (2020), enfatiza:

Mais preocupante é outro dado que traz a pesquisa, ao mostrar que os professores não tiveram nem estavam tendo, durante o período de suspensão das aulas presenciais, a formação para o uso de tecnologias digitais. Dentre os respondentes, 41,8% afirmaram estar desenvolvendo as atividades remotas por conta própria, sem ter recebido nenhum tipo de formação específica. Outro grupo de 21% informa ter tido unicamente o acesso a tutorial on-line sobre como utilizar as ferramentas virtuais, e somente 37,3% tiveram acesso a algum tipo de atividade formativa.

A mediação do processo de ensino aprendizagem via tecnologias fez com que houvesse ainda mais a intensificação do trabalho docente, conforme demonstra os dados da pesquisa. “A percepção da maioria dos (as) professores (as) é de que houve um aumento nas horas de trabalho. O aumento das horas de trabalho gastas na preparação das aulas não presenciais ocorreu para a grande maioria dos (as) professores (as) de todas as etapas/subetapas da Educação Básica” (GESTRADO/UFMG, 2020, p. 16), com atividades que envolvem a ministração de aulas ao vivo, gravação, preparo de material, suporte aos alunos e pais, envio de atividades, correção e avaliação, feedbacks e reunião com colegas, direção e pais.

De acordo com Oliveira (2020), em junho de 2020, mediante agravamento do contexto pandêmico no Brasil, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) elaborou protocolo para retorno às aulas presenciais, em um posicionamento compulsivo e insistente, como se a situação da pandemia seria resolvida em poucos dias, podendo até ser considerada como uma postura negacionista frente à gravidade do problema.

Na visão da autora, merecem destaque dois aspectos tratados pelo Consed (2020). Isentando-se de uma discussão com participação colegiada da comunidade escolar, com preocupação voltada a como minorar os entraves e dificuldades que os profissionais da educação enfrentavam no trabalho remoto, a oferta de suporte tecnológico e psicológico para professores e estudantes, bem como traçar estratégias para aproximar as relações entre alunos

e professores cujo objetivo abordasse maior engajamento dos alunos e participação nas atividades, o Consed voltou-se fundamentalmente a problematizar volta às aulas nas unidades escolares, sem a participação dos principais interlocutores do processo, os alunos e professores.

1. Prontidão do sistema – avaliar a disponibilidade de pessoas, infraestrutura, recursos e capacidade de retomar as funções; 2. Continuidade da aprendizagem – assegurar que a aprendizagem seja retomada e continue da forma mais harmoniosa possível após a interrupção; e 3. Resiliência do sistema – construir e reforçar a preparação do sistema educacional para antecipar, responder e mitigar os efeitos das crises atuais e futuras (CONSED, 2020, p. 4).

Por sua vez, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entidade que representa aproximadamente quatro milhões de trabalhadores e ligada à Internacional da Educação (IE), que engloba sindicatos da educação de todo o mundo, elabora Diretrizes para a Educação Escolar Durante e Pós-pandemia, sendo que o “objetivo central das diretrizes consiste em apontar os principais temas a serem debatidos democraticamente em cada sistema/rede de ensino”, em defesa da vida e a fim de superar as desigualdades na educação (CNTE, 2020, p. 7).

À luz de estratégias que contemplam o período de necessidade de distanciamento social e pós-pandemia, o documento elenca os seguintes princípios:

i. Retomada das aulas presenciais somente em situação de plena segurança sanitária; ii. Critérios para aplicação ou não de avaliação das atividades remotas durante a pandemia; iii. Recomposição do calendário letivo presencial com possibilidade ou não de cômputo das atividades remotas; iv. Organização do trabalho dos/as profissionais da educação, observados os critérios de segurança sanitária e de novas rotinas escolares; v. Observar medidas de segurança no trabalho para os/as profissionais da educação que integram os grupos de risco da COVID-19; vi. Novas estruturas físicas e pedagógicas para garantir qualidade e equidade no atendimento escolar, sobretudo nas redes públicas (CNTE, 2020, p. 7).

O CNTE (2020) alerta ainda para as disparidades socioeconômicas no Brasil e o risco do aumento da falta de equidade nos processos educacionais, dado que convive-se com espaços domésticos sem local adequado para estudar: “a Pnad mostra que 15,1% das residências abrigam seis ou mais pessoas. Em 40%, há mais de três moradores por dormitório”. Essas disparidades também ecoam no acesso aos recursos tecnológicos, como computadores e notebooks, “Os computadores portáteis continuam concentrados nas famílias mais ricas: na classe A, 90% têm notebook e 49%, tablet. Nas camadas D e E, os índices são de 3% e 4%, respectivamente”, bem como o acesso à internet, fator indispensável para o uso de tecnologias,

“A média nacional de lares com acesso à internet é de 79,1%. O menor índice é no Nordeste, com 69,1%. Ou seja: mais de 30% das residências da região não estão conectadas” (CNTE, 2020, p. 10). Como corolário desse problema, destaca a falta de formação dos professores para o uso das tecnologias.

- Apenas 42% dos docentes, quando estavam na universidade, fizeram alguma atividade relacionada ao uso da internet na educação.
- Uma pesquisa do Instituto Península, realizada entre os dias 13 de abril e 14 de maio de 2020, entrevistou 7.734 docentes de todo o país e concluiu que 83% ainda se sentem despreparados para ensinar à distância.
- 77% dos professores de escola pública não participaram de cursos sobre o uso de computadores nas atividades escolares (CNTE, 2020. p. 12).

Necessário considerar que não convém depositar no professor a crença de que prostrá-lo na frente de uma câmera este conseguirá, por si só, desempenhar as competências de ensino mediada por tecnologias. Urge destacar que no outro extremo, os alunos, precisam ser alcançados de forma eficiente, os quais, por sua vez, estão em ambiente doméstico, ocupado conjuntamente por outros membros da família e com outros afazeres, o que contribui para a dificuldade na interação entre professores e alunos.

A CNTE (2020), embasada nas orientações da OMS, no que diz respeito ao retorno das atividades presenciais das escolas, preconiza a articulação entre cientistas, governos, sistemas de saúde, trabalhadores e sindicatos e que se observe:

- Certificar de que a transmissão do coronavírus está sob controle;
- Garantir que os sistemas de saúde são capazes de detectar, testar, isolar e tratar todos os casos, bem como de rastrear todos os contatos;
- Assegurar que escolas, locais de trabalho e outros locais essenciais adotem medidas preventivas e eficazes para evitar o contágio à COVID-19;
- Asseverar o gerenciamento permanente e transparente do risco de importação de novos casos;
- Adotar medidas educativas para a garantia de que as comunidades estejam engajadas e capacitadas para viver sob uma nova realidade [...]
- Garantir recursos financeiros para investimento em prevenção, segurança e auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade social. (CNTE, 2020, p. 13)

As medidas necessárias de distanciamento social para contenção da disseminação de novos casos da Covid-19 implicou no trabalho novas dinâmicas, como teletrabalho e *home office*, e na educação básica, há realidades em que as redes disponibilizam material impresso e intermediam com mecanismos tecnológicos, dentre os quais tem predominância plataformas próprias desenvolvidas pela demanda, Google Meet, Microsoft Teams, Youtube, Google Classroom, Hangouts, Zoom, WhatsApp e Moodle, para realização das atividades de mediação do ensino e aprendizagem (CIPRIANI, MOREIRA, CARIUS, 2021).

De acordo com estudo desenvolvido com 209 docentes na cidade de Juiz de Fora-MG pelas pesquisadoras Cipriani, Moreira e Carius (2020, p. 8), esse novo contexto de trabalho implica nos professores a percepção de que estão “cansados, esgotados, exaustos, estressados, pressionados, sobrecarregados, tensos, deprimidos, irritados, sentindo-se mal, frustrados, entediados e tristes”, o que demonstra a necessidade de atenção e cuidados. Destacamos que a referida pesquisa fora realizada entre os meses de abril e maio de 2020, portanto início do novo *modus operandi* da realidade de trabalho e das medidas de distanciamento social.

Há também predominância desse quadro nos dados da pesquisa desenvolvida pela revista Nova Escola (2020), com obtenção de 9.557 respostas no mês de maio de 2020, em que 7% se sentem péssimos em relação à saúde mental, 18% ruim, 30% razoável, 27% boa e 8% excelente. Dentre as principais queixas estão: necessidade de aprender rápido uma nova habilidade para adequar o planejamento, risco de contaminação, aumento de tempo de preparo de aulas, falta de suporte tecnológico, conciliação das atividades de ensino com as rotinas domésticas, falta de apoio das famílias, pouca adesão dos alunos, insegurança em relação ao futuro, falta de recursos necessários para os alunos como dispositivos eletrônicos e acesso à internet, evasão dos alunos, falta de tempo para descanso e cobranças para alta performance.

Nos termos de Silva *et al.* (2021, p. 3), a capacidade de influência nos rumos educacionais, em atendimento aos interesses dos mais influentes “intelectuais coletivos” – BM, Unesco, ONU, OECD – em que está posto em primeiro plano a pedagogia das competências e a teoria do capital humano, com habilidades voltadas para a adaptação às mudanças constantes do mercado de trabalho, tende a forjar um trabalhador que obtêm um currículo empobrecido para cedê-lo a um negócio lucrativo.

Asseveram também que esses intelectuais coletivos atuam em parceria com os gigantes da tecnologia, que aumentaram a notoriedade ante a população em meio ao cenário da pandemia, em que para a “continuidade” das atividades de ensino e aprendizagem, constituiu em ferramenta fundamental, e esboça-se pelos discursos proferidos por seus principais representantes, como exemplo o secretário geral da ONU: “o mundo deve ‘redesenhar’ a educação em meio à pandemia”, com formatos que vem para ficar para além do tempo necessário das medidas de distanciamento social (SILVA *et al.*, 2020, p. 5), como se demonstra por discurso proferido pela Microsoft (2018) apud Silva *et al.* (2021, p. 6), “a tecnologia já desempenha um papel essencial na promoção de habilidades socioemocionais e na aprendizagem personalizada, e esperamos que essa tendência aumente”, como fatores irrefutáveis no campo educacional.

Nessa mesma esteira, em *Políticas educacionais na pandemia da covid-19: o que o Brasil pode aprender com o resto do mundo?* o BM tendencia a compreensão de que a eficiência do EaD depende basicamente de ampla conectividade e capacidade dos professores em transmitirem conteúdos por meio dos instrumentos tecnológicos – “Essa estratégia depende da infraestrutura e familiaridade dos professores com as ferramentas tecnológicas de aprendizagem a distância existentes anteriormente” (WORLD BANK GROUP EDUCATION, 2020, p. 2) – sem a demonstração objetiva da necessidade insubstituível das práticas interacionais entre os envolvidos nos ambientes escolares.

Assim, a defesa comumente propalada pelos intelectuais coletivos sobre as tendências que o mercado de trabalho requer do setor educacional

[...] aponta o desejo empresarial de determinar o tipo de trabalhador a ser adaptado às exigências dos atuais padrões de reprodução e acumulação do capital. Diante de competências e habilidades tão redutoras e estreitas da formação humana, a recomendação de tecnologias educacionais, como a EaD para a educação básica, surge como um verdadeiro Cavalo de Troia: a apologia do capital sobre a imensa potencialidade desses dispositivos escamoteia sua ofensiva ideológica e mercadológica (SILVA *et al.*, 2021, p. 6).

O que se coloca é a disputa pela formação das competências socioemocionais e da consciência do trabalhador enquanto indivíduo corresponsável pela manutenção da ordem vigente, sendo que o capitalismo é posto como meio de produção insubstituível para a manutenção da subsistência humana, em vias de uma ideologia que implanta os instrumentos, forma a força de trabalho, molda as consciências e controla as resistências via aparato jurídico estatal.

Para Saviani (2013), a educação de classes constitui-se em interesses antagônicos e a tendência a se manter neutro nessa luta política corrobora com os ditames estabelecidos pelo capital no controle social via ato educativo. Portanto:

É nesse quadro que a educação escolar se situa. E os professores tanto podem integrar-se, ainda que não intencionalmente, na luta de classes da burguesia desempenhando o papel de contornar acidentes da estrutura, de impedir que as contradições estruturais venham à tona, de segurar a marcha da história, de consolidar o status quo, quanto podem desempenhar o papel inverso de, a partir dos elementos de conjuntura, explicitar as contradições da estrutura, acelerar a marcha da história, integrando-se na luta de classes do proletariado e contribuindo, assim, para a transformação estrutural da sociedade (SAVIANI, 2013, p. 27).

No momento da compilação dessa pesquisa, segundo semestre de 2021, temos no cenário nacional a orientação do MEC para o retorno às aulas presenciais na educação básica.

Em sua fala, no mês de julho de 2021, Milton Ribeiro, ministro da educação, relembra sobre a responsabilidade delegada a estados e municípios sobre a decisão de fechar e reabrir escolas. “O Ministério da Educação não pode determinar o retorno presencial das aulas, caso contrário, eu já teria determinado” (BRASIL, 2021, s/p.).

Em As reais condições das escolas em São Paulo para o retorno, de Doria e Rossieli, Marcella Campos, diretora estadual da Apeoesp, destaca o embrutecimento do governo João Doria sobre as tratativas de retorno às aulas no mês de agosto de 2021 em que até 100% do público de alunos poderia voltar às atividades em regime presencial, em meio a um quadro de demissões de trabalhadores terceirizados da limpeza, o que seria amenizado segundo o governo com o projeto de ajuda de custo de R\$ 500,00 reais por mês aos pais que assumissem a função de limpeza nas escolas, e ainda em um cenário de escolas que não receberam manutenção e adequações na estrutura física. “Queremos as escolas abertas e cumprindo seu papel social, mas não a qualquer preço e de qualquer jeito” (CAMPOS, 2021).

Não são isolados os casos de fechamento das escolas após a reabertura pela identificação de contágio entre participes de seu público, como alunos, professores e funcionários em geral. Para ilustrar, há o caso de escolas fechadas em Serrana<sup>47</sup>, São Paulo, cidade escolhida para teste de vacinação em massa, mas que no momento da retomada, não tinha 100% do seu público vacinado. Há também o caso<sup>48</sup> da cidade de São Paulo, em que doze escolas foram fechadas por motivo de contágio.

Até 6 de março, menos de um mês depois da reabertura, foram notificados 4.084 casos positivos localizados em 42% das escolas reabertas no estado, além de 19 mortes confirmadas entre servidores e duas entre alunos. Um levantamento da Rede Escola Pública e Universidade (Repu) mostrou que a incidência da doença nas escolas paulistas foi o triplo da observada no resto do estado entre os adultos (LICHOTTI, 2021, s/p.).

Estudos demonstram que a retomada das aulas em regime presencial, sem vacinação em massa da população, representa risco para toda comunidade escolar. É o que se constata com a reabertura de escolas estaduais em São Paulo no mês de fevereiro de 2021, momento em que o número de vítimas estava em ascendência no Brasil, com infraestrutura hospitalar insuficiente ante a gravidade da doença.

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2021/08/03/aulas-presenciais-sao-suspensas-em-3-escolas-de-serrana-sp-apos-alunos-testarem-positivo-para-covid.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2021.

<sup>48</sup> Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2021/03/cidade-de-sp-tem-12-escolas-municipais-fechadas-por-causa-da-covid.shtml>. Acesso em 20 ago. 2021.

Nesta conjuntura, a precarização do trabalho docente encontra-se multifacetado, compõe a organização estrutural em processo de adensamento das políticas de cunho neoliberal em que imperam os mecanismos de individualização, responsabilização, meritocracia e terceirizações em prol do que apregoa a NGP: introdução da iniciativa privada no cenário público educacional.

## CAPÍTULO IV - NEOLIBERALISMO E TERCEIRIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A ESFERA PÚBLICA

Destacamos que a busca empenhada para analisar a terceirização, voltada para a área da Educação Pública básica, que por sua vez constitui um dos braços da NGP, representa a abertura do setor público à participação da iniciativa privada na prestação de serviços por meio de concessões, parcerias e venda de instituição ou empresa pública, nas quais o Estado cede ao mercado o direito e dever de prestar determinados serviços, explorar campos de produção, operação e manutenção de projetos, entre outros. A Terceirização Irrestrita na Educação Pública básica consiste no regime de colaboração entre o ente público e a iniciativa privada, responsável por administrar a prestação de serviços à população, com custeio integral de toda estrutura pelos cofres públicos.

### 4.1 Terceirização e um retrato do trabalho no Brasil

O termo terceirização é um neologismo oriundo da palavra terceiro, em que no mundo do trabalho representa a transferência de atividades de uma organização tomadora a um interposto de serviços (DELGADO, 2017).

Em regra: na administração privada seria como que se a empresa X prestasse serviços de segurança, supostamente composta por quatro pilares: serviço de inteligência, serviço administrativo, supervisão dos serviços de inteligência e supervisão de acesso e controle. Parte dos serviços dessa empresa, a supervisão de acesso e controle, que seria os serviços de portaria, são entregues à responsabilidade de um outro CNPJ, o Y. Assim, os serviços que a empresa X presta tem trabalhadores da empresa Y na linha de frente do trabalho. Qualquer intercorrência, os designados trabalhadores não recorrerão à X, mas à Y. A relação entre X e Y se dá basicamente por contrato e entre os chefes imediatos, que fazem cumprir o contrato entre as empresas.

Ou, como exposto por Falcão (1996, p. 17):

[...] fábrica de geladeira, detém ela a marca da geladeira que produz, todavia, os equipamentos de que ela se compõe são produzidos por interpostas empresas, reduzindo, assim, consideravelmente, os custos finais do produto, encarregando-se a fabricante, tão somente, da montagem final.

Na esfera pública, podemos adotar como exemplo o Supremo Tribunal Federal (STF). Todos os trabalhadores deveriam ser servidores federais, os quais prestam serviços ao Estado.

Porém, têm-se que o serviço de secretariado que é prestado a partir de contrato com uma empresa que tem relação contratual com o poder público, mas não é o poder público. Esses trabalhadores desenvolvem atribuições no serviço público, mas são prestadores da iniciativa privada.

Processos de contratação, demissão, remuneração e dinâmicas de trabalho são estabelecidas pelo contratante que as organiza até que finde o prazo do processo licitatório. No seu término, se houver outra interposta a prestar serviço para o tomador, STF, todos os trabalhadores poderão ser demitidos ou, na melhor das hipóteses, recontratados por outro CNPJ e continuarem prestando serviço por mais um ou dois anos. Vale lembrar que o CNPJ recebe verba pública para custear os funcionários que prestam serviço para o ente público e, como regra, retira a sua fatia em forma de lucro.

Em princípio, o argumento de defesa das terceirizações estava envolto à lógica de melhor especialização na prestação de serviços, que teria como beneficiário final, o consumidor, o cidadão.

Como exemplo, uma empresa de construção civil, que é a tomadora. Sua atividade-fim é a construção de casas, contudo, da base ao acabamento, há vários processos, e sua especialidade está voltada para a fundação, concretagem, levantamento de tijolos, ferragens, reboco, piso, encanamento, elétrica e cobertura. O acabamento final, pintura, ela cede para uma interposta, especialista no setor. A tomadora contrata a interposta e esta contrata os trabalhadores que executarão a pintura, os quais, por sua vez, por meio de seu trabalho, proporcionarão ao CNPJ que os contratou, também uma fatia em forma de lucro. Assim, terceiriza-se atividade-meio, ou seja, uma parte da totalidade do que vem a ser uma obra, de modo que a atividade-fim, que consiste na entrega/venda de casas, continua sob responsabilidade da empresa principal, a tomadora.

Em que pese a uma dimensão social e política, a terceirização tem como objetivo final a redução de custos e, para seus críticos, converge necessariamente para a precarização do trabalho. Assim, para Marcelino e Cavalcante (2012, p. 338), terceirização representa

[...] todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas. Ou seja, é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.

Quando a dinâmica da terceirização começou a flertar com a iniciativa pública, sua implementação poderia ser executada somente em atividades-meio, que inicialmente se deu em

forma de prestação serviços de limpeza, segurança, transporte, alimentação, entre outros, o que não comprometeria a missão dos serviços em bancos públicos, universidades, prefeituras, etc. Doravante, sob a égide do neoliberalismo, toda e qualquer atividade humana é compreendida como meio de obtenção de lucros e, com isso, no Brasil, dada a aprovação da lei das terceirizações, tanto as atividades-meio como as atividades-fim, a partir de 2017, podem ser terceirizadas.

Isso significa que, em um determinado município ou estado, para além dos serviços de segurança e limpeza em uma escola, a contratação de professores, que são aqueles que executam a atividade-fim da escola, o ensino, pode também ser terceirizada e administrada pela iniciativa privada, com recursos públicos.

A regulamentação do que estamos convencionando chamar de Terceirização Irrestrita no Brasil foi sancionada pelo Presidente Michel Temer por meio da Lei n. 13.429 (BRASIL, 2017b). Nesse caso, houve o desengavetamento e a aprovação do Projeto de Lei n. 4.302<sup>49</sup>-E (BRASIL, 1998a), apresentado pelo governo FHC, em substituição ao Projeto de Lei n. 4.330<sup>50</sup> (BRASIL, 2004), que esteve em tramitação até 2015 e que, segundo especialistas, era menos prejudicial àqueles que vivem do trabalho.

No bojo do debate e das manifestações contra o PL no 4.330 (PL n. 30), que deu origem à Lei n. 13.429, o STF julgou, em abril de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.923) sobre as OSs, que vinham sendo utilizadas amplamente na área da saúde pública. A decisão, que julgou a subcontratação das OSs como constitucional, implica a liberalização da terceirização para atividades-fim do Estado, a exemplo da educação e da saúde pública, entre outras (DRUCK *et al.*, 2018, p. 119).

Nos termos da lei das terceirizações, tanto empresas privadas quanto órgãos públicos podem “terceirizar” os serviços meio e fim. Em decorrência do tamanho da máquina pública, segundo os reformadores, constatou-se a necessidade de redefinir a administração/gestão dos serviços públicos, tirando do Estado atribuições e transferindo-as às organizações da sociedade civil, de acordo com Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b). Frente a essa necessidade foram regulamentadas, com a Lei n. 13.019, as parcerias entre as organizações da sociedade civil e a administração pública, definidas como “[...] entidade

---

<sup>49</sup> A responsabilidade da empresa contratante de empresa interposta é subsidiária. Em caso de falência ou calote da interposta, a contratante será açãoada judicialmente após comprovada a incapacidade da interposta em arcar com as responsabilidades trabalhistas.

<sup>50</sup> A responsabilidade entre as empresas é solidária. Se houver transgressão aos direitos dos trabalhadores, tanto a empresa interposta quanto a contratante são açãoadas conjuntamente para cumprimento de direitos trabalhistas.

*privada sem fins lucrativos de interesse público e recíproco”* (BRASIL, 2014, p. 1, grifos nossos).

No âmbito da educação, esta Lei representa mudanças significativas em curto prazo, como entrave para realização de concurso público, comprometimento de planos de carreira, retração de investimentos em estrutura física, desvalorização salarial e ameaça à lei do piso, precarização do trabalho, economia em contratações, perda de direitos e benefícios, entre outras.

Nesses termos, o preenchimento do quadro de profissionais e a definição de cargos e salários são/serão definidos pela OS e/ou OSC, com vínculo trabalhista conforme as regras da CLT: “Deste modo, o Estado estará abandonando o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde” (BRASIL, 1995b, p. 19).

Os apologistas das terceirizações (PIMENTA, 1998; BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005; SANTANA, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2017) argumentam que essa alternativa visa aumentar a produtividade a partir de especialização técnica e de serviços, desenvolvimento e oferta de produtos com maior valor agregado, geração de empregos, facilidade para contratação, competitividade, simplificação de estrutura, qualidade, desverticalização, mais renda para o trabalhador, entre outros aspectos (DIEESE, 2007).

Nesse sentido, sob a ótica dos reformadores, as terceirizações precisam ser aceitas pela população, pois:

A chamada mentalidade anticapitalista [...] mostra-se particularmente avessa ao lucro na área dos serviços essenciais à população, rotulando indiscriminadamente de capitalismo selvagem toda e qualquer atividade rentável ou rendosa que tenha alguma relação com as utilidades públicas. Manifesta-se aí a tendência a confundir serviço público com filantropia, com base no preconceito segundo o qual ganhar dinheiro às custas das necessidades básicas da população é, no mínimo, desonesto, senão desumano (IPEA, 1996, p. 21).

De acordo com a Central Única dos Trabalhadores (CUT, 2014), havia aproximadamente 12,7 milhões (26,8%) – de um total de 47.448.967 – de trabalhadores formais em empresas terceirizadas, sem considerar os informais. No que diz respeito à remuneração, a diferença salarial do trabalhador terceirizado é menor 24,7%, se comparada à daqueles tipicamente contratados, com uma jornada de trabalho de 7,5% superior, forte presença da transitoriedade no trabalho (*turnover*) e média de permanência de 2,7 anos, ao passo que, nos setores tipicamente contratantes, o índice é de 5,8 anos.

De acordo com Alves (2014b), a organização sindical no Brasil, no decorrer da década de 1990, foi fragmentada no contexto da crise do sindicalismo<sup>51</sup> e subsumida na nova agenda da mundialização do capital com a reconfiguração do trabalho através das novas tecnologias e de rearranjos neoliberais nas relações de trabalho. A descaracterização do sindicalismo foi orquestrada pelo neoliberalismo, de forma a implodir o seu núcleo organizacional; logo, não entrou em choque frontal, mas anulou o poder de atuação a partir das negociações coletivas por empresa, e não mais com a organização sindical.

Nos termos de Antunes (2018), trata-se da prerrogativa do negociado sobre o legislado e, como as OS passam a ter autonomia para o processo de seleção e contratação de professores, abre-se mão dos concursos públicos e aplica-se a CLT.

Assim, com a aparência do avanço e da “conquista”, se objetiva, numa dialética infernal, de fato desregularizar o trabalho em geral, reduzindo a maioria da classe trabalhadora assalariada, regida pela CLT, em assalariados terceirizados (numa gama de possibilidades), em deserdados dos direitos do trabalho, abrindo caminho para uma admirável sociedade da terceirização completa (ANTUNES, 2018, p. 171).

Por sua vez, Alves (2014a) discorre que a terceirização é implementada nas relações de trabalho de diversas formas, a saber: subcontratação de rede de fornecedores por intermédio de empresas especializadas e agências de empregos responsáveis pela contratação de autônomos (doméstico ou domiciliar); transferência de parte de ações para empregados “velhos” de casa que, consequentemente, subcontratam outros trabalhadores (terceirização da terceirização por pessoa física); terceirização da terceirização por pessoa jurídica, em que a empresa terceira terceiriza e intermedia a execução do trabalho entre a empresa “mãe” e a organização executora do trabalho, o que resulta na base da pirâmide; trabalhador quarteirizado; e empresa de aluguel.

De acordo com a CUT (2014, p. 46) os maiores problemas e dificuldades da ação sindical frente às terceirizações consistem em:

**Maiores problemas:**

1. Fechamento das empresas prestadoras de serviços, sem pagamento de rescisão e salários aos trabalhadores - esses casos impossibilitam ao trabalhador o acesso ao FGTS, bem como ao seguro-desemprego;
2. Salários e benefícios pagos em atraso;
3. Diferença salarial entre trabalhadores efetivos e terceirizados - violação do princípio da isonomia salarial;
4. Não cumprimento da CCT pelas empresas terceirizadas - as empresas terceirizadas não reconhecem o sindicato local como representante dos trabalhadores;
5. Diferenciação entre os trabalhadores efetivos e terceirizados, oportunizando a

---

<sup>51</sup> De acordo com Alves (2002), a crise do sindicalismo ocorreu não pela falta de adesão propriamente dita, mas pela não eficácia da ação sindical.

competição e o surgimento do assédio moral; 6. Trabalhadores terceirizados relatam humilhação pelos trabalhadores efetivos, com abuso de autoridade e rigor excessivo; 7. Excesso de jornada somente aos trabalhadores terceirizados; 8. Dificuldade para o trabalhador reconhecer qual sindicato lhe representa.

Dificuldades:

1. Pregões eletrônicos não consideram o cumprimento da CCT local: a lei do menor preço não garante o pagamento integral dos trabalhadores e não exige o cumprimento da CCT local da prestação de serviço; 2. As empresas tomadoras dos serviços (as contratantes) não fiscalizam e/ou não acompanham o cumprimento das leis trabalhistas das contratadas. Além disso, fazem pagamentos sem que as mesmas tenham cumprido com suas obrigações; 3. PL 4.330: a extensão da possibilidade de terceirização em todos os níveis de uma empresa, sem garantias aos trabalhadores; 4. Baixa sindicalização, ocorrida pelo não acesso de dirigentes sindicais às grandes empresas, rotatividade e pulverização de trabalhadores (trabalhadores que prestam serviços em vários locais, como condomínios).

Para Ball (2004), há um novo conjunto de relações sociais de governança, viabilizado pela redefinição do papel do Estado, das instituições públicas, dos cidadãos entre si e do capital. Em educação, a performatividade alinhavada ao monitoramento do Estado sobre o desempenho dos profissionais redefine o perfil deles e os submete aos resultados. Com isso, alinha o comportamento voltado ao cumprimento das metas que passam a ser suas, como extensão da qualidade a ser mensurada numericamente pelo Estado.

Isto é, esse processo de objetivação contribui mais geralmente para a possibilidade de pensar nos serviços sociais, como a educação, enquanto formas de produção, iguais a outros tipos de serviços e de produções. Os “soft services”, como o ensino, que exigem “interação humana” são necessariamente realizados como os “hard services” (fornecimento de livros, de transporte, de refeições, de mídia instrucional) que podem ser padronizados, calculados, qualificados e comparados [...] (BALL, 2004, p. 13).

Freitas (2016) pondera que a privatização apresenta, de modo camuflado, a crença no setor privado como sinônimo de excelência, sob o discurso de propiciar a toda massa uma educação de boa “qualidade” como nas escolas particulares. Para os reformadores e a classe empresarial, a gestão pública é ineficaz em propiciar excelência.

Nesse sentido, se os instrumentos de gestão garantem os resultados, o processo se torna secundário. Isso relativiza a prática humana de interação a ditames exógenos e espúrios à realidade, além de gerar uma nova ética profissional moldada pela cultura do desempenho, independentemente dos meios.

## 4.2 Aspectos históricos<sup>52</sup> da terceirização

A indústria têxtil japonesa pode ter sido o berço dos processos de terceirização do trabalho, por volta de 1859, mediante estratégia das grandes indústrias em contratar empresas menores para auxiliar na produção de tecidos. Contudo, um marco temporal mais expressivo está nos EUA, no início da Segunda Guerra, na década de 1940, por meio da atividade de produção de armamentos para os conflitos bélicos, através de atividade de suporte de empresas no fornecimento de insumos, que passou a não ser de responsabilidade exclusiva do governo e dos militares. A alta demanda pelos instrumentos em uso para guerra e insuficiência na capacidade de produção ensejaram a incorporação de atividades de suporte no armamentismo americano e alavancaram um novo cenário para o mundo da produção, o que passou a ser denominado por *outsourcing* (DRUCK *et al.*, 2018).

Para Castel (1998), na Inglaterra e na França, a subcontratação fora usada no século XVI como meio de controle dos mercadores sobre o trabalho dos artesãos independentes através do processo de assalariamento de trabalho subcontratado, o que passou a constituir para um segmento desse grupo a perda de propriedade e produção de seu trabalho.

De acordo com Druck *et al.* (2018, p. 114):

No Brasil, sua origem está no trabalho rural, através do sistema de “gato”, que se apoia no trabalho tipicamente sazonal (intermitente), presente na agricultura até os dias atuais. Foi também uma forma de contratação utilizada desde os primórdios da industrialização nas áreas urbanas, ainda que de forma secundária.

Segundo os autores Druck *et al.* (2018), no século XIX, em 1852, ocorre o que pode ser denominado como primeira experiência de terceirização no Brasil, no processo de substituição do trabalho escravo por migrantes europeus, em Limeira, São Paulo, em que o senador e

<sup>52</sup> Não há consenso na bibliografia pesquisada sobre o que veio a ser a primeira experiência de terceirização no mundo e no Brasil, uma vez que a sua prática não se deu a partir da legislação sobre o tema, constituiu menção na lei para regular uma prática que passou a representar situação de conflito, conforme discorrido ao longo deste capítulo. Urge registrar, de acordo com Druck *et al.* (2018, p. 116): “Os resultados de estudos e pesquisas sobre a terceirização no Brasil têm invariavelmente enfatizado a indissociabilidade entre este fenômeno e a precarização do trabalho em todos os segmentos investigados nos últimos 25 anos. Os diversos indicadores construídos pelas pesquisas revelaram a degradação do trabalho em todas as suas dimensões: no desrespeito aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde, nos maiores índices de acidentes e na vulnerabilidade política dos trabalhadores que, dispersos e fragmentados, têm dificuldades para se organizar coletivamente”. Para os autores, a maior predominância dos estudos versa sobre os limites constitucionais, regulamentação, ilícitos e o crescimento desse fenômeno com um enfoque do direito do trabalho. São recentes as pesquisas sobre a implementação da terceirização no serviço público, como bancos e universidades, envolvendo de modo especial os serviços de manutenção, limpeza, portaria e segurança e utilização de OS na área de saúde para terceirizar serviços. São escassos os estudos que tenham como objeto a condição de trabalho dos trabalhadores terceirizados. Até a presente redação, com as pesquisas por nós desenvolvidas, desconhecemos estudos que versem sobre a terceirização da administração/trabalho de professores em unidades de ensino da rede ensino pública básica, desafio este que esta tese se propõe no quinto capítulo, à luz da sociologia do trabalho.

fazendeiro Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, por conta própria, trouxe mais de 300 famílias da Suíça e da Alemanha e, posteriormente, por meio de parceria com o governo desse mesmo estado, trouxe mais de 1.500 colonos para os processos de trabalho nas plantações, em especial de café, levando ao que se convencionou chamar de escravidão branca.

A entrada da terceirização na indústria no Brasil é datada de aproximadamente 1950 junto às montadoras de veículos, num cenário em que a legislação não tocava a este aspecto nas relações de trabalho, doravante seu enraizamento mostrou-se permanente como uma tendência a se firmar na indústria e no trabalho de um modo em geral, sobretudo por representar condições de diminuição das despesas (DRUCK *et al.*, 2018).

No serviço público, a primeira menção que a lei faz à terceirização ocorre em 1967, período de governo militar, por meio do Decreto Lei 200/1967 sob a pecha da descentralização, cujo objetivo era impedir o crescimento descontrolado do Estado, em que no artigo 10 aborda referente atividade finalística do Estado. Nesse processo de parceria cabe ao Estado a atribuição de fiscalização como condição para o controle de liberação de verbas para execução dos serviços.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967, s/p, grifos nossos).

De acordo com Druck *et al.* (2018), em 1970, por meio da Lei 5.646/1970, foram determinados os segmentos, entre eles limpeza, conservação, transporte e operação de elevadores, os quais poderiam ser pactuados com terceiros para sua execução.

Em 1974, por meio da Lei 6.019/1974 (BRASIL, 1974), que “Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências”, fica estabelecido no artigo 4º que “Empresa prestadora de serviços a terceiros é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos”. Esta lei estabelecia o prazo máximo de três meses do contrato de trabalho, o que na redação incluída pela Lei nº 13.429, de

2017, se estende para 180 dias, com indicação de que o provisório venha a se tornar permanente, com migração de trabalhadores para empresas diferentes em espaços curtos de tempo e, ainda, sob o escrutínio da lei de que “qualquer que seja o ramo da empresa tomadora de serviços, não existe vínculo de emprego entre ela e os trabalhadores contratados pelas empresas de trabalho temporário” (BRASIL, 2017b, s/p.).

O Decreto Lei 89.056 (BRASIL, 1983, s/p) regulamentou a contratação de empresas terceiras para as áreas de segurança e vigilância ao dispor “sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências”.

Dado que o avanço acelerado de estratégias de trabalho envolvendo a terceirização se ampliava no Brasil, no âmbito jurídico, em 1986, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) implementou o enunciado 256, que em sua redação estabelece “salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços”. Em 1993, elabora a súmula 331, na busca de uniformizar o entendimento da jurisprudência no TST (BRASIL, 1993, s/p).

Em sua redação, reza que:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

[...]

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

[...]

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (BRASIL, 1993, s/p).

Destacamos dois aspectos que se relacionam diretamente com nossa pesquisa. O que se refere à lei estabelecer a terceirização exclusivamente da atividade-meio da empresa contratante e no que tange à responsabilidade solidária entre a empresa contratante e a interposta quanto às

garantias constitucionais dos trabalhadores. Destacamos que a súmula 331<sup>53</sup> não foi capaz de estancar a burla em razão de que o conceito de atividade-meio e fim não fora sistematizado em detalhes para todo ramo de atuação de atividade empresarial no cenário nacional.

Nesse sentido, acentua Souto Maior (2003, p. 3):

O padrão jurídico criado desvincula-se da função histórica do direito do trabalho, que é o da proteção do trabalhador. A perspectiva do Enunciado foi apenas a do empreendimento empresarial. Isto permitiu que a terceirização, que em tese apresentava como método de eficiência da produção, passasse a ser utilizada como técnica de precarização das condições de trabalho.

Em 1994, por meio da Lei 8.863/1994, amplia-se a possibilidade de contratação de vigilância para outros estabelecimentos e assemelhados, e passa a vigorar a seguinte redação:

Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de: I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas; II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga (BRASIL, 1994, s/p).

O que ficava restrito à área de segurança, em 1997, por meio da instrução normativa nº 3, regulamentou e ampliou o nicho que passou a ser possível de atuação por pessoa jurídica de direito privado, como aquela “que se destina a realizar determinado e específico serviço a outra empresa fora do âmbito das atividades-fim e normais para que se constitui esta última”, dado que as relações de trabalho entre a intermediária e seus funcionários deveria ser regida pela CLT (BRASIL, 1997b, s/p).

Nos anos seguintes, de 1998 a 2017, se acirram as discussões acerca da regulamentação da terceirização no Brasil, dentre os aspectos destacamos: o Projeto de Lei nº 4.302, de 19 de março de 1998, apresentado na câmara dos deputados em março de 1998, governo de FHC, cuja ementa rezava sobre: “as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências”; em outubro de 2004 é apresentado o Projeto de Lei nº 4.330, voltado a dispor “sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes”; nesse mesmo ano é criado o grupo CUT Nacional,

---

<sup>53</sup> A súmula 331 passou por algumas edições, sendo que a última redação data de 2011. Porém, em todas elas, dois elementos permaneceram inalterados, a saber: permissão da terceirização da atividade meio do tomador; e à empresa contratante *impõe apenas responsabilidade subsidiária*. O segundo fator significa que a empresa tomadora deveria ser acionada na justiça após esgotados todos os recursos, ao longo de anos, junto à interposta, que já poderia deixar de existir a muito tempo, o que resultou em perda de tempo por parte das autoridades com processos sem possibilidade de conclusão, prejuízos para os cofres públicos e, na ponta da lança, os trabalhadores, como mais prejudicados, que em razão do cansaço institucional, acabavam por desistir de requerer seus direitos.

iniciativa envolvendo a classe trabalhadora para discutir e mobilizar sobre a terceirização; em 2007, a partir das discussões e contribuições da CUT, é apresentado o Projeto de Lei nº 1.621 (BRASIL, 2007a), de 12 de julho de 2007, que rezava “sobre as relações de trabalho em atos de terceirização e na prestação de serviços a terceiros no setor privado e nas sociedades de economia mista”, na tentativa de resguardar direitos dos trabalhadores; em 2011 é realizada audiência pública do TST para debater acerca da terceirização, bem como a criação do fórum para defesa de direitos de trabalhadores ameaçados pelas terceirizações; em 2012 são realizadas as audiências públicas no senado federal para debater os aspectos referentes à precarização do trabalho no Brasil e na Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) visando discutir o PL nº 4.330 com a presença do presidente da CUT nacional, Vagner Freitas; em 2013 o relator do projeto 4.330 apresenta parecer favorável na CCJC; nesse mesmo ano, a partir do parecer do relator, a CUT realiza várias ações, dentre as quais destaca-se a apresentação de emendas ao projeto 4.330, realiza mesa de negociações entre as centrais sindicais e o Governo Federal; e em 2015 o Projeto de Lei nº 4.330 é aprovado na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal.

Por meio de manobra regimental do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, resgatou-se o projeto nº 4.302 que a época já havia sido aprovada no Senado, em 2002, e o submete à Câmara, que o aprova com alguns vetos no ano de 2017. Este seguiu para a presidência da república, ao então Michel Temer, após ter chegado ao poder por um tenso processo político de impedimento de Dilma Rousseff, o qual sanciona a Lei nº 13.429/17 que autorizou as terceirizações irrestritas no Brasil<sup>54</sup>.

A insistência do empresariado brasileiro sobre a segurança jurídica nos processos de terceirização e sua ampliação para as atividades-fim, tem justificativa em que, de acordo com a SEBRAE (2017, p. 6):

87% das empresas industriais utilizam ou já utilizaram a terceirização; 53% das empresas já deixaram de utilizar devido à insegurança jurídica; 38% das empresas já deixaram de utilizar devido à ações trabalhistas de empregados terceirizados; As áreas que já sofreram mais terceirização foram: segurança e/ou vigilância (59,8% das empresas), limpeza e/ou conservação (55,4%), montagem e/ou manutenção de equipamentos (50,0%) e logística e transportes (45,6%); 91% das empresas são favoráveis à regulamentação da terceirização [...]

O que se constata com a Lei nº 13.429/2017 é que para além da regulamentação das atividades de terceirização no Brasil, vendida sob o escrutínio da legalização das relações

---

<sup>54</sup> Não é foco deste trabalho discutir sobre os processos políticos que levaram ao impeachment de Dilma Rousseff, contudo é notório o alinhamento e orientação do governo que usurpou ao poder aos interesses do capital.

laborais para que os trabalhadores tivessem acesso aos seus direitos, o que estava na mira de seus idealizadores era a extensão de sua aplicabilidade para todos os setores do trabalho.

O que se coloca nesse cenário é a maior rotatividade de trabalhadores nos postos de trabalho, achatamento de salários, alongamento de jornada de trabalho, diminuição de empregos, externalização dos riscos aos trabalhadores, desmobilização da organização sindical<sup>55</sup>, ampliação da intermitência – daqueles trabalhadores que trabalham por um período, ficam fora do mercado de trabalho, trabalham novamente e ficam fora do mercado outra vez. Em tempos de escassez de postos de trabalho constitui um cenário profícuo para o ideário neoliberal nivelar por baixo a renda média do trabalhador.

#### **4.3 A relação terceirização e precarização**

Por precarização do trabalho entende-se o processo pelo qual as desvantagens somam-se superiores às vantagens (RODRIGUES; SANTOS; SILVA, 2020) sentidas pela classe-que-vive-do-trabalho em sua relação diária, em que estão presentes menos percebimento de salários, jornada de trabalho mais extensa, maior rotatividade, insegurança, elevados índices de acidentes, adoecimentos, falta de proteção social e desvalorização de classe<sup>56</sup> (CUT, 2014; DRUCK; FILGUEIRAS, 2014; ANTUNES, 2015; BARBOSA, 2019).

Com amparo em Previtali e Fagiani (2020), compreendemos o processo de precarização das condições de trabalho como um movimento abrangente com contornos históricos na relação capital-trabalho, reverberando-se no Brasil, dado o recorte temporal de análise desta tese, de modo especial a partir do governo de FHC, por meio da NGP, a qual aprofunda a condição de insegurança e instabilidade no trabalho e na vida para a classe que vive do trabalho, conforme os resultados oriundos das reformas aprovadas na segunda década do século XXI, de modo

---

<sup>55</sup> “Vale lembrar que a terceirização impõe também uma pulverização dos sindicatos, ocorrendo muitas vezes que, em uma mesma empresa, os diferentes setores terceirizados vinculem-se a sindicatos diferenciados, quando não são proibidos de fato de exercerem filiação e atividades sindicais. Ou seja, além do fosso entre terceirizados e não-terceirizados, há também clivagens intraterceirizados” (ANTUNES, 2015, p. 11-12).

<sup>56</sup> Dezenove dos 26 ministros dos Tribunais Superiores do Trabalho assinaram carta direcionada ao presidente da CCJ, em 27 de agosto de 2013 com o seguinte alerta: “Como se sabe que os direitos e garantias dos trabalhadores terceirizados são manifestamente inferiores aos dos empregados efetivos, principalmente pelos níveis de remuneração e contratação significativamente mais modestos, o resultado será o profundo e rápido rebaixamento do valor social do trabalho na vida econômica e social brasileira, envolvendo potencialmente milhões de trabalhadores”. Além do potencial problema para aqueles que vivem do trabalho, alertaram também sobre o déficit fiscal para o Estado, em razão do desmembramento das grandes empresas e transferência das atividades para as terceirizadas, de pequeno porte, com mais isenções fiscais e o terceiro aspecto se relaciona a outro sobre peso para o Estado, dado que os terceirizados são menos protegidos por planos de saúde e há maior incidência de acidentes de trabalho, o que tenderá a sobrecarregar o SUS. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-tst-terceirizacao.pdf>. Acesso em 03 nov. 2021.

especial para este estudo, a reforma trabalhista, com a qual a regulamentação das terceirizações está intimamente ligada.

Neste sentido, compreendemos que, na relação entre trabalho e terceirização, a tônica é a precarização, pois conforme os dados discorridos e que se seguem, constatamos retrocessos para aqueles que vivem do seu trabalho. Assim, o que pretendemos demonstrar nesta seção é que o trabalho terceirizado não representa uma extensão e fonte de realização dos seres sociais; pelo contrário, agudiza o fenômeno da precarização como determinação estrutural e que é abrangente nas relações entre capital e trabalho.

A despeito das variadas formas de compreensão do que vem a ser a terceirização, propaladas por áreas de conhecimento como Administração e Direito, de cariz conservador e alinhado à tônica neoliberal, nossa posição é de que a contratação de trabalho por meio da terceirização representa a condição de intensificação da precarização e da exploração do trabalho, sendo que o cenário brasileiro aponta para a flexibilização como sinônimo de aprimoramento e modernização das relações de trabalho, o que em voga representa a perda de direitos trabalhistas, intermitência, submissão desmedida, rotatividade, insegurança em relação ao futuro e sério entrave para a organização coletiva dos trabalhadores.

Essa posição está em consonância à expressa por Filgueiras e Cavalcante:

[...] trata-se de uma forma de contratação laboral que melhor tem se ajustado ao formato neoliberal imposto aos mercados de trabalho, concedendo às empresas uma série de benefícios, como a flexibilidade de manejá-la força de trabalho a um custo econômico e político reduzido. As consequências podem ser ainda mais amplas: internalizar nas mentes e corpos - e, é claro, positivar no direito - um novo valor e um novo discurso que eliminem o fundamento da regulação social anterior do capitalismo, isto é, que possam dissociar - ideológica, política e juridicamente - a empresa de seus trabalhadores; algo que possa quebrar, portanto, a noção de que há qualquer vínculo entre os lucros auferidos e os trabalhadores necessários a reprodução dessa riqueza (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015, p. 16).

Justifica-se também essa posição com base no que apresentam Druck e Filgueiras (2014):

Os estudos dos diversos setores pesquisados nos anos 2000, bancários, call centers, petroquímico, petroleiro, automotivo, complexos agroindustriais, construção civil, além das empresas estatais ou privatizadas de energia elétrica, comunicações e dos serviços públicos de saúde, evidenciam, além do crescimento da terceirização, as múltiplas formas de precarização dos trabalhadores terceirizados em todas essas atividades: nos tipos de contrato, na remuneração, nas condições de trabalho e de saúde e na representação sindical. Revelam também a criação de trabalhadores de primeira e segunda categoria, estimulando a concorrência e a discriminação dos chamados

“terceirizados”, encontrados inclusive, sob condições de trabalho análogo ao escravo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014, p. 110).

É mister considerar que as contradições inerentes ao mundo do trabalho terceirizado estão associadas às imbricações do capital na relação força de trabalho e extração de mais valia, cuja centralidade está na espoliação do trabalhador como atributo responsável pela elevação das taxas de lucro e diminuição dos custos com o trabalho (ANTUNES, 2013; 2015).

Ao chicanear a terceirização como condição de melhorias para a classe trabalhadora, seus defensores a apresentam de forma simplória e apartada do que a constitui, limitam-se as práticas, sob a ótica da administração, como instrumento destinado a falsamente potencializar a criação de empregos, mitigar esforços para dar conta de todo processo produtivo e, como pano de fundo, propiciar melhores condições de retorno para aqueles que vendem sua força de trabalho. “Ao permitir que a maioria da classe trabalhadora assalariada, hoje regida pela CLT, possa converter-se em assalariados terceirizados, abre-se o caminho para a sociedade da terceirização total, que perpetuará ainda mais o trabalho desprovido de sentido humano-societal” (ANTUNES, 2015, p. 6).

Nesses termos, a burla, que deveria de longe ser exceção, tende a se tornar regra, dado que se legitima, oficializa e torna inconteste aquilo que degrada o homem na sua humanidade, pois o aprofunda na relação laboral que, antes de ser uma extensão e necessidade de sua natureza, o escraviza, coopta e tortura<sup>57</sup>.

Desse modo, os falaciosos argumentos apresentados não se sustentam em fatos ou dados oficiais e escondem os reais objetivos dos defensores da reforma. Na afirmação da supremacia do encontro “livre” de vontades “iguais” e no ataque à Justiça do Trabalho, o que se pretende é desconstituir a tela de proteção social duramente conquistada neste Brasil desigual e, em decorrência, esvaziar a Justiça do Trabalho, cuja função primeira é concretizar o Direito do Trabalho. Assim, para o sucesso dos objetivos ocultos no texto da reforma é, também, necessário inviabilizar o acesso à Justiça do Trabalho, em flagrante desrespeito aos princípios inerentes ao processo do trabalho, entre eles o da gratuidade (CESIT, 2017, p. 16).

O pressuposto da flexibilização das relações trabalhistas condicionado pelo capital tem como estratégia viabilizar os meios para potencialização dos lucros. Sabe-se, de longa data, que em meio às crises cíclicas que são inerentes ao processo de produção do capitalismo, sempre resvalam no trabalhador os impactos negativos para sua superação.

---

<sup>57</sup> A defesa da denominada modernização das relações trabalhistas tem como pano de fundo a busca pela redução dos custos com o trabalho, conforme defesa da CNI, que afirma que 91% da indústria busca a redução de custos e 2% a especialização técnica para prestação de serviços (CNI, 2014).

A relação capital, tecnologia, produção, trabalhador, lucro e precarização se avoluma e intensifica com a falta de proteção social aos trabalhadores, de modo especial quando a lei, que deveria ser uma justa medida para equilibrar interesses opostos, está no compasso da ideologia dominante, a serviço dos que têm no lucro, via exploração, seu objetivo final.

De acordo com Antunes (2015), a precarização do trabalho por meio da terceirização não tem uma mediana de limites estabelecida a priori; seu movimento de intensificação e aprofundamento das formas de extração de mais valor se avolumam na cotidianidade do trabalho a corrosão dos corpos que, por meio de jornadas extensas, sugam toda possibilidade de fruição da vida humana bem como tende a cercar, controlar e delimitar as condições de alguma forma de emancipação do trabalhador dependente e subsumido ao labor capitalista, em que os instrumentos de controle atuam desde a falta de proteção social daqueles-que-vivem-no-trabalho até sua cooptação como “parceiros”, também signatários das benesses do sistema de produção.

Temos que o processo de alienação que se constitui em vilipêndio para a classe trabalhadora, escamoteada pelo emaranhado cipoal que forma a teia da relação trabalhista via terceirização, “uma vez que as relações sociais estabelecidas entre capital e trabalho são disfarçadas em relações inter empresas”, põem o trabalhador na difícil situação de, quando requerer “seu direito” – receber pelo que trabalhou – e se este for ignorado, ficar na encruzilhada da incerteza, pois pode recorrer à empresa tomadora somente após esgotados todos os recursos junto à terceira (ANTUNES, 2015, p. 12).

#### **4.4 Terceirização na administração privada**

Como apresentamos, não há data precisa sobre o início do que denominamos de terceirização no Brasil e no mundo, uma vez que a contratação e intermediação de mão de obra não regulamentada pelo que estabelece a lei vem de longa data e está presente nos mais variados meios de ocupações. O que se constata é que a lei, ao tocar na temática, consiste em uma forma de regular uma praxe que se torna campo de disputa entre trabalhadores, intermediadores de mão de obra e detentores de capital.

Nosso objetivo é compreender o que denominamos de Terceirização Irrestrita no serviço público na educação básica, contudo não podemos deixar de nos munir da compreensão do que é a terceirização das atividades-meio e fim na iniciativa privada, de modo especial, em razão de que a Lei das terceirizações aprovada em 2017 é expressão de um projeto apresentado em 1998, de um processo histórico no qual alastrava-se no Brasil a implementação da NGP, que

consiste em transpor para o setor público às “boas práticas” da iniciativa privada, como sinônimo de excelência na gestão da coisa pública, conforme demonstrado no Capítulo I desta tese.

O que se constata é que há aprofundamento da precarização e exploração e falta de proteção social ao trabalhador. Demonstramos essa afirmação com base em Filgueiras e Cavalcante (2015), os quais se fundamentaram em dados do Ministério do Trabalho e Emprego (TEM) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) entre os anos de 2010 e 2014 e apresentam dados preocupantes sobre o que denominam de trabalho análogo à escravidão.

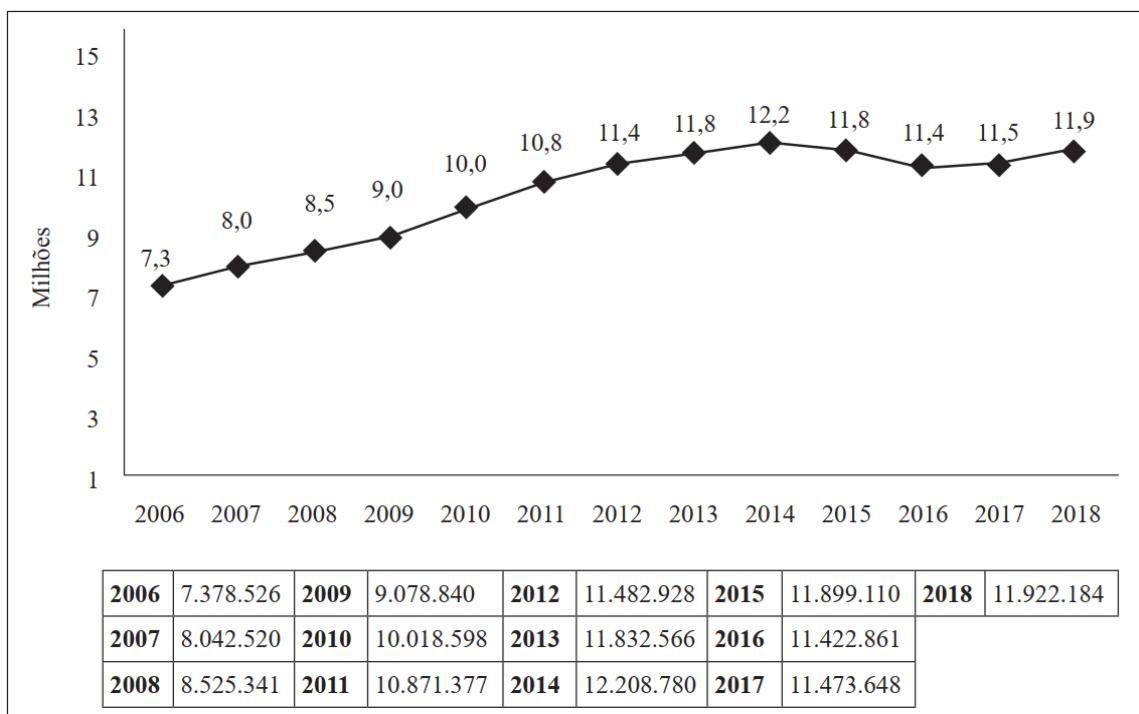
[...] Considerando os dez maiores resgates de trabalhadores em condições análogas às de escravos no Brasil em cada um dos últimos cinco anos (2010 a 2014), em quase 90% dos flagrantes os trabalhadores vitimados eram terceirizados. O setor que mais tem se destacado em número de flagrantes de trabalhadores em situação análoga à de escravos nos últimos anos, a construção civil, confirma essa incidência de trabalho terceirizado nos resgates. Dos 22 flagrantes ocorridos em construções em 2011 e 2012, 19 ocorreram com terceirização, incluindo desde pequenas empresas até gigantes do setor [...] Entre esses resgates com terceirizados formalizados figuravam desde médias empresas desconhecidas, até gigantes da mineração e da construção civil, do setor de produção de suco de laranja, fast food, frigorífico, multinacional produtora de fertilizantes, obras de empresas vinculadas a programas do governo federal (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015, p. 26).

Rodrigues, Santos e Silva (2020), ao realizarem estudo sociodemográfico e socioeconômico sobre os trabalhadores terceirizados no Brasil, com base na RAIS, apresentam que o expressivo crescimento do número de trabalhadores terceirizados entre os anos de 2006, com 7,3 milhões, a 2018, com 11,9 milhões, é reflexo da guinada empresarial com o fito de enfrentar momentos de crises e, por consequência, potencializar os seus lucros. O Gráfico 3 demonstra este movimento no balcão das contratações do mercado interno, marcado por um período de crescimento das atividades econômicas bem como de recessão delas, em consequência do cenário macroeconômico. O que temos é que em 2014, ano que o país sofreu vertiginosamente a recessão econômica em consequência do mercado internacional já abalado a partir de 2008 com a crise iniciada nos EUA e pela instabilidade política, há um arrefecimento e queda significativa nos postos de trabalho terceirizados. Este momento foi marcado pela contenção dos investimentos produtivos, expurgando para a margem do mercado os trabalhadores e transformando-os em desempregados desalentados, informalizados, autônomos e precarizados.

O ano de 2017 representa um momento de retomada de crescimento no número dos terceirizados, fator possivelmente propiciado pela aprovação da Lei das Terceirizações n.

13.427 no referido ano, a qual ampliou para todo seguimento das atividades produtivas, seguido de 2018 com a proporção de 11.922.184 de trabalhadores.

**Gráfico 3 - Evolução do número de trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho formal no Brasil (2006-2018)**



Fonte: Rodrigues, Santos, Silva (2020).

O fator preocupante da Lei 13.427/2017 é que, ao ampliar a possibilidade da terceirização para toda a escala das atividades produtivas, esta venha acompanhada pela conversão de postos de trabalho tipicamente contratantes para a modalidade de terceiro, conforme compilação apresentada no gráfico anterior, uma vez que tanto seus defensores quanto os críticos têm em comum a compreensão de que ela, terceirização, possibilita a redução dos custos e este fator escoa necessariamente pelo vale da precarização, dado que são os terceiros que percebem menores salários<sup>58</sup>, estão imersos na desproteção social e desamparo sindical e são proporcionalmente as mais numerosas vítimas de acidentes fatais no trabalho.

O trabalho feminino tem representado escala de crescimento expressiva nos postos de trabalho terceirizados no Brasil. Conforme Rodrigues, Santos e Silva (2020), em 2006, de um

<sup>58</sup> Prática essa em desacordo com o conceito de proteção e trabalho digno da Constituição Federal, artigos 6º e 7º e com o exposto no art. 461, da CLT: “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade”.

total de 7,3 milhões de terceirizados, 2,7 milhões (37%) eram do sexo feminino, já em 2018, com 11,9 milhões de trabalhadores terceirizados, 4,9 milhões (41,3%) eram mulheres, em decorrência de maior demanda por postos de trabalho no setor de serviços, como limpeza e conservação, o que permite vislumbrar a sequência histórica discriminatória de desvalorização do trabalho feminino e mal remunerado.

Passos e Nogueira (2018) apontam que a terceirização/precarização das condições de trabalho e vida tenciona a dar sequência no retrato de piores condições para as mulheres e especialmente as negras, em razão de que, precipuamente no âmbito público em geral, os principais quadros de trabalhadores terceirizados estão voltados para o setor de serviços de manutenção e limpeza, e estes tendem a atrair/recrutar fundamentalmente as mulheres negras e pessoas com baixa qualificação, conforme demonstram os estudos de:

[...] doutoramento de Passos (2016), a autora, ao estudar sobre a realidade das cuidadoras dos serviços residenciais terapêuticos do município do Rio de Janeiro no ano de 2014, identifica que das 258 trabalhadoras terceirizadas, 72% eram negras e 26% brancas. Já o estudo realizado por Lima e Carvalho (2016) com merendeiras terceirizadas que atuam no Colégio Pedro II, no campus de Realengo/RJ, os autores identificaram, nos anos de 2014-2015, que a maioria era negra e moradora da periferia. Em relação aos serviços de limpeza, que majoritariamente já são terceirizados, a pesquisadora Patrícia Galvão assinala que nesse ramo a maioria das trabalhadoras que exercem essa função são negras. Diana Assunção (2013) apresenta em seu livro A precarização tem rosto de mulher que a maioria dos terceirizados que exercem a função de limpeza na Universidade de São Paulo são mulheres e moradoras das favelas do entorno da universidade (PASSOS; NOGUEIRA, 2018, p. 7).

O relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre “Retrato das desigualdades de Raça e Gênero: 1995-2015”, o qual aponta que no mercado de trabalho, no período de vinte anos analisados, a taxa de ocupação feminina oscilou em torno de 54-55%, permite constatar que aproximadamente metade da população feminina em idade ativa esteve desocupada no período, ao passo que o percentual masculino chegou a 85% de ocupação. Para as que se lançam no mercado de trabalho, a taxa de desocupação em 2015 era de 11,6%; já para as mulheres negras, 13,3%; e entre as que possuem ensino médio incompleto, a taxa chegou a 17,4%.

No quesito rendimentos, manteve-se o quadro de ordenamento no montante dos ganhos do maior para o menor, vindo primeiro homens e mulheres brancas, depois homens e mulheres negras. Além do mais, soma-se a dupla jornada para maioria das mulheres, realidade para 91% delas no ano de 2015, enquanto para eles 53%, constituindo um cenário em que elas trabalham 7,5 horas semanais a mais que os homens. À medida que a renda média das trabalhadoras

aumenta, reduz o seu dispêndio de horas com a dupla jornada, o que para o IPEA (2017a), pode estar relacionado ao acesso a eletrodomésticos, como exemplo, máquina de lavar roupa.

Segundo Rodrigues, Santos e Silva (2020), nos anos analisados, a maioria dos trabalhadores tinham a idade de 30 a 39 anos, 29,6% em 2006 e, em 2018, 32,4%, o que pode representar um envelhecimento dos trabalhadores nos respectivos postos, corroborado pelo dado de que em 2006, 30,2% dos trabalhadores tinham mais de 40 anos e, em 2018, 37,4%. Isto pode estar associado à demanda por trabalhadores mais aptos a desenvolverem trabalhos mais leves como limpeza e conservação e comporem uma massa daqueles com menor qualificação, seguindo essa tendência entre os que possuem idade de 50 a 64 anos, perfazendo um percentual de 9,5% em 2006 e de 14,7% em 2018. Estes cidadãos podem compor os extratos frontalmente afetados pela reforma previdenciária, com o prolongamento da idade para aposentadoria, índices ainda menores de qualificação, incapazes de se submeter às atividades produtivas que envolvem tecnologias e mais facilmente adaptáveis ao perfil requerido pelos postos criados, além de serem mais facilmente descartáveis nas relações trabalhistas em decorrência de que são menos visados pelo mercado.

Em se tratando do quesito qualificação, em 2006, 43,3% possuíam ensino médio completo até superior incompleto e em 2018 esse índice salta para 56,5%; os que possuem ensino superior completo representam 12,0% e 19,9%, respectivamente; os com fundamental completo 14,8% em 2006 e em 2018, 24,8%; e o maior salto de ocupações entre aqueles considerados sem instrução até o fundamental incompleto, representando 0,8% em 2006 para 19,9% em 2018. Isto que corrobora os estudos que afirmam ser a terceirização fonte de redução de custos do trabalho e fator de precarização, contrariando a tese de seus defensores de maior especialização dos serviços prestados (RODRIGUES; SANTOS; SILVA, 2020).

No que concerne aos salários, é notória a escala de evolução com tendência a redução de custos, conforme dados a seguir.

**Tabela 1 - Rendimento em salário-mínimo de trabalhadores terceirizados no mercado formal no Brasil (2006-2018)**

Faixa de rendimento em salário mínimo	2006		2018		Variação (%) 2006-2018
	n.º	(%)	n.º	(%)	
Até 1 salário	306.924	4,2	568.318	4,8	85,2
1 a 2 SM*	3.576.811	48,5	6.339.999	53,2	77,3
2 a 3 SM	1.439.513	19,5	2.265.393	19,0	57,4
3 a 5 SM	942.930	12,8	1.325.986	11,1	40,6
5 a 10 SM	606.844	8,2	782.784	6,6	29,0
Mais de 10 SM	420.249	5,7	431.903	3,6	2,8
Ignorado	85.255	1,2	207.801	1,7	143,7
Total	7.378.526	100,0	11.922.184	100,0	61,6

Fonte: Rodrigues, Santos e Silva (2020, p. 16).

\*SM: salário mínimo.

Os dados revelam o que é considerado como abismo salarial entre trabalhadores tipicamente contratados e os terceirizados, demonstrados por Pelatieri *et al.* (2018), em que a média de remuneração do trabalhador formal em 2014 foi de R\$ 2.639 e dos terceirizados R\$ 2.021. Também é corroborado por Sousa, Sobral e Macambira (2018), os quais demonstraram que em 2015 os trabalhadores terceirizados recebiam em média 66,13% do valor do salário dos tipicamente contratados. Deve ser considerada também a alta taxa de rotatividade nesse cenário, que é acompanhada pela prática do tempo limite que os contratos de trabalho terceirizados permitem, fazendo com que ao término da vigência do tempo de atuação de uma empresa seja realizada licitação para prestação de uma nova intermediária, a qual recontrata a maioria dos trabalhadores, os quais tem seu tempo de férias açoimbarcado por essa manobra e novamente iniciam um novo ciclo de prestação de serviços, prática comum nos tribunais do Brasil, inclusive STF, conforme documentário exibido pela Boitempo<sup>59</sup> (MAIOR, 2015).

#### 4.5 Índice de acidentes em empresas tipicamente terceirizadas no Brasil

De antemão, é necessário destacar que os órgãos oficiais não dispõem de base de dados que permitam identificar o índice de accidentalidade de trabalho com trabalhadores tipicamente terceirizados. Não há caracterização específica nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), MTE, Previdência social e demais órgãos de informações e acesso público que permitam aos pesquisadores e instituições independentes formularem base de dados para compreensão científica.

<sup>59</sup> Disponível em: <https://grupodepesquisatrabalhoecapital.wordpress.com/cultura/terceirizado/>.

Esta situação não permite a aferição precisa sobre a accidentalidade no trabalho terceirizado e, por consequência, restringe a formulação de políticas públicas para o enfrentamento dos desmandos e fatores potenciais para o solapamento da saúde e da vida de milhares de trabalhadores anualmente.

Em decorrência desse cenário, a estratégia que os pesquisadores e órgãos independentes adotam são as investigações setoriais e os estudos de casos que permitem abranger uma parcela reduzida do que compõe a totalidade dos fatos. Nem por isso esses dados são insignificantes, pelo contrário, são de extrema importância para mensuração de informações confiáveis que perfazem todas as teias que compõem os espaços diários da vida dos trabalhadores, pois se debruçam e esgarçam os detalhes que as informações oficiais publicam. Assim, essas iniciativas representam atividade de tamanha importância, resistência e luta por melhores condições e dignidade no trabalho.

Considerando-se que o contingente de trabalhadores com carteira assinada no ano de 2019 foi de 47.544.211 (RAIS, 2021) e os registros de acidentes de trabalho – convêm destacar que a População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil somava 105.852 milhões, bem como a falta de rigor, critério, burla e transparência nos registros de acidente de trabalho –, a tabela a seguir permite a compreensão de parte do cenário do que é em si os números da accidentalidade, somado à questão de que os trabalhadores com carteira assinada podem ter maior acesso a treinamentos preventivos de acidentes oferecidos pelas empresas e maior acesso aos Equipamentos de Proteção Individual (EPI). Neste cenário não estão contemplados os informais, os intermitentes e os desalentados, que eventualmente desenvolvem alguma atividade produtiva.

Entre os anos de 2017 e 2018 houve aumento de 5,09% nos acidentes de trabalho registrados e uma queda de 0,60% de 2018 para 2019; contudo a letalidade dos acidentes de trabalho aumentou em 2,44% no período. A Tabela 02 traz a série histórica entre os anos 2000 e 2019, a qual permite vislumbrar a evolução dos números acompanhada do aquecimento do mercado/postos de trabalho gerados ao longo do período. Entre os campos de atuação com maiores índices de acidentes de trabalho estão o atendimento hospitalar, com 56.922 acidentes; hipermercados e supermercados, com 24.278; administração pública em geral, 17.471; transporte rodoviário, perfazendo 13.808; e abate de animais com 12.474. Os três primeiros segmentos constituem expressivo campo de trabalho terceirizado no Brasil (REVISTA PROTEÇÃO, 2021).

Tabela 2 - Número de acidentes e doenças do trabalho no Brasil (2000-2019)

Ano	Trabalhadores	Evolução ano	Quantidade de Acidentes do Trabalho				Total Acidentes	Evolução ano		
			Com CAT Registrada							
			Típico	Trajeto	Doença					
2000	26.228.629	4,94%	304.963	39.300	19.605		363.868	-6,18%		
2001	27.189.614	3,66%	282.965	38.799	18.487		340.251	-6,49%		
2002	28.683.913	5,50%	323.879	46.881	22.311		393.071	15,52%		
2003	29.544.927	3,00%	325.577	49.642	23.858		399.077	1,53%		
2004	31.407.576	6,30%	375.171	60.335	30.194		465.700	16,69%		
2005	33.238.617	5,83%	398.613	67.971	33.096		499.680	7,30%		
2006	35.155.249	5,77%	407.426	74.636	30.170		512.232	2,51%		
2007	37.607.430	6,98%	417.036	79.005	22.374	141.108	659.523	28,75%		
2008	39.441.566	4,88%	441.925	88.742	20.356	204.957	755.980	14,63%		
2009	41.207.546	4,48%	424.498	90.180	19.570	199.117	733.365	-2,99%		
<b>Média anos 00</b>	<b>32.970.507</b>	<b>5,13%</b>	<b>370.205</b>	<b>63.549</b>	<b>24.002</b>	<b>181.727</b>	<b>512.275</b>	<b>7,13%</b>		
2010	44.068.355	6,94%	417.295	95.321	17.177	179.681	709.474	-3,26%		
2011	46.310.631	5,09%	426.153	100.897	16.839	176.740	720.629	1,57%		
2012	47.458.712	2,48%	426.284	103.040	16.898	167.762	713.984	-0,92%		
2013	48.948.433	3,14%	434.339	112.183	17.182	161.960	725.664	1,64%		
2014	49.571.510	1,27%	430.454	116.230	17.599	148.019	712.302	-1,84%		
2015	48.060.807	-3,05%	385.646	106.721	15.386	114.626	622.379	-12,62%		
2016	46.060.198	-4,16%	355.560	108.552	13.927	107.587	585.626	-5,91%		
2017	46.281.590	0,48%	341.700	101.156	10.983	103.787	557.626	-4,78%		
2018	46.631.115	0,76%	363.314	108.082	10.597	104.024	586.017	5,09%		
2019	47.554.211	1,98%	374.545	102.213	9.352	96.397	582.507	-0,60%		
<b>Média anos 10</b>	<b>47.094.556</b>	<b>1,49%</b>	<b>395.529</b>	<b>105.440</b>	<b>14.594</b>	<b>136.058</b>	<b>651.621</b>	<b>-2,16%</b>		

Fonte: Revista Proteção, 2021.

Já a SmartLab (2021, s/p.) aponta que na série histórica entre 2012 e 2020<sup>60</sup>, calcula-se que a cada 3h 51m e 28s uma morte ocorra em razão de acidente de trabalho; foram notificados 5.589.837 acidentes, resultando em 20.467 mortes. Neste período foram 427.733.347 dias de trabalho perdidos – inclusos os dias perdidos no ano de 2021 – “Os gastos estimados consideraram valores de pagamentos pelo INSS de benefícios de natureza accidentária de 2012 a 2020 e projetados até hoje. De 2012 a 2020, esse gasto, incluindo benefícios iniciados em anos anteriores, chega a R\$ 106.097.737.197,60 (R\$ 1 gasto a cada 2ms)”. Os números apontados se referem a trabalhadores com carteira assinada, portanto, não inclusos os informais.

Para além do solapamento da vida de centenas de milhares de trabalhadores, dos traumas, dos abalos na organização familiar, pelo risco que o trabalho apresenta, o elevado índice de acidentes custa muito caro para o Estado, pois, além de benefício previdenciário, parte significativa desse contingente é atendida no Sistema Único de Saúde (SUS), também custeado com verbas públicas. A cifra colossal de gastos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) apresentada é acompanhada de outras despesas para a União, conforme aponta o Tribunal Regional do Trabalho da 12<sup>a</sup> Região no ano de 2011, que destaca que os gastos com saúde podem passar de 100 bilhões por ano.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Previdência, houve queda nos números absolutos de accidentalidade de trabalho entre os anos de 2013 e 2019 – acompanhada pelo fator desemprego, que o ministério omite em sua publicação. Contudo, o Brasil amarga o segundo

<sup>60</sup> Informações extraídas do observatório no dia 27/10/2020 às 06:50 horas. Pontuamos esta informação em razão de que os números mudam correntemente.

lugar entre os países que compõem o G20, com registro de 6 óbitos para cada 100 mil habitantes, ficando atrás somente do México, de acordo com levantamento do Ministério Público do Trabalho e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (REVISTA PROTEÇÃO, 2021).

Apesar de os dados representarem diminuição no número de acidentes e de vítimas fatais de trabalhadores com carteira assinada, o Brasil amarga o triste dado de que há, até o presente momento, segundo dados oficiais, 23.172<sup>61</sup> trabalhadores mortos, em série estatística a partir do ano de 2012.

Já no levantamento sistematizado para o ano de 2018 a nível mundial, novamente o Brasil tem expressiva colocação neste triste ranking. Os dados do quadro abaixo expressam em números este demonstrativo.

**Quadro 2 - Acidentalidade e trabalho**

País	População (ano 2016)	Trabalhadores (ano 2018)	Acidentes não fatais (ano)	Mortes (ano)	Posição
China	1.378.700.000	768.734.500	281.576 (2015)	66.182 (2015)	1º
Índia	1.324.200.000	461.646.000	5.953 (2007)	2.140 (2007)	4º
EUA	323.100.00	159.234.600	236.763 (2015)	4.818 (2014)	2º
Indonésia	261.100.000	126.753.800	NI	NI	NI
Brasil	207.700.000	92.524.800	549.405 (2017)	2.156 (2016)	3º

Fonte: Revista Proteção, adaptado de Anuário Brasileiro de Proteção 2020 - Indicadores globais.

Nota: NI – não informado.

Nota: a diferença entre anos para um mesmo fator na tabela se dá em razão da última informação repassada à OIT.

Em termos absolutos, o Brasil ocupa o terceiro lugar no número de mortes, de acordo com as informações que cada país fornece à OIT; contudo, o número de mortes a cada 100 mil trabalhadores é de 2.33, 42º lugar. Já para o Anuário Brasileiro de Proteção, o número de óbitos é de 4 para cada 100 mil trabalhadores. Como o embasamento se dá a partir da perspectiva informada pelos governos à OIT, considerou-se esta informação.

As variáveis a serem consideradas dizem respeito a que as condições de trabalho podem não ser precárias em nível de igualdade em cada país, bem como o número de trabalhadores ser maior e, por consequência, interfere também no número de acidentes. Por outro lado, há também que se considerar a eficiência e a transparência das notificações, o que pode ser alterado

<sup>61</sup> Informações coletadas em 17 de março de 2022, às 08:24. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst>.

pelo rigor da administração federal, bem como pela ocultação de dados perante os órgãos internacionais.

#### 4.6 A terceirização e a accidentalidade

São preocupantes os dados da accidentalidade com trabalhadores subcontratados/terceirizados em múltiplos setores do capitalismo predatório advindos da reestruturação produtiva, em que pese a uma remodelagem dos moldes de exploração do trabalho no final do século XX e início do XXI.

O setor elétrico possui importante banco de dados, oriundo de pesquisas de longa data e sistematização de dados organizados pela Fundação Coge, os quais expressam em números os dados desse movimento do capitalismo e, por consequência, o solapamento da saúde e vida dos trabalhadores. De acordo com o Correio Brasiliense (2013), os dados demonstram que a falta de segurança é a principal causa de acidentes fatais e, dentre eles, 80% envolvem mão de obra terceirizada no setor elétrico.

Silva (2013), em levantamento dos acidentes fatais com trabalhadores contratados e subcontratados no setor elétrico do Brasil entre os anos de 2002 e 2011, demonstra a partir dos dados colhidos o alto índice de mortalidade entre os trabalhadores do setor eletricitário, com predominância para os de vínculo subcontratado, conforme dados da Tabela 3.

**Tabela 3 - Força de trabalho e accidentalidade no setor elétrico brasileiro (2002-2011)**

Ano	Média Contratados	Acidentes fatais contratados	Média Subcontratados	Acidentes fatais subcontratados	Total força de trabalho	Total acidente fatal
<b>2002</b>	<b>96.741</b>	<b>23</b>	<b>-</b>	<b>55</b>	<b>-</b>	<b>78</b>
<b>2003</b>	<b>97.399</b>	<b>14</b>	<b>39.649</b>	<b>66</b>	<b>137.048</b>	<b>80</b>
<b>2004</b>	<b>96.591</b>	<b>9</b>	<b>76.972</b>	<b>52</b>	<b>173.563</b>	<b>61</b>
<b>2005</b>	<b>97.991</b>	<b>18</b>	<b>89.283</b>	<b>57</b>	<b>187.274</b>	<b>75</b>
<b>2006</b>	<b>101.105</b>	<b>19</b>	<b>110.871</b>	<b>74</b>	<b>211.976</b>	<b>93</b>
<b>2007</b>	<b>103.672</b>	<b>12</b>	<b>112.068</b>	<b>59</b>	<b>215.740</b>	<b>71</b>
<b>2008</b>	<b>101.451</b>	<b>15</b>	<b>126.333</b>	<b>60</b>	<b>227.784</b>	<b>75</b>
<b>2009</b>	<b>102.766</b>	<b>4</b>	<b>123.704</b>	<b>63</b>	<b>226.470</b>	<b>67</b>
<b>2010</b>	<b>104.857</b>	<b>7</b>	<b>127.584</b>	<b>72</b>	<b>232.441</b>	<b>79</b>
<b>2011</b>	<b>108.125</b>	<b>18</b>	<b>139.043</b>	<b>61</b>	<b>247.168</b>	<b>79</b>

Fonte: Silva (2013, p. 3).

De acordo com Silva (2013), além da fatalidade dos acidentes ser maior entre os terceirizados, o fator terceirização representa outro triste dado para a classe trabalhadora. Destaca o autor que no ano de 1994 o setor elétrico empregava 188.208 trabalhadores e, com a

implantação da contratação de mão de obra terceirizada, perdeu 50 mil empregos até o ano de 1997, passando a contar com 138.226.

Nos anos subsequentes, conforme dados da Tabela 3, o número de contratações diretas continuou a baixar e os subcontratados cresceram exponencialmente, dado que em 2006 passou a ser superior; contudo, em 2003, mesmo que o número dos contratados diretamente fosse superior, 97.399, e subcontratados 39.649, os acidentes fatais com os contratados foi de 14, enquanto que com os subcontratados foi 66. Os números por si só estabelecem a relação da precarização nas condições de trabalho dos terceirizados no setor e manifestam a triste saga de milhares de trabalhadores que vão para o campo de luta/matadouro diariamente, envolvendo as distribuidoras de energia, as geradoras e as transmissoras.

De acordo com Coutinho (2014), a triste realidade do trabalho como matadouro de massa humana se repete na Petrobras.

De 1995 a 2013, o quadro efetivo da Petrobras cresceu de 46.226 para 86.108 empregados, ou seja, praticamente dobrou. O número de trabalhadores terceirizados foi elevado de 29.000 para 360.180, tendo crescido dez vezes mais, passando a constituir, portanto, mais de dois terços do total da força de trabalho explorada pelo sistema Petrobras. Naquele interregno de 19 anos, 52 trabalhadores efetivos e 268 terceirizados efetivos foram vítimas fatais de acidentes enquanto desenvolviam as suas atividades em prol da Petrobras, no Brasil e no exterior (COUTINHO, 2014, p. 218).

De acordo com a Revista IHU on-line (2011), em entrevista com Anselmo Ruoso, à época diretor do Sindicato dos Petroleiros do Paraná e Santa Catarina e Secretário de Relações Internacionais do setor privado da Federação Única dos Petroleiros (FUP), as condições de alto índice de mortalidade entre os terceirizados é acompanhada de menor percebimento nos salários, jornada de trabalho superior e piores condições nos alojamentos, além da Petrobras não permitir a participação de representantes dos trabalhadores terceirizados nas comissões que apuram acidentes.

A construção civil representa outro espaço em que a terceirização é largamente utilizada e, como reflexo, afeta diretamente no fator accidentalidade no trabalho, vindo a ocupar um dos primeiros lugares de mortalidade em serviço a partir da década de 1970 (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014).

No limiar dos preparativos para a Copa do Mundo no Brasil de 2014, dos 12 acidentes fatais ocorridos, 11 foram com trabalhadores terceirizados. Entre as principais causas estão insuficiente treinamento para o serviço, transferência de serviços mais perigosos para empresas terceirizadas e elevadas jornadas de trabalho: “a questão fundamental que explica essa maior

vitimização dos terceirizados é a externalização dos riscos ocupacionais. A terceirização é um escudo para as empresas tomadoras dos serviços” (DRUCK, FILGUEIRAS, 2014, p. 115).

Druck e Filgueiras (2014), ao realizarem cruzamento de dados disponíveis na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) da construção civil bem como pela análise das respectivas Comunicação de Acidente de Trabalho (CATs) emitidas em 2013, chegaram à conclusão de que

Em obras de acabamento, houve 2,32 vezes mais incidência de fatalidades entre seus trabalhadores, comparada à incidência do conjunto do mercado formal. Em números absolutos, foram 20 trabalhadores mortos, dos quais 18 eram terceirizados. Em obras de terraplanagem, cuja chance de morrer foi 3,3 vezes maior do que no restante do mercado de trabalho, dos 19 mortos, 18 eram terceirizados e apenas 1 contratado diretamente. Nos serviços especializados não especificados e obras de fundação, morreram 30 terceirizados e 4 contratados diretamente, tendo o setor 2,45 vezes maior índice de mortes em relação aos empregados formais da economia como um todo (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014, p. 114-115).

Nestes termos, de acordo com a pesquisa dos autores supracitados, há fortes indícios de que em atividades onde há maiores riscos e mais chances de morrer trabalhando, que em regra se deveria potencializar todas as precauções na ocorrência de acidentes, o que se constata é que há um afrouxamento das ações de prevenção, bem como, nesses setores, a implantação em massa dos trabalhadores terceirizados. “Ao nominar outra pessoa física ou jurídica como responsável pelo trabalhador, a contratante quase sempre se exime, na prática, da adoção de medidas para preservação da sua integridade física” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2014, p. 115).

Vale destacar que os dados se referem a trabalhadores com carteira assinada, excetuando-se, assim, uma gama de acidentes envolvendo manobras de “contratação” de serviços dos informais, amplamente relacionados às empresas terceirizadas.

O trabalhador terceirizado tem maior tendência à precarização do trabalho em razão de que, além dos resultados de produtividade que devem representar para a tomadora dos serviços, precisam incisivamente também gerar a parcela de mais valor para a intermediária que, em suma, geralmente é escolhida por desenvolver o trabalho sob um menor custo, dado o que se revela por meio dos pregões, leilões ou licitações. Assim, a garantia dos números e prazos na execução dos serviços resvala na penúria dos trabalhadores ao desenvolverem suas funções.

#### **4.7 Neoliberalismo e terceirização**

O capitalismo globalizado busca insistentemente, e tem conseguido, impor sua lógica de transformação da economia e da volatilidade das atividades econômicas, bem como das formas de gestão no mundo do trabalho. A ruptura com o modelo de produção fordista engendra uma nova configuração para a regulação do Estado, que encontra na flexibilização ansiada pela reivindicação patronal/neoliberal a adequação da agenda do trabalho à livre concorrência, como garantidor de direitos iguais e condição das economias locais se manterem nos trilhos do desenvolvimento mundializado (HARVEY, 1992; DRUCK; DUTRA; SILVA, 2019).

O fatalismo anunciado pela classe dominante sustenta não existir alternativa fora do mercado livre. Segundo essa visão, somente a economia de mercado livre consolida a democracia multipartidária, sem a intervenção estatal nas relações de natureza econômica. O neoliberalismo defende a tese de que o mercado livre é sinônimo de democracia multipartidária, cuja forma de organização é a única com capacidade de conduzir a sociedade ao jogo de regras democráticas, porque a compreende em sua inteireza. Sob um forte viés ideológico, a mensagem neoliberal pretende eternizar a situação e, ao mesmo tempo, impedir qualquer tipo de reação ao modelo vigente de relações econômicas e sociais. Em outras palavras, a ideologia neoliberal busca submeter o destino de todas as relações sociais e as atividades produtivas das pessoas à trajetória do capital, para que somente assim o regime econômico capitalista controle de maneira aberta todos os movimentos, sob pena de não haver democracia multipartidária, felicidade e liberdade na doutrina dos neoliberais (COUTINHO, 2014, p. 80).

O convencimento neoliberal das massas à adoção de seu patamar definidor de costumes, crenças e convicções atua de forma silenciosa nas relações diárias dos cidadãos na comunidade mundial, dado que a neutralização de qualquer movimento de resistência ao seu *modus operandi* tem toda força social de tornar antiquado aquele que se legitime por outra lei que não a neoliberal. Atua como um governo sedutor das paixões temporárias, que eterniza o transitório como métrica para estar no tempo presente em conexão assimétrica com o futuro delimitado para atendimento do gosto e das paixões gerais, adotadas inconscientemente como órbita que regula a relação dos corpos, comportamentos, desejos, convicções e projetos de futuro.

Sob esse prisma, não há alternativa para uma vida fora dos parâmetros neoliberais, pois desqualifica-se outras formas de compreensão como incertas e em desconexão com a realidade, legitima-se as desigualdades sociais como fatos naturais no cenário das livres escolhas e igualdade de oportunidades. Assim, impõe nas consciências a noção da necessidade astuciosa de estar em evidência e fazer diferente de forma semelhante aos que ocupam os espaços comuns, em que se organiza as ações da coletividade pela notoriedade do individual e, ao mesmo tempo, estabelece para o plano do individual regras de conduta para a aceitação da

coletividade em uma sequência ininterrupta de reverência àquilo que não é o ser social, tendo como causa e efeito a sua alienação.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008a, p. 12)

Ao condicionar a ação e a iniciativa do trabalhador pelo plano da *individualidade*, a racionalidade neoliberal estabelece a via da submissão e conformação pautada por um processo de subjetivação, em que a concorrência de todos contra todos rechaça as iniciativas de cooperação entre sujeitos como alternativa de organização de classe.

O empresariamento de si mesmo traz no seu âmago a constituição do sujeito como ser invariavelmente obrigado a pautar suas ações pela lógica da competitividade e individualidade coletiva, uma vez que sua inadequação frente aos processos não resultará basicamente na baixa de um CNPJ, como para os casos de pessoa jurídica, mas representa a necessidade invariável do pôr-se nos trilhos comportamentais da coletividade das ações; do contrário, é apartado das benesses que o sistema de produção via competição pode propiciar.

Apartar representa privação, e esta, por sua vez, relega o ser social à condição de miserabilidade no sentido estrito da palavra, pois lhe faltam os meios mínimos de sobrevivência na sociedade regida pelas trocas condicionadas pelo dinheiro.

Nos termos de Druck, Dutra e Silva (2019), destaca-se a supremacia da economia sob a política nas decisões do Estado de cariz neoliberal, cujos arranjos estão orquestrados para o ordenamento do comportamento e das reações sociais em prol da manutenção e aprofundamento das formas de exploração. Os autores citam como fato notório as Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017, que versam, respectivamente, sobre a Terceirização Irrestrita e a reforma trabalhista, em que os interesses econômicos neoliberais são postos em primazia frente às demandas da população de mais acesso aos bens mínimos de subsistência, que culminaram em redução do número de empregos formais, perda de direitos e negociado sobre o legislado, tendo como regra geral a precarização das condições de vida da classe que vive do trabalho.

Frente às mudanças normatizadas pelas alterações das leis de proteção ao trabalho que atingem a espinha dorsal do ordenamento jurídico até então em voga, altera-se o paradigma da regulação entre sujeitos – patrões e empregados – e permite-se arrefecer práticas de aprofundamento da burla aos direitos dos trabalhadores em atendimento aos interesses de premissa financeira dos donos do capital, em uma conjuntura que atinge os países de

capitalismo central aos periféricos, dado que a financeirização da economia e mundialização do capital lançam seus tentáculos em todos os cantos do globo, envolta pela dinâmica da exploração do trabalho e geração do mais valor.

Nesses termos, assevera Gutiérrez:

O problema é que o capitalismo, como um vírus, se espalhou pelo globo e por todas as áreas do planeta, transformando todos os aspectos da vida em negócios. Praticamente não restam novas fronteiras, outros espaços a conquistar geograficamente. A última fronteira, o último extremo que restava a ser assaltado são os bens comuns, os públicos e, sobretudo, os serviços sociais prestados pelo Estado. Uma fonte inesgotável, pois são básicos, necessários e imprescindíveis para todos os seres humanos de todo o planeta, continuamente (GUTIÉRREZ, 2019, p. 21, tradução nossa).

A conquista do espaço público para o fornecimento dos serviços essenciais é orquestrada pela disputa ideológica do convencimento das massas e minoração da capacidade de resistência na formação de consensos que demonstram os serviços públicos como deficitários para a população e onerosos para o Estado. Essa estratégia consiste em uma regra do capital financeiro com atuação global, sendo que localidades são preparadas alterando-se o ordenamento jurídico de Estado e pela disputa retórica por meio da mídia especializada, formatada para adequar a concepção da população em geral em torno do que é “vendido” como justa medida para oferta dos serviços essenciais e capacidade orçamentária dos entes públicos.

Nestes termos, corrobora Barroso (2005, p. 741):

Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente económica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização.

Dada a “incapacidade” do Estado em fazer a gestão da coisa pública, requer-se a “filantropia neoliberal” (GUTIÉRREZ, 2019), mecanismo pelo qual a iniciativa privada carimba a sua marca nos espaços públicos, com métodos de gestão que envolvem a persecução de metas a serem demonstradas estatisticamente, envolvendo as ONGs, OSs, OSCs, entre outras denominações, com a pretensão de fazer marketing comercial a partir do custeio de seus serviços com verbas públicas.

#### **4.8 Terceirização Irrestrita e Educação Básica pública**

Como destacado nesta tese, a educação pública representa um nicho duradouro de lucro para o mercado e o capital não tardou para descobrir esta mina. O flerte entre Estado e mercado é de longa data no Brasil e, como marco temporal delimitador, fixamos nossa atenção a partir da década de 1990, momento marcado pela abertura e interferência no público pela iniciativa privada por meio da denominada NGP.

Seu principal influxo está assentado na prerrogativa da redução do tamanho do Estado e, por consequência, contenção dos gastos e maior satisfação do cidadão/cliente/consumidor em serviços nos órgãos públicos, cujo protótipo está “consagrado” no modelo de gestão privado.

Identificamos também que, além da incorporação dos mecanismos privados de gestão nos processos públicos, houve estreitamento das fronteiras e abertura das portas para que a iniciativa privada passasse a atuar diretamente na oferta dos serviços por meio dos contratos de gestão.

Para Mello (2021), a CNI representa no Brasil um bloco hegemônico de poder que dita o *modus operandi* da burguesia brasileira sob a pléiade dos interesses neoliberais que visa tornar todos os setores da organização humana em mercadoria, entre elas, com mais acentuado destaque nas últimas décadas, educação e saúde.

O padrão adotado pelo regime capitalista neoliberal para a superação de crises está aglutinado no que Harvey (1992) denominou de “regime de acumulação flexível”, envolvendo processos e mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo.

Uma forma peculiar de abertura do Estado brasileiro para os interesses neoliberais se deu com a aprovação do Programa Nacional de Desestatização (PND) no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), aprofundado no Governo de FHC (1995-2002) via Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no ano de 1995. Assim, o que está em tela é que, para além da reestruturação do mundo capitalista em suas estruturas, opera-se por meio do Estado as alterações da superestrutura, com reordenamento político, jurídico, ideológico, cultural e social, em que a primeira grande guinada deste receituário se deu por meio das privatizações.

Contudo, desestatizar determinados direitos sociais como a saúde e a educação públicas através de leilões se apresentou como um projeto não tão simples de ser concretizado, uma vez que, dentre outros fatores, há uma ideia ainda forte no imaginário coletivo de que é inegociável a garantia de tais direitos pelo Estado, o que facilitou mobilizações e resistências a esse processo. Era necessário, portanto, articular formas menos evidentes de desregulamentação que passou pela construção e disputas de convencimento ideológico, mas também pela conformação de novas formas de privatização como as parcerias público-privadas. (MELLO, 2021, p. 183)

A forma de participação na oferta de serviços da iniciativa privada no setor público envolve ONGs, OSs, OSCs, Terceiro Setor e Associações sem Fins Lucrativos, que se apresentam para oferta de serviços de interesse público e coletivo e compõem o que se denomina de público não estatal.

As mudanças implantadas e em curso em nosso país fazem parte de uma ação orquestrada de cariz neoliberal, de cunho internacional, com experiências amargas, de modo especial para a classe trabalhadora e para os resultados oriundos daquilo que se denomina excelência no campo educacional sob uma perspectiva emancipatória, não deletéria, para estudantes, suas famílias e para professores.

Nos termos de Martins (2019, p. 183), para o neoliberalismo a educação tem valor de “mercadoria, e como mercadoria, não devendo estar disponível a todas as pessoas em todos os níveis formativos, mas apenas àquelas que podem efetivamente custear sua formação e, sobretudo, como qualificação da força de trabalho”; assim, o objetivo é a transformação da educação pública em um grande mercado, ofertada e controlada pelo mercado, em que o acesso a alguma “mercadoria” é regulada pela lei do valor. Desta forma, obter-se-á “mercadoria” conforme a capacidade de custear o produto desejado, aprofundando-se ainda mais a segregação entre classes e a alienação dos seres sociais.

As imbricações das terceirizações irrestritas no âmbito educacional são oriundas das articulações da classe detentora do poder econômico e deve ser compreendida com as múltiplas facetas que representa o ordenamento político-jurídico-social da sociedade de classes como elixir na resolução dos problemas e déficits educacionais.

Destacamos o alargamento das conexões entre Estado e mercado neste bojo, a partir da interferência do processo político de destituição do mandato de Dilma Rousseff em 2016 e ascensão de Michel Temer ao cargo de presidente da República.

As reformas aprovadas a partir de 2016, em curso, precisam ser compreendidas na sua articulação com o todo, dado que o aparato estatal vem sendo orquestrado sob a premissa neoliberal e em todas as frentes moldam as estratégias para ampliar o distanciamento entre classes, a flexibilização e, como corolário, a precarização do trabalho e das condições de vida da maioria da população.

Martins (2019) destaca seis pontos de inflexão das Terceirizações Irrestritas com a Educação Básica pública. São eles: a contratação de profissionais de notório saber para atuarem em disciplinas e fase do ensino que não possuem habilitação específica, bem como a atuação

de professores que atuam em áreas diversas da sua formação principal, o que constitui o segundo ponto de inflexão; a contratação de professores em caráter temporário, prática essa que se alastra em grande parte dos estados brasileiros e influencia sobremaneira no quesito realização de concurso público, o que afeta seriamente a questão da estabilidade na carreira e nos ganhos salariais; a militarização das escolas, amplamente defendida como sinônimo de excelência no ensino, contudo rechaçada ante os resultados demonstrados a partir do ENEM, sendo que as instituições da administração federal logram melhores resultados, apesar de uma escola com administração militar custar três vezes mais para os cofres públicos; o *homeschooling* ou ensino doméstico, que foi barrado pelo STF em 2018 por não haver regulamentação sobre o mesmo, o que não constitui um ponto final sobre o tema, basta apenas legislar sobre o assunto; a nova BNCC constitui o quinto elemento de flexibilização do currículo nas escolas, dado que ela não versa sobre educação pública e gratuita, nem a delimitação da forma como a educação será valorizada; por fim, o barateamento e o sucateamento da Educação Básica pública através do EAD, sendo que no ensino médio os estudantes poderão cursar no período diurno até 20% da carga horária, noturno 30% e no Ensino de Jovens e Adultos (EJA) até 80% na modalidade a distância.

A evidência que parte significativa das pesquisas sobre terceirização tem identificado é que ela está intrinsecamente ligada à precarização das condições de trabalho e no barateamento dos custos de mão de obra. O segundo fator apresentado está ligado ao processo de reestruturação do Estado iniciado na década de 1990, sob a premissa de redução do tamanho do Estado e na sua desburocratização, quesitos basilares do metabolismo societal do capital, aprofundada pela reestruturação produtiva, em que o neoliberalismo tem como objetivo sempre mais individualizar o trabalhador, desmuniando-lhe da capacidade de organização de classe e resistência.

São numerosas as pesquisas que abordam o caráter da terceirização em âmbito geral – entre as quais procuramos estabelecer diálogo com nosso objeto –, suas possíveis implicâncias para a classe trabalhadora, o assalto aos direitos arduamente conquistados, sua relação com o capitalismo e a queda tendencial da taxa de lucros e reorganização do capital financeiro; contudo, ainda são escassos os estudos que analisam concretamente a questão da terceirização nas escolas de Educação Básica pública no Brasil. Depreendemos que seja em razão da jovialidade da aprovação da lei das Terceirizações Irrestritas e por se tratar de uma estratégia que está em desenvolvimento, o que implica também no processo de resistência e da formulação

de conhecimento e informações a partir do relato de pesquisadores que investiguem a realidade e demonstrem as especificidades desse processo em cada localidade.

A terceirização regulamentada no Brasil em 2017 foge ao conceito inicialmente defendido de especialização técnica no desenvolvimento de determinada atividade produtiva ao liberalizar o seu emprego em todo ramo de atividade das empresas, bem como nos órgãos públicos. Assim, como agente propiciador de crescimento da economia, seu principal objetivo está posto para a potencialização e maximização de lucros e minimização dos gastos, meio defendido como condição para as empresas manterem-se competitivas no mercado e equilíbrio das contas públicas.

Compreendemos a partir do que foi possível demonstrar que a terceirização de serviços representa via expressa no quesito de desproteção das atividades laborais, informalidade, aumento e letalidade de acidentes de trabalho, redução de gastos pelo tomador, redução dos ganhos do trabalhador, perda de direitos, precarização de postos de trabalho, desmobilização da classe trabalhadora e manutenção de parâmetros mínimos de lucratividade por meio de exploração do trabalho, declarados na OIT, como proteção ao trabalhador e justiça social e fatores que vão na contramão da Declaração da Filadélfia, de 1944. Nesta há expressa proibição à denominada *merchandise*, ou aluguel de trabalhador, sendo que, no entendimento de Fonseca (2018, p. 103), a concepção de trabalhador como mercadoria ou a

[...] intermediação de mão de obra fere de morte o direito à vida com saúde, à não discriminação, ao pleno emprego e, consequentemente, atinge a dignidade do trabalhador, pilar sobre o qual se alicerça o Estado constitucional e do qual se irradiam todos os demais direitos fundamentais. No caso, em vez de o trabalho significar o homem, reduzia-o à condição de coisa.

Nessa linha, de acordo com Amorim (2019), a regulamentação da Terceirização Irrestrita está na contramão do conceito de trabalho decente ratificado pelo Brasil junto aos países membros do Mercosul e à OIT, pois ela não permite:

[...] condições humanas fundamentais para o trabalho, reduz desigualdades sociais, garante a governabilidade democrática, o desenvolvimento sustentável, que respeita as normas internacionais do trabalho, promove emprego de qualidade, expansiona a proteção social, promove o diálogo social, promover melhores empregos com igualdade de oportunidade e de tratamento, equidade no trabalho, adequadamente remunerado, respeito, difusão e aplicação dos princípios e direitos fundamentais do trabalho (AMORIM, 2019, p. 117).

Nesse sentido, frente aos flagrantes de predominância de presença de terceirizados nas ocorrências de trabalho em condições análogas ao escravo, superioridade na jornada de trabalho, maior rotatividade, menor percebimento de salários, informalidade e desproteção social, permite-se auferir à terceirização um retrocesso com precedentes deletérios para aqueles que vivem do seu trabalho.

Frente à dinâmica entre terceirização e mundo do trabalho abordada, esta pesquisa se propõe a investigar se esse cenário se mantém na Educação Básica pública brasileira em que pese aos vínculos de trabalho sob o regime da terceirização por meio de um retrato da rede municipal de Uberlândia-MG, que no ano de 2018 cede à Fundação Filadélfia a gestão de duas escolas de educação básica.

## **CAPÍTULO V - TERCEIRIZAÇÃO IRRESTRITA NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: PESQUISA DE CAMPO EM DUAS ESCOLAS DE UBERLÂNDIA-MG (2018-2022)**

Como apresentado ao longo desta tese, as Terceirizações Irrestritas precisam ser compreendidas sob o amplo escopo do processo educacional, em suas relações que envolvem as condições de trabalho no dia a dia do chão da escola, os processos administrativos, de gestão educacional, da formação, o ensino e aprendizagem, a relação entre os pares, bem como com as organizações de classe e com as políticas educacionais e, nesse particular, os impactos da pandemia Covid-19.

### **5.1 Terceirização na Educação Básica**

A taxa de sindicalização dos docentes nas escolas terceirizadas de Uberlândia-MG não difere do que se averíguia a nível Brasil, tendo como base o Ipea (2017b), que constata que escolas particulares têm menores níveis de adesão dos professores. É fato que as escolas por nós pesquisadas são municipais; contudo, no que tange às relações de trabalho com os professores, possuem características de administração da rede privada, regida por contratação via CLT ou contratos temporários.

**Quadro 3 - Participação de professores sindicalizados por domicílio e por tipo de escola – Brasil (2015)**

Região e localidade de domicílio	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Metropolitano	49,1	48,6	43,4	27,9
Urbano não metropolitano	36,5	42,1	43,4	22,9
Rural	25,9	27,4	45,6	12,6

Fonte: adaptado de Ipea (2017b, p. 26).

É mister considerar que para a “organização do trabalho” sob cunho neoliberal, têm-se como fundamental minorar toda e qualquer forma de iniciativa de organização da classe trabalhadora, “fragilizando e, de alguma forma, esvaziando os movimentos de base, seja pelo medo de represálias, seja pela divisão e, consequente confusão gerada no seio das categorias”, dado que, conforme demonstra a história de nosso país, foi pela mobilização dos trabalhadores que a luta por direitos e o desencadeamento das maiores greves foram orquestradas, resultando

na conquista de direitos, como melhores salários, piso salarial, férias remuneradas, entre outros, (SOUZA; GUEDES, 2022, p. 184).

Uma organização de classe atuante e atenta aos ataques disferidos aos trabalhadores representa um “sério risco” ao *modus operandi* da gestão em qualquer dimensão da administração do trabalho de cariz neoliberal, gerencialista e do estado gestor.

Intensos ataques, regidos como um plano de governo, desenvolveram-se ao longo dos mandatos de FHC, em que a tônica imperante consistiu amplamente na privatização dos serviços públicos, que por consequência culminou para a classe trabalhadora em sua precarização, a despeito de sua criminalização e combate pela força, conforme aponta Cardoso (2003, p. 45), “com o exército ocupando refinarias, demissão de líderes sindicais no Brasil inteiro (59 ao todo) e nenhuma reivindicação atendida, lembrando os piores momentos da repressão dos movimentos operários durante a ditadura”, entendimento este corroborado por Paul Singer (1995, s/p), ao afirmar que “nunca vi uma greve de trabalhadores ser tratada de forma tão despótica e repressiva. Só mesmo no regime militar, em seu período mais autoritário”.

Nos termos de Boito Jr (1996, p. 2), isto se deu a partir da instauração de uma nova hegemonia<sup>62</sup> no Brasil, fundada na concepção de propostas e políticas neoliberais, em atendimento a um tripé estruturado pelo “aprofundamento da abertura da economia nacional ao capital imperialista; pela privatização de empresas e de serviços públicos e pela desregulamentação das relações de trabalho”, em que a atuação sindical pode ser caracterizada sob dois prismas: os sindicatos pelegos, os quais incorporaram os encantos neoliberais, e os de cariz combativo.

Ao qualificar os sindicatos pelegos, o autor atribui-lhes as seguintes características no Brasil da década de 1990:

Fruto da estrutura sindical corporativa de Estado, esse campo é composto pelos dirigentes sindicais cuja prática é essencialmente governista. São politicamente conservadores, combatem as correntes reformistas mais avançadas e as correntes revolucionárias, e, no plano da ação reivindicativa, distribuem-se num espectro que vai da passividade completa, ponto no qual se situa a maioria dos pelegos, à ação reivindicativa moderada e localizada.

<sup>62</sup> Boito Júnior (1996, p. 2-3) estabelece uma caracterização entre hegemonia populista da era Vargas e a hegemonia neoliberal, em constituição no Brasil da década de 1990. Qualifica a hegemonia populista como progressiva, sob um prisma gramsciano, “direção ideológica assentada em concessões econômicas das classes hegemônicas aos setores subalternos”, o que implicava em sacrifícios de interesses pragmáticos corporativos em detrimento às classes populares. Já a ideologia neoliberal o autor caracteriza como regressiva, cuja primazia consiste deliberadamente em sacrifícios das classes populares em atendimento aos anseios do bloco no poder, sem que haja um processo de cooptação camuflado para o atendimento de interesses maiores das classes detentoras de poder, e as classes populares convivem “com a restrição, ou eliminação, de direitos sociais obtidos na situação anterior”.

Os pelegos são esmagadora maioria dos dirigentes sindicais brasileiros, mas têm como hábito típico, ainda que não exclusivo, os sindicatos menores e mais fracos (BOITO JÚNIOR, 1996, p. 3).

Já ao qualificar os sindicatos mais combativos, caracteriza-os nos seguintes termos:

De outro lado, temos o campo politicamente bastante heterogêneo das correntes sindicais reformistas e revolucionárias, cuja unidade provém, fundamental e minimamente, da orientação combativa que implementam no plano da ação reivindicativa. Dependendo do período considerado, as correntes integrantes e as correntes dirigentes desse campo variam. Estão ou estiveram nele os comunistas, os nacionalistas, os socialistas e, mais recentemente, os cristãos de esquerda e os petistas. O sindicalismo combativo é, em termos numéricos, minoritário, mas é hegemônico nos sindicatos mais importantes do país (BOITO JÚNIOR, 1996, p. 3).

Antunes e Silva (2015, p. 512) esboçam neste processo de mutação que o *novo sindicalismo* passou a partir da década de 1980, em comparação às mobilizações e greves das décadas de 1970 e início 1980, “a eclosão de quatro greves gerais ao longo da década, a campanha pela Constituinte e a promulgação da nova Constituição em 1988 e, finalmente, as eleições diretas de 1989, são exemplos vivos da força das lutas daquela década” às articulações, práticas e mecanismos de enfrentamento e defesa dos direitos dos trabalhadores, em que a tendência confrontacionista cedia espaço a uma perspectiva negocial.

O *novo sindicalismo* desenvolvia-se pautado na necessidade de um sindicalismo de classe, independente em relação ao Estado e livre do patronato, oposto à perspectiva do cupulismo, conciliação, reformismo e colaboração de classe e da acomodação dos dirigentes sindicais das estruturas sindicais, os denominados pelegos. Assim, nas décadas de 1970 e 1980, o sindicalismo vivenciou importantes embates, bem como conquistou espaços significativos nas relações entre patrões e empregados, constituindo-se marcos e estruturas determinantes em defesa dos direitos dos trabalhadores, em que a tônica de sua atuação confluía para um cenário avesso aos encantos das benesses do neoliberalismo (ANTUNES; SILVA, 2015).

A CUT, que nasceu deste fértil terreno de união, mobilização e confluência de interesses entre múltiplas orientações em defesa dos direitos dos trabalhadores, se depara, no início da década de 1990, com contornos de enfraquecimento da ação sindical, sob os governos de Collor e FHC. Estes foram marcados pelas privatizações do setor produtivo estatal e livre circulação de capitais, os quais contribuíram com os impactos da introdução da política neoliberal no país, fruto da reestruturação produtiva, financeirização da economia, avanço técnico científico, e para mudanças significativas no mundo do trabalho, em que flexibilização, informalidade,

subemprego, desemprego, desindustrialização, desregulamentação, informalidade, terceirização e precarização passam a ser tópicas do mundo do trabalho (ANTUNES, 2018).

A Força Sindical, outro sindicato de forte expressão no país, fundado em março de 1991, se intitulava defensor do processo de redemocratização da sociedade brasileira, avesso ao radicalismo ou utopismo. Contudo, nos termos de Antunes e Silva (2015), Cardoso (2003) e Boito Jr. (1996), a Força Sindical já trouxe em sua constituição ideológica a defesa inconteste dos interesses das políticas de conformação dos trabalhadores ao mercado de trabalho e minorar sua condição de iniciativas de resistência, o que, com base na literatura crítica, lhe afigura a caracterização de sindicato pelego.

Com a chegada do PT à presidência da república, as duas principais centrais sindicais do país passam a integrar o escopo governamental, com participação em secretarias nos âmbitos municipal, estadual e federal, fundos de pensão, conselhos das empresas estatais e cargos de representação parlamentar, corroborando para que “o sindicalismo que propugnava a autonomia e a independência sindical frente ao estado, no caso da CUT, e o pretenso antiestatismo neoliberal propugnado pela Força Sindical, acomodaram-se muito bem nos aparatos burocrático-ministeriais dos governos do PT”, o que forçosamente passou a constituir um novo *ethos* para a atuação das centrais sindicais frente aos interesses dos trabalhadores e os meios de cooptação do poder governamental (ANTUNES; SILVA, 2015, p. 525).

Assim, a Central que nasce nos anos 1980, profundamente ancorada no universo do trabalho e nas lutas sindicais, consolidava sua transição para uma prática sindical moderada, aderindo, gradativamente, a uma concepção de defesa da cidadania desprovida de um componente acentuado de classe, além de atuar centralmente no espaço da negociação (ANTUNES; SILVA, 2015, p. 9).

Por sua vez, a Força Sindical, cujos auspícios fundacionais mesclavam com o peleguismo, tem nos espaços de representação governamental o aprofundamento de sua proposição pragmática neoliberal, sendo que a convergência do utilitarismo arraigado foi alimentada nos espaços políticos.

Ao capitularem com a perspectiva de conciliação de classe dos governos do PT, esses sindicatos incorrereram naquilo que Antunes e Silva (2015, p. 525) nomeiam de *sindicalismo negocial de estado*, em que esse processo de metamorfose dos sindicatos parece constituir a combinação entre “a velha prática peleguista, a forte herança estatista e a forte influência do ideário neoliberal (ou social-liberal), impulsionada, ainda, pelo culto da negociação e defesa do cidadão”.

De acordo com o IBGE (2020), no ano de 2019, mesmo havendo aumento da ocupação no Brasil, a taxa de sindicalização estava em ritmo decrescente. Isso representa que, em 2019, contava-se, com uma população de 94,6 milhões de pessoas ocupadas, somente 11,2% (10,6 milhões de trabalhadores) eram associados a algum sindicato, número menor que 2018, em que 12,5% da população estava sindicalizada. A partir de 2013, os percentuais de sindicalizados vieram sofrendo baixas contínuas, conforme demonstra o quadro a seguir.

**Quadro 4 - População ocupada, associada a sindicato e taxa de sindicalização – PNAD Contínua (2012-2019)**

	Ano							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	89.233	90.715	91.945	92.163	90.776	91.073	92.333	94.642
Associadas a sindicato	14.403	14.615	14.592	14.576	13.502	13.070	11.518	10.567
Taxa de sindicalização	16,1	16,1	15,9	15,8	14,9	14,4	12,5	11,2

Fonte: IBGE, 2020, s/p.

O decréscimo no número de sindicalizados está preponderante em múltiplas categorias, conforme pode-se constatar a seguir.

**Quadro 5 - Taxa de sindicalização por posição de pessoas ocupadas com idade de 14 anos ou mais na semana de referência em emprego principal no Brasil (2012-2019)**

Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	2012	2016	2017	2018	2019
<b>Total</b>	<b>16,1</b>	<b>14,9</b>	<b>14,4</b>	<b>12,5</b>	<b>11,2</b>
Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	20,9	18,7	19,1	16,0	14,0
Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	5,4	5,7	5,1	4,5	4,5
Trabalhador doméstico	2,7	3,5	3,1	2,8	2,8
Empregado no setor público (inclusive servidor estatutário e militar)	28,4	27,5	27,3	25,7	22,5
Empregador	18,6	17,4	15,6	12,3	10,3
Conta própria	11,3	9,7	8,6	7,6	7,3
Trabalhador familiar auxiliar	14,7	14,7	11,5	11,9	11,8

Fonte: IBGE, 2020, s/p.

Tem-se nesses números um dado curioso, dado que a reforma trabalhista, a qual impactou fortemente nos sindicatos, foi aprovada em 2017 e, como se constata, a partir de 2012 a taxa de sindicalização despencou até o ano do recorte da fonte. Para Lima (2022), o decréscimo no número de sindicalizados a partir de 2012 pode ser explicado pelo seguinte fato:

[...] contribuições facultativas significam para os assalariados, como de costume, a desnecessidade de contribuírem, especialmente considerando o achatamento salarial de que vêm padecendo, porque os sindicatos não conseguem obter bons resultados nas negociações coletivas – um ciclo vicioso: os sindicatos se tornam fracos pela ausência de filiados e de recursos, e os trabalhadores não se filiam porque os sindicatos enfraquecem. Mas, sem os sindicatos, esta realidade só tende a piorar (LIMA, 2022, p. 9).

Este cenário tende a piorar em consequência de que a atuação sindical fica seriamente comprometida, pois reuniões, assembleias, congressos e seminários ficam inviabilizados, fazendo com que a percepção dos filiados julgue a ação dos sindicatos como inexpressiva, levando-os também a se desfiliarem.

Além do que, os acordos das convenções coletivas cobrem também os não sindicalizados, fato este que corrobora para a falta de interesse e participação dos trabalhadores da categoria no sindicato que os representa.

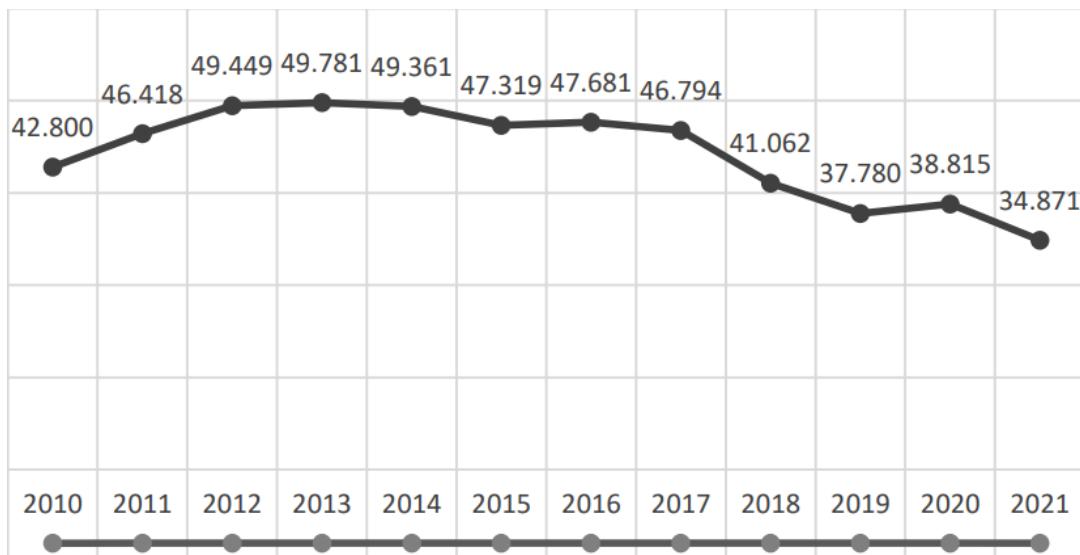
Por conseguinte, com a cobertura universal de todos os trabalhadores da categoria e não participação destes no custeio dos gastos dos sindicatos, gera-se um problema crônico no que pese à incapacidade física, orçamentária e humana. Por outro lado, a Lei n. 13.467/2017, mesmo tendo contribuído e estimulado a incapacidade de funcionamento das entidades sindicais, acabou por lhes estrangular quando manteve todos os ônus, despesas e obrigações para seu funcionamento. O fim da contribuição compulsória impactou em um déficit aproximado de 99% do valor arrecadado quando comparado entre os anos de 2017 e 2021.

Enquanto a representação sindical de trabalhadores recebeu, em 2020, R\$ 42,9 milhões, a representação patronal recebeu, apenas do sistema “S” (tirante outras receitas), valor na casa dos R\$ 15,9 bilhões. Ou seja, as entidades profissionais receberam 0,27% (vinte e sete centésimos por cento) do percebido pela representação patronal (LIMA, 2022, p. 18).

Esse fosso abissal de arrecadação impacta negativamente em todas as ações desenvolvidas pelas entidades em defesa dos trabalhadores e atua como mecanismo orquestrado para enfraquecimento das possibilidades de reivindicação por condições equitativas entre empregados e empregadores, corroborando negativamente nas relações coletivas e no desequilíbrio de forças entre capital e trabalho.

A Reforma Trabalhista n. 13.467/2017 também prometeu estimular a negociação coletiva, mas conforme pode-se perceber no Gráfico 4, isso não se cumpriu. Pelo contrário, há acentuada queda que, por consequência, tende a enfraquecer as condições de organização da classe trabalhadora para enfrentamento da desmobilização orquestrada (LIMA, 2022).

**Gráfico 4 - Negociações coletivas de trabalho no Brasil (2010-2021)**



Fonte: Lima, 2022, p. 6.

Destacamos a necessidade de negociações coletivas, com participação de corpo jurídico, entidades em defesa dos trabalhadores e lideranças dos próprios trabalhadores ante a falácia empresarial do patrão e empregado discutirem as condições que regerão o vínculo de trabalho de forma “igualitária”. Para a ampla maioria dos trabalhadores, considerando-se os “exércitos de reserva” e alto índice de desemprego, é incompatível para o trabalhador atuar de forma propositiva no estabelecimento de uma relação de trabalho, lhe cabe aceitar o que é oferecido sob o risco de permanecer na condição de desempregado.

O desmantelamento das organizações sindicais tem em seu bojo a responsabilidade da estrutura organizacional de parte dos sindicatos, muitos deles agindo corporativamente regidos por interesses próprios e, como pano de fundo, a partir de um amplo projeto neoliberal, o qual atacou diretamente a organização que tem por finalidade defender coletivamente o interesse dos trabalhadores.

Nestes termos, há na literatura crítica (ANTUNES; SILVA, 2015; ANTUNES, 2015; ALVES, 2014; FONTES, 2010; CARDOSO, 2003; ALVES, 2000, 2002) ampla discussão a respeito de qual papel os sindicatos devem desenvolver sob a necessidade de se reinventarem

ante todo projeto de cooptação, desmobilização e descrédito da ação sindical nesse momento da realidade. Urge a necessidade de continuidade das pesquisas, da crítica e ampla discussão no meio sobre os caminhos a serem trilhados para o enfrentamento da desmobilização e derrocada dos direitos dos trabalhadores.

No que diz respeito ao trabalho dos professores no período da pandemia Covid-19, estudo comparativo referente à realidade de trabalho antes e no transcurso da pandemia, realizado por Baade *et al.* (2020, p. 10), apontou que tanto a realidade de trabalho como a vida pessoal dos professores foram sobremaneira afetadas, como exposto por uma professora: “Tudo! Está tudo um caos. Atendo aluno/pais 24h por dia. Não tem horário para nada. Corrijo lições, atendo alunos e pais no whats o tempo todo, preparam aula, cuido da casa, filho de 1 ano, tudo junto, está muito puxado”.

Vale ressaltar que o depoimento foi externalizado por uma *professora*, em cuja carreira e vida vivencia os trabalhos com a sala de aula e os cuidados domésticos, culminando em jornada que se estende e abarca a vida da profissional como um todo, o que nos permite afirmar que a pandemia Covid-19 representou um processo/periódio de turbulência na vida e trabalho dos/das docentes, de modo especial para as mulheres mãe/donas de casa.

A pesquisa de Baade *et al.* (2020) aponta a questão da dificuldade para o processo de ensino e aprendizagem mediado pelas tecnologias digitais e o que é pior, a falta delas, de modo especial pelo despreparo que as redes de ensino possuem/iam a esse respeito, bem como a impossibilidade de acesso com qualidade pelos próprios alunos.

Esse tipo de ensino exige do aluno condições materiais de acesso ao material disponibilizado, bem como autonomia no processo de ensino. Ambas as características se mostram pouco presentes, principalmente a primeira. Esse quadro se instala na medida em que os alunos não têm condições materiais que propiciem acesso de qualidade à internet e recursos técnicos para o ensino nessa modalidade. Se instala também nas condições materiais do professor na produção desse material e na demanda por carga horária gerada no processo de produção, uso e avaliação das produções dos alunos (BAADE *et al.*, 2020, p. 13).

Nessa tônica, como demonstra a nota técnica da pesquisa realizada com 15.654 docentes da educação pública básica do Brasil pelo grupo de estudo GESTRADO/UFMG (2020), intitulada Trabalho Docente em Tempos de Pandemia, o que se constata é que não houve formação específica para o trabalho docente via plataformas digitais e com recursos tecnológicos, sendo que 71,1% afirmaram ter dificuldades para seu uso. Ademais, somente 3 a cada 10 professores afirmaram possuir os recursos tecnológicos e o preparo necessário para

realizar as atividades e, no outro limite da relação intermediada por tecnologias, segundo parecer dos professores, somente 1 a cada 3 alunos possuía os recursos necessários para acompanhamento das atividades remotas. Ante este cenário, 87,2% dos docentes manifestaram que, nas condições em que se encontravam os alunos, não era possível a continuidade minimamente satisfatória do processo de ensino e aprendizagem.

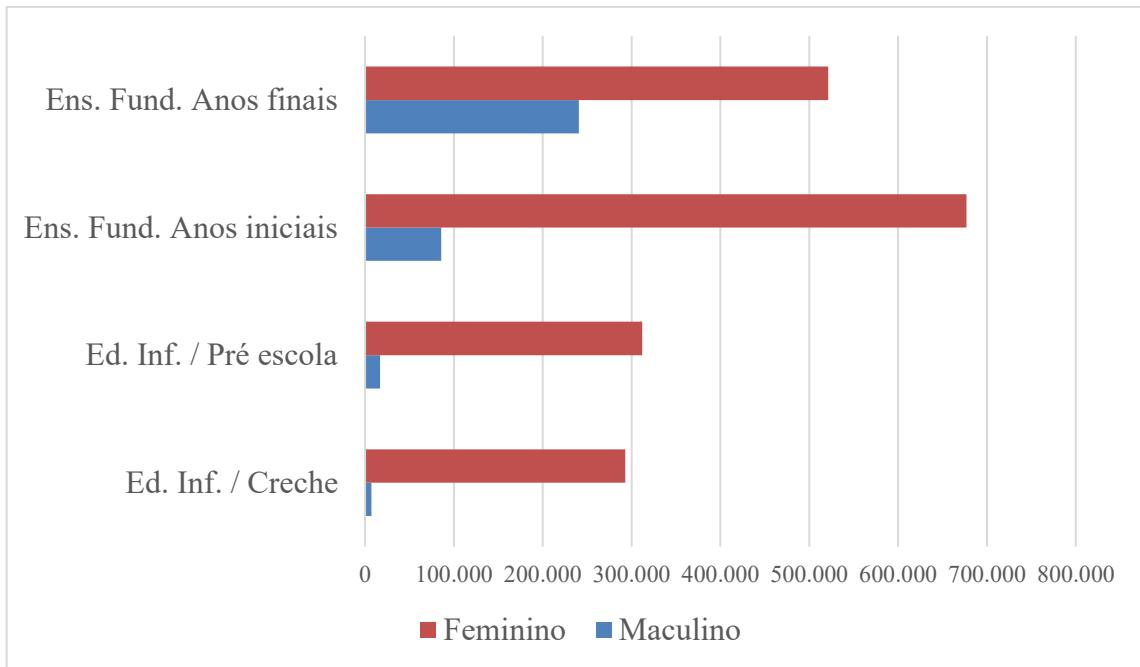
Além da transformação do ambiente domiciliar em espaço de trabalho, o que representa um rompimento do distanciamento necessário entre os espaços do labor e do ócio, fica a cargo dos docentes “os custos relacionados às condições materiais do trabalho e infraestrutura física, como computador, câmera, microfone, impressora, internet, luz elétrica, mobiliário”, somado à necessidade de manutenção necessária dos novos instrumentos de trabalho ou, quando de seu desgaste, a substituição (SOUZA *et al.*, 2020, p. 5). Este constitui, nos termos de Antunes (2018), um cenário desejável para administrações, patrões e empresas, ou seja, colocar a cargo do trabalhador os custos com as ferramentas do trabalho.

Estudos sociodemográficos de autores como Guerreiro *et al.* (2016), no qual constatou idade média de 41,5 anos em estudo desenvolvido na região sul do país, e Vedovato e Monteiro (2008), em estudo realizado no estado de São Paulo, o qual identificou média de idade em 41,4 anos, demonstram um envelhecimento do quadro dos docentes no Brasil, o que também é constatado em nossa pesquisa nas escolas terceirizadas de Uberlândia.

Esse fenômeno do “envelhecimento do professor” é analisado por Gatti *et al.* (2019, p. 155) ao evidenciar as características dos estudantes de licenciatura em Pedagogia, “como constatado em 2005, passam dos 34,7% de jovens que tinham então entre 18 a 24 anos, para 21% em 2014, [...] os da faixa de 30 a 39 anos (de 26,6% para 34,4%)”, fator que se manifesta, por consequência, na idade média dos que atuam em sala de aula.

No que diz respeito à presença maciça de mulheres na profissão docente nas escolas pesquisadas, também segue uma característica predominante no Brasil, conforme Censo escolar de 2018.

**Gráfico 5 – Docentes na Educação Básica pública – Censo Escolar (2018)**



Fonte: elaborado pelo autor com base em Inep (2019).

Corroboram esses dados Previtali e Fagiani (2022) ao analisarem dados do Inep 2020, destacando que, de um total de 2.189.05 docentes, em que atuam na administração pública 1.711.932 e na rede privada 547.863, 80% dos docentes são do sexo feminino, representação esta também constatada pela pesquisa desenvolvida pelo GESTRADO/UFMG (2020), sendo que 78% do público de 15.654 participes da pesquisa no período de pandemia eram do sexo feminino.

Ainda, com base no INEP (2022b, s/p.), constata-se a manutenção e ampliação dessa característica do corpo docente no Brasil.

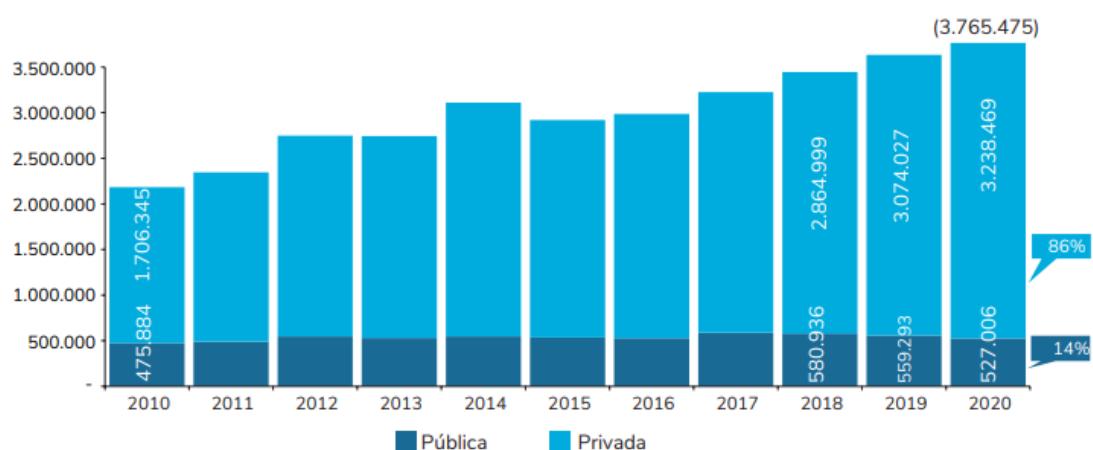
De acordo com o Censo Escolar 2021, 595 mil docentes atuaram na educação infantil no ano de referência do levantamento. Já o ensino fundamental concentrou a maior parte dos profissionais da educação básica: 1.373.693 (62,7%) dos 2,2 milhões. Um total de 516.484 atuou no ensino médio. As professoras correspondiam à maioria em todas as etapas, segundo a pesquisa: 96,3% na educação infantil, 88,1% nos anos iniciais e 66,5% nos anos finais do fundamental, respectivamente. No ensino médio, 57,7% do corpo docente era composto por mulheres.

Ao nos defrontarmos com a divisão sociossexual do trabalho, compreendemos que nesta realidade está imbricada a dominação e exploração do modo de produção capitalista, fundamentalmente, uma mais ligada ao campo político e ideológico e a outra diretamente relacionada ao econômico. No plano da família, em sua maioria, compreende-se a mulher como submissa ao marido e responsável por atender aos seus gostos, e como mulher inserida no

mercado de trabalho, acumula desvantagens de ganho, mérito e reconhecimento quando comparada ao homem, portanto um reflexo social, hierarquizado a partir de bases patriarcais.

O quadro de predominância do acesso ao ensino superior em instituições privadas é característico no Brasil, conforme demonstram os dados referentes às matrículas por categoria administrativa em apreço no censo da educação superior de 2020, o qual traz um demonstrativo do intervalo de anos entre 2010 e 2020, em que representa a manutenção do quantitativo de matrículas na educação pública e um acentuado crescimento na rede particular.

**Gráfico 6 - Ingresso em curso de graduação no Brasil (2010-2020)**



Fonte: Notas estatísticas, INEP, 2022b, p. 17.

Outro fator que merece destaque é a superação do número de matrículas na modalidade a distância comparada à presencial, representando respectivamente os anos de 2019 e 2020, “1.592.184 e 2.041.136; 2.008.979 e 1.756.496” (INEP, 2022b, p. 17).

Sena (2020) aponta que, no ano de 2017, havia 8.652.441 matriculados na rede privada, e destes 710.855 no curso de Pedagogia, com destaque para o dado de que grande parte das instituições privadas atuam sem tradição na oferta dos cursos de licenciatura, o que confluí para a precarização dos processos de formação, em nome da força vociferante das necessidades do mercado.

Em sua maioria, os discentes de graduação do ensino superior nas instituições privadas trabalham para custear seus estudos. Entre as razões que implicam no desenvolvimento de alguma atividade remunerada estão a necessidade de sobrevivência, custeio dos estudos, autonomia financeira em relação à família, apropriação de conhecimento prático na área de formação e constituição de currículo para facilitar sua inserção no mercado de trabalho. Estes fatores, em razão da carga horária dispendida com o desenvolvimento de atividade laboral,

implicam na dificuldade de participação em eventos científicos, conferências, seminários, escrita e publicação, aprofundamento aos conteúdos estudados, leituras exploratórias, eventos culturais, entre outros (ZAGO, 2006).

O fator da necessidade de conciliação entre trabalho e estudos se dá em razão de que esses seres sociais estão inseridos na categoria daqueles que vendem sua força de trabalho ou estão em ambientes familiares cujo principal mantenedor se enquadra nesse quadro da divisão social no mundo do trabalho.

Sujeitos estes que, dadas as condições de acesso à formação na Educação Básica pública, que por tradição no Brasil comporta salas superlotadas, falta de recursos físicos adequados, insuficiente remuneração dos trabalhadores em educação, interesses escusos à administração da coisa pública, em que as verbas públicas da educação são postas no balcão de negócios para interesses particulares, acabando por prejudicar fundamentalmente a realidade daqueles que frequentaram a Educação Básica pública, na sua maioria, com estrutura física e de pessoal insuficientes, pondo-os em desvantagem na disputa por uma vaga nas instituições de ensino superior públicas, fazendo-se com que maioria maciça dos filhos dos trabalhadores tenham como única opção o ensino superior privado.

A meta 16 do PNE propõe em um de seus objetivos formar, até 2024, seu último ano de vigência, 50% dos professores da Educação Básica pública em nível de especialização lato sensu, como premissa de melhoria da qualidade da educação. Ao final do primeiro semestre do ano de 2022 o Observatório do PNE traz em seu resultado parcial que “49,6% dos professores da educação básica eram pós-graduados no final de 2020”.

Outro fenômeno marcante na Educação Pública básica nos últimos anos diz respeito à rotatividade dos professores. Isso se dá mediante a “incapacidade” dos municípios e estados de realizar concursos públicos de provas e títulos, sendo que adotam amplamente os processos de contratação temporária, com periodicidade de um a dois anos e, no caso das instituições terceirizadas, com vínculo empregatício regido pela CLT.

De acordo com Pereira (2018, p. 63):

[...] os contratos de trabalho impactam na segurança jurídica dos profissionais da educação no emprego, uma vez que recebem menos que os efetivos, não têm direito à assistência médica e, ao final do contrato, são desligados automaticamente. O MEC recomenda até 10% do quadro de professores com esse tipo de vínculo, mas, para afastamentos como licença maternidade, tratamento médico, licença para estudos, entre outros.

A alteração do quadro de pessoal no setor privado, em elevados níveis, pode comprometer a organização, dados os custos de seleção, treinamento e adequação do novo trabalhador, o que implica em aparatos para monitorar e prevenir este fator. Enquanto isso, na administração pública, nos termos de Frantz e Alves (2021, p. 3), o serviço público constitui uma moral profissional específica, e a sua ocorrência – rotatividade – constitui “o rompimento da prestação de serviços sociais que operacionalizam a própria função do Estado”, e em específico na educação, cuja primazia é o atendimento de interesses comuns, com dimensões político-pedagógicas:

[...] a incidência do fenômeno da rotatividade profissional imbrica-se à função social da educação e ao asseguramento do direito constitucionalmente estatuído, vinculado ao compromisso com a efetivação de um processo amplo, sistemático e intencional de humanização dos sujeitos através da apropriação de determinados saberes e elementos da cultura geral, transpostos para a cultura escolar (FRANTZ; ALVES, 2021, p. 3).

As rupturas do quadro de pessoal na educação, ao nosso ver, para além da garantia de processos sistemáticos de continuidade, interferem sobremaneira nas condições e finalidades dos processos escolares de ensino e aprendizagem, reverberando-se por extensão sobre o próprio ato do trabalho docente, por um lado relacionado à práxis do chão da escola e, por outro, ao trabalho como categoria ontológica das formas dos seres sociais correlacionarem-se e instaurarem processos de conhecimento e ação no meio em que se encontram.

Por sua vez, Carvalho (2019, p. 20) argumenta que:

[...] a rotatividade pode levar a certa instabilidade no ensino, uma vez que, escolas com altas taxas de rotatividade podem ter dificuldades para cumprir o conteúdo programado, sofrer com incoerências no currículo, descontinuidades em programas específicos dentro da escola, além dos efeitos negativos no ambiente escolar com maior entrada e saída de professores.

Conforme Carvalho (2019), a expressiva taxa de rotatividade em uma escola tende a recrutar professores inexperientes ou ainda pouco eficazes. Entre os principais fatores elencados pelo autor em sua tese, estão questões relacionadas ao público atendido pela instituição, formação do professor, características dos alunos, ambiente escolar, condições de trabalho, relação com a chefia/diretor (a) e questões pecuniárias.

O estudo do autor também demonstra que as maiores taxas de rotatividade do trabalhador docente estão alocadas no estágio inicial da carreira, majoritariamente entre trabalhadores sem vínculo efetivo, o que é potencializado pela prática dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando a 60% entre os que têm idade de até 30 anos. Esse

movimento decresce entre os profissionais com idade de 40 a 50 anos que, em regra, compõem uma massa de profissionais que ingressaram na docência via concursos públicos. A taxa de saída de docentes efetivos dos anos iniciais da Educação Básica pública no período de 2007 a 2016 foi de 35%, enquanto que para docentes com outros vínculos trabalhistas foi de 57%. O autor enfatiza que as taxas são altas, quando comparadas com países desenvolvidos: “nos Estados Unidos a taxa de rotatividade é atualmente aproximadamente de 16%. Em sistemas escolares de alto desempenho a rotatividade é menor que 10%” (CARVALHO, 2019, p. 56).

Cumpre destacar que a rotatividade docente é resultado de um ordenamento jurídico e de políticas públicas em voga no Brasil, especialmente no que diz respeito aos elevados índices de professores com contratos temporários e enxugamento de concursos públicos de provas e títulos para provimento de vagas com vínculo efetivo. Destarte, os prejuízos educacionais aglutinam-se nas escolas públicas brasileiras, deixando o legado de atraso cultural e de formação social para centenas de milhares de crianças e jovens.

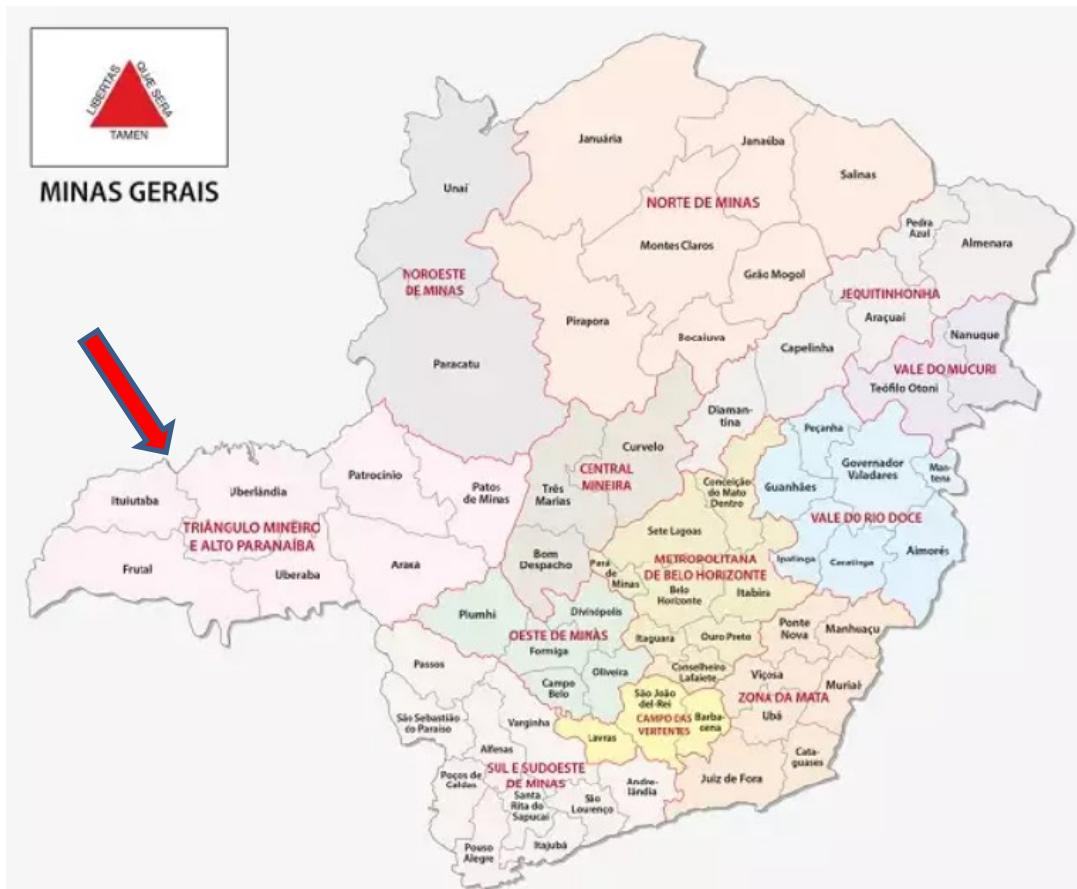
Carvalho (2019, p. 58) apresenta um dado ainda mais preocupante quando destaca que, “para as transições docentes observam um alto abandono da profissão. Em todas as etapas de ensino, dos docentes que transitaram mais de 75% deixaram de lecionar. Do total de docentes, mais de 25% dos docentes abandonaram a profissão todo ano”, motivados por características e atributos do docente, violência escolar, características do emprego e da escola, rendimento acadêmico e baixa proficiência dos alunos.

Pereira (2018) também aborda a problemática do abandono da profissão docente nomeando-a como crise nas licenciaturas, e destaca que este processo faz parte de um movimento histórico que envolve a precarização do trabalho docente, incutindo sobre o perfil do trabalhador, via processos tecnicistas de formação, os quais em sua maioria, tendem a se tornar acríticos, obedientes e executores de “tarefas” pré-elaboradas em sala de aula.

## 5.2 Educação Básica em Uberlândia-MG

Uberlândia faz parte do estado de Minas Gerais, concentra a maior população das cidades do Triângulo Mineiro, é o segundo município mais populoso do estado e está situado na Região Sudeste do país, distante 537 quilômetros da capital Belo Horizonte. De acordo com o IBGE (2022), sua extensão territorial é de 4.115,206 km<sup>2</sup>, população estimada em 706.597, densidade demográfica de 146,78 hab/km<sup>2</sup> e um PIB de R\$ 53.828,78.

**Figura 1 - Mapa do estado de Minas Gerais**



Fonte: mg.gov.br.

No ensino fundamental foram registradas 82.697 matrículas no ano de 2021 e um total de 4.303 docentes na respectiva etapa do ensino (IBGE, 2021).

Com base no site da Prefeitura Municipal de Uberlândia-MG<sup>63</sup>, na educação básica conta com 68 Escolas Municipais de Educação Infantil, 54 Escolas Municipais de Ensino Fundamental, 46 OSCs na Educação Infantil, 1 Escola Municipal Cidade da Música – Cursos Livres e 2 OSCs no Ensino Fundamental.

As Terceirizações Irrestritas no município de Uberlândia foram iniciadas na terceira gestão do prefeito Odelmo Leão (2017-2020), o qual flerta com a perspectiva gerencialista, dado esse que resulta para a educação no aumento do desmonte do setor público ao ampliar em larga escala a participação de OSs na gestão dos processos de ensino. Vale lembrar que nossa pesquisa contemplou duas escolas do Ensino Fundamental; contudo, na Educação Infantil, esse lastro está mais avançado, com um total de 46 escolas geridas por OSCs. Ante a denominada

<sup>63</sup> Prefeitura Municipal de Uberlândia. Disponível em: [https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2022/10/EDUCACAO\\_INFANTIL.pdf](https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2022/10/EDUCACAO_INFANTIL.pdf). Acesso em: 22 dez. de 2022.

limitação orçamentária e falta de prioridade com a educação, sob o governo de Odelmo Leão, têm-se um terreno fértil para expansão dessa modalidade administrativa no município.

O IDEB das escolas municipais de Uberlândia, de acordo com os dados do ano de 2021, é de 6,1 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) e 5,4 nos anos finais do ensino fundamental (Rede pública) (IBGE, 2021). Porém, como discutido no Capítulo II, os índices educacionais não constituem a priori qualidade socialmente referenciada em educação, eles apresentam um panorama e os números não podem ser concebidos literalmente.

### **5.3 A pesquisa de campo**

Esta pesquisa foi desenvolvida em duas escolas do Ensino Fundamental no município de Uberlândia, as quais passaram a ser geridas pela Fundação Filadélfia a partir do ano de 2018. A terceirização das escolas foi aprovada pela Câmara de Vereadores de Uberlândia em 07 de fevereiro de 2018, em unidades educacionais que haviam sido construídas na gestão do governo Gilmar Machado e estavam sem funcionamento há mais de um ano, fechadas pelo poder público.

Optamos pela realização da pesquisa nessas duas escolas em razão da confluência dos seguintes fatores: o autor desenvolvia projeto de pesquisa para concorrer a uma vaga no curso de doutorado em Educação com proposta de pesquisa de campo a ser realizada no estado de Goiás referente às terceirizações; contudo, no seu transcurso, no final do ano de 2017, veio à tona a polêmica referente às terceirizações na educação básica no município de Uberlândia, e para convergência de esforços, acompanhamento do processo e período de no mínimo quatro anos, tempo do curso de doutorado e ineditismo da pesquisa, optou-se por realizar a pesquisa nessa cidade.

Assim, a pesquisa desenvolvida com os professores no ano de 2022 buscou compreender as relações de trabalho, condições e perfil dos trabalhadores docentes nessas unidades educacionais. É sabido que parte do corpo docente que iniciou os trabalhos no ano de 2018 poderia não estar no momento da pesquisa de campo, o que para nós não representou prejuízo na construção do conhecimento, pelo contrário, trouxe novos elementos.

Como apontado nos capítulos precedentes, a Educação Básica pública passa a constituir nicho de interesse para o capital, de modo especial a partir do que aqui estamos compreendendo como NGP, implementada a partir da década de 1990, momento ímpar para as investidas do neoliberalismo.

Pensar a educação sob o espectro do capitalismo e do estado gestor implica em compreender que nessa simbiose os interesses se confluem como medida para conter aquilo que chamam de expansão da máquina pública, melhoria em seu funcionamento, eficiência e eficácia em seus processos e excelência nos resultados, à luz do que se pratica deliberadamente na administração privada.

Sob esse prisma, alçar novos campos de produção de mais valor é condição *sine qua non* para manutenção do pilar do capitalismo e, nos termos de Fontes (2017b, p. 2), “a propriedade altamente concentrada de recursos sociais precisa converter-se em capital, extrair valor e valorizar-se”. Assim, as necessidades incessantes que abarcam seu escopo estrutural aglutinam-se em torno de sua premissa estruturante, a valorização do valor sendo que, por consequência, conforme assevera Frigotto (2021), as soluções adotadas pelo capital para a superação de suas crises tão somente reestabelecem provisoriamente o seu equilíbrio destruído.

### 5.3.1 Caracterização das escolas<sup>64</sup>

Escola I. “Número total de matrículas: 788 matrículas atualmente. Número de matrículas por etapa de ensino ofertada: 1º ano - 105 - 5 turmas de A a E - 21 alunos em cada turma; 2º ano - 141 - 5 turmas de A a E - 28 alunos em cada turma; 3º ano, 1 turma no período da manhã: 23 alunos; 4 turmas no período da tarde: média de 30 alunos; 4º ano - 7 turmas no período da manhã: média de 30 alunos/turma; 5º ano, 6 turmas no período da manhã: média de 30 alunos/turma. Distribuição dos estudantes por sexo: Feminino: 55%; Masculino: 45%. Distribuição dos estudantes por cor/raça: Branca - 15%; Parda - 62%; Preta - 20%. Distribuição dos estudantes por localização/zona de residência: Zona Urbana, 91%; Zona Rural, 9%. Utilização de transporte escolar público pelos estudantes: 1%. Número total de docentes: 42 docentes. Número de docentes por etapa de ensino ofertada: 21 por etapa de ensino.

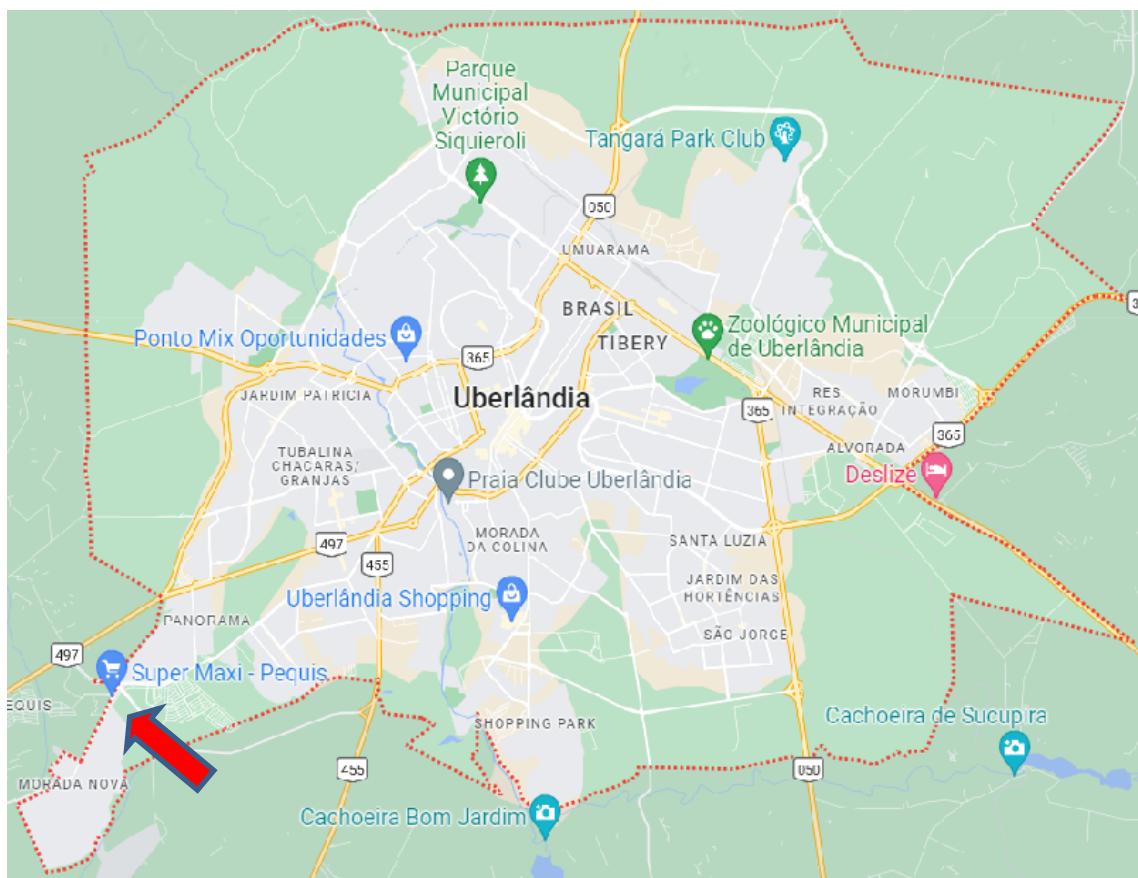
Escola II. Número total de matrículas: 928 matrículas atualmente. Número de matrículas por etapa de ensino ofertada: 1º ano - 196 - 7 turmas de A a E - 28 alunos em cada turma 2º ano - 203 - 7 turmas de A a E - 28 alunos em cada turma 3º ano - 192 - 6 turmas de A a E - 32 alunos em cada turma 4º ano - 144 - 4 turmas de A a E - 36 alunos em cada turma 5º ano - 193 - 6 turmas de A a E - 32 alunos em cada turma. Distribuição dos estudantes por sexo: Feminino: 55%; Masculino: 45%. Distribuição dos estudantes por cor/raça: Branca - 15%; Parda - 62%; Preta - 20%. Distribuição dos estudantes por localização/zona de residência: Zona Urbana -

---

<sup>64</sup> Informações reproduzidas literalmente sobre a caracterização das escolas fornecidas pelas diretoras em exercício no ano de 2023. Inicia na abertura de aspas e termina com o fechamento de aspas.

97%; Zona Rural - 3%. Utilização de transporte escolar público pelos estudantes: 1%. Número total de docentes: 45 docentes. Número de docentes por etapa de ensino ofertada: 22 por etapa de ensino”.

**Figura 2 - Mapa do município de Uberlândia-MG**



Fonte: Google Maps<sup>65</sup>.

As escolas terceirizadas do ensino fundamental de Uberlândia estão situadas no bairro Monte Hebron e Residencial Pequis, zona oeste, região periférica do município, a aproximadamente 15 quilômetros do centro da cidade. A construção dos bairros é proveniente da destinação de verba do programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal, pactuada no ano de 2014, sob o governo do prefeito Gilmar Machado, destinado à construção de 5.200 casas para famílias com renda mensal de até 1.600 reais à época, com valor investido de aproximadamente 300 milhões de reais.

<sup>65</sup> Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Uberl%C3%A2ndia,+MG/@-18.927151,-48.3009951,12z/data=!4m6!3m5!1s0x94a4450c10bbbaef:0xae370c93616d5c9c!8m2!3d-18.9127749!4d-48.2755227!16zL20vMDJ3a2Ri>. Acesso em 10 jan. 2023.

## 5.4 Participantes da pesquisa

Ao iniciarmos submissão do TCLE para os docentes, processo esse realizado em 05/05/2022, obtivemos retorno expressivo de professores que manifestaram disponibilidade em participar. Já no segundo momento, o qual implicava na resposta do questionário, com início da submissão em 14/05/2022 e prazo para as respostas até 20/05/2022, encontramos uma série de problemas, uns deles de caráter técnico/operacional, os quais foram superados com suporte do pesquisador, e outros envolvendo a disponibilidade de *tempo* dos professores para responderem, o que, em alguns casos, demandou aproximadamente 30 minutos.

Ao obtermos resposta do questionário de parte insuficiente do público com o qual estávamos dialogando, foi desenvolvida ação para identificar os fatores que estavam dificultando os docentes dedicarem parte de seu dia para a resposta das questões. Após algumas intervenções, constatamos que naquele momento estavam em semana de provas, correções e lançamento de notas, atividades estas que vão para além dos muros da escola. Por essa razão, optamos por postergar o prazo de retorno a princípio estabelecido, o qual fora estendido até 29/05/2022, chegando em alguns casos até dia 13/06/2022, afim de que um número mínimo de respostas pudesse ser colhido.

É necessário salientar o fator *tempo* em razão de que ele constitui obstáculo à realização existencial do próprio ser humano. Com amparo em Fontes (2017b, p. 2) destacamos que:

A liberdade é o uso do tempo para além da necessidade, quando as necessidades fundamentais estão supridas. Um tempo livre pode ser o tempo da criação, da cultura, da arte, dos afetos. Na sociedade capitalista, o tempo é devorado para a maioria dos seres sociais. Devem ter a cada dia renovada a necessidade fundamental de assegurar sua subsistência, quer seja através de um emprego, quer seja através da venda da sua força de trabalho sob quaisquer condições. O tempo deixa de ser o compasso da vida para tornar-se a medida social da produção do valor (“tempo é dinheiro”); quanto mais tempo e mais trabalhadores disponíveis, maior a possibilidade da extração de valor e, por conseguinte, de valorização do valor.

De acordo com informação das diretoras das unidades de ensino em que foi realizada a pesquisa, há 67 docentes<sup>66</sup>, entre eles 2 do sexo masculino, sendo que todos foram convidados para participar.

Ao submetermos nossa pesquisa à campo, buscamos ter em mente que os professores conviveram com uma série de mudanças na sua realidade de trabalho, dentre as quais

---

<sup>66</sup> Esta informação foi obtida no início do ano de 2022.

transformação de suas casas em salas de aula, ausência de folga e descanso nos fins de semana, dificuldade na familiarização de materiais e didática ao ensino à distância, falta de delimitação entre vida pessoal e trabalho, conciliação entre afazeres do trabalho e cuidados com a vida pessoal, tudo em um mesmo ambiente, assim como a constatação da precariedade da vida de muitos de seus alunos.

Sentimentos como “tristeza, solidão, angústia, raiva, ansiedade e frustração” (NECA, 2021, p. 9) poderiam caracterizar a realidade e a percepção dos professores que estiveram envolvidos no trabalho no período de pandemia, sendo que estes fatores poderiam também impactar na participação em nossa proposta de pesquisa, inclusive podendo levar à desistência de participar.

Obtivemos a adesão de 28 professores ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, totalizando 41,7% dos docentes, dentre os quais, por necessidade de critério de exclusão enumerados por nós junto ao comitê de ética, precisamos dispensar<sup>67</sup> a participação de 06 docentes, 8,9%. O questionário foi enviado para 21 docentes, 32,8% dos docentes das escolas.

Esta pesquisa abordou três eixos temáticos, sendo eles o Perfil dos docentes, os Processos de Trabalho e as Relações e Condições de Trabalho. Contou com a participação de 15 professores, 22,3% dos docentes das escolas nas respostas do questionário.

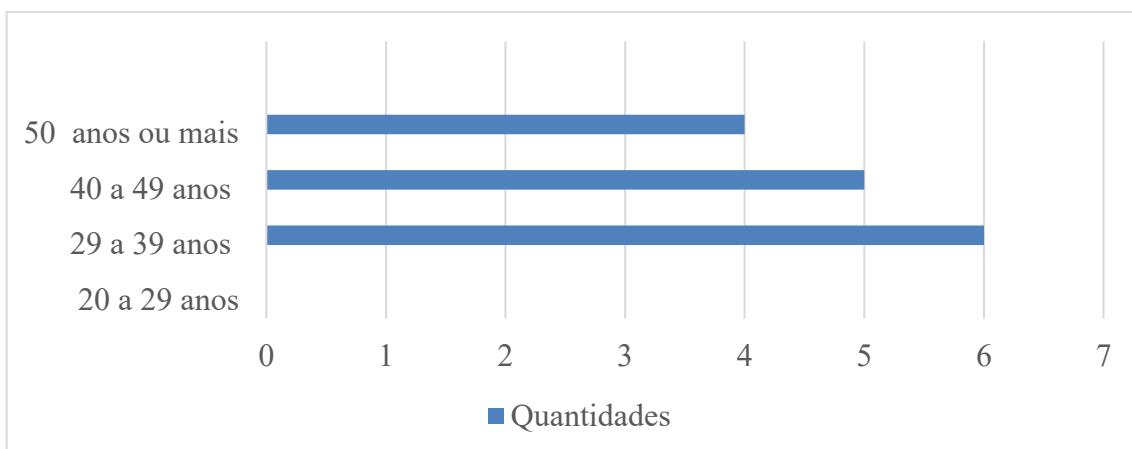
## 5.5 Perfil dos professores das escolas terceirizadas de Uberlândia

Com relação ao perfil dos professores partícipes da pesquisa, todos declararam-se do sexo feminino, distribuídos nas seguintes faixas etárias.

**Gráfico 7 - Faixa etária dos docentes sujeitos da pesquisa**

---

<sup>67</sup> Esse critério envolveu a dispensa de professores em participar da pesquisa que tivessem tempo de atuação na unidade de ensino inferior a 06 (seis) meses, fator que para nós poderia interferir e não retratar as características que buscávamos pesquisar nas unidades de ensino.



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

No momento da realização da pesquisa, o público docente concentrava sujeitos em idade adulta, dentre os quais a maioria se autodeclarou ser de cor branca, e 33,4% se autodeclarou preto ou pardo. O que se observa é que, da amostra extraída, 40% dos docentes encontram-se em início de carreira laboral, 33,3% estão em fase intermediária e 26,6% estão na fase que se aproxima ou adentra no escopo de finalização de carreira laboral. Esses dados se aglutinam às pesquisas desenvolvidas por Guerreiro *et al.* (2016), Vedovato e Monteiro (2008) e Gatti (2019) por nós citadas nesse capítulo, ao abordarem o fenômeno do envelhecimento do professor, o que, pelo espaço de tempo das pesquisas, nos permite afirmar que é uma característica que se mantém ao longo das décadas, como também constatado pela pesquisa desenvolvida nas escolas terceirizadas de Uberlândia.

Da amostra extraída, não obtivemos a constatação de público mais jovem na atuação docente, com idade laboral que se adequa para a profissão – tempo mínimo estimado para término do ensino médio e conclusão de um curso de licenciatura com duração de 4 anos –, entre 21 e 27 anos, o que pode estar correlacionado ao fenômeno abordado por Gatti (2019), em que a média de idade dos estudantes de licenciaturas vem aumentando nos últimos anos.

A Educação Básica pública foi frequentada pela grande maioria dos participes da pesquisa, entre os quais apenas 01 assinalou que frequentou escola particular no ensino fundamental e 04 no ensino médio; já no ensino superior, essa regra se inverte acentuadamente, apenas 02 assinalaram que estudaram em instituição pública, fator este que constitui um desafio e paradigma a ser enfrentado pelas políticas públicas educacionais, com melhorias na Educação Básica pública e ampliação do acesso dos filhos dos trabalhadores ao ensino superior público, gratuito e de qualidade.

A formação dos professores partícipes da pesquisa nas escolas pesquisadas tem predominância para graduação em licenciatura, curso de Pedagogia, dentre os quais 93,3% assinalaram possuírem esse nível de formação e 6,6% possui formação em Normal superior.

Correlacionado a este fator, a formação em nível de pós-graduação lato sensu é característica predominante no currículo da maioria dos professores participantes nas escolas pesquisadas, sendo que 86,6% declararam possuir este nível de formação, dentre os quais 77% cursaram especialização na modalidade a distância. Nenhum dos professores cursou mestrado ou doutorado.

Depreendemos que o fato de haver um percentual significativo de professores “especialistas” não necessariamente reflete no fator qualidade em educação, de modo especial pelas características da ampliação do acesso à esse nível de formação, predominantemente em instituições particulares, cujo objetivo principal consiste em um nicho de geração de valor monetário e, ainda, pela expansão da oferta de ensino na modalidade a distância, em que impera o aligeiramento da formação, insignificante nível de qualidade e falta de controle rigoroso<sup>68</sup> pelos órgãos reguladores. Fato este que reflete aos dados dos estudos por nós apontados referente ao ensino superior, com predominância em instituições particulares e na modalidade a distância.

Há predominância no tempo de atuação na Educação Básica entre 07 e 10 anos, com 53,3% dos respondentes, seguido de 26,7% com tempo aproximado de 11 a 15 anos, e 6,6% atuam há um tempo que margeia 1 a 3, 4 a 6 e 16 a 20 anos. Aproximadamente 70% do quadro dos docentes tem tempo de atuação em até 10 anos de experiência na educação básica. Esse

---

<sup>68</sup> A abertura de cursos de especialização pelas instituições privadas autorizadas e credenciadas não segue o mesmo critério dedicado aos cursos de graduação, em que há avaliação para autorização, bem como mecanismos para aferir a qualidade do curso ofertado, tal como o ENADE nos cursos de graduação. A oferta de um novo curso de especialização por uma instituição privada necessita somente ter um projeto aprovado pela direção/coordenação, lançamento do nome do curso no sistema E-mec e oferta da estrutura mínima para seu funcionamento, tal como um cronograma, professores que pactuam compromisso para as aulas e estrutura física. Se o curso oferece ou não condições mínimas de qualidade, não há nenhum mecanismo de controle. Vale destacar que a Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, estabelecia às instituições ofertantes uma quantidade mínima de 50% dos docentes do curso serem portadores de pós-graduação stricto sensu, enquanto que a Resolução nº 1 de 6 de abril de 2018 estipulou que esse número mínimo deve ser de 30%, representando uma contradição à proposta da Meta 14 do PNE, cujo objetivo consiste em elevar o número de matrículas de forma a atingir titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Ante uma lógica que consistiria em exigir das instituições particulares a necessidade de ampliar no quadro de professores do curso os titulados com pós-graduação stricto sensu, o Conselho Nacional de Educação faz o seu inverso. Ainda, os alunos em fase de conclusão da especialização, regidos pela resolução de 2018, podem optar em fazer ou não o trabalho de conclusão de curso, fator que desestimula a capacidade de pesquisa dos estudantes. No que diz respeito aos registros de certificados, ficam a critério da própria instituição, simplesmente com controle de registro interno. Hoje, no Brasil, é possível fazer uma pós-graduação lato sensu com carga horária de 360 horas com duração a partir de 02 meses. Neste cenário, em que parte significante dos interessados em cursos de “especialização” os procuram, impera o pragmatismo por parte de quem estuda e a guerra pelas ofertantes para se manterem no mercado, proporcionando que o titulado tenha em mãos um comprovante de formação, sem necessariamente implicar positivamente em sua prática cotidiana.

público, de modo especial os graduados nas duas últimas décadas, são fortemente afetados pela política de descentralização do Estado apregoada pela NGP. Constituem o extrato ocupacional que vive do trabalho em condições de insegurança no emprego, migram de designação para designação e assumem contratos que oferecem condições mínimas para sobrevivência, tanto que aproximadamente  $\frac{1}{4}$  dos professores que responderam o questionário atuam em outros empregos, com carga horária em torno de cinco a 42 horas de trabalho.

A complementação de renda constitui a obrigatoriedade de o professor fazer os chamados “bicos”. Destarte, vale ressaltar que a qualidade do trabalho do docente nestas condições é prejudicada pelo desgaste de jornadas extensas, falta de tempo para planejamento de aulas, comprometimento da saúde, dedicação à formação continuada, aperfeiçoamento dos estudos e, não menos importante e estritamente necessário, tempo para lazer, cultura e cuidado de si.

Todos os professores que retornaram respostas do questionário atuam no ensino fundamental I, que corresponde às séries iniciais, do primeiro ao quinto ano e, dentre estes, aproximadamente 50% iniciaram seu trabalho nas instituições pesquisadas em tempo que vai de um a dois anos e os demais em tempo de três anos ou mais. Convém destacar que, por critérios concernentes ao que elegemos condições de responder à pesquisa com melhor conhecimento da realidade da instituição, 8,9% dos docentes que retornaram ao TCLE foram dispensados, o que elevaria o percentual dos docentes com tempo recente de atuação na instituição.

A rotatividade é um fenômeno comum nas instituições públicas e privadas (FRANTZ; ALVES, 2021), em certos casos esperada e em outros até desejável, dado que, de modo especial, na administração privada, prima-se predominantemente por mão de obra qualificada e com baixo valor de custo, fazendo com que a retenção se dê prioritariamente em cargos estratégicos. Este fator se aglutina aos apontamentos por nós esboçados com base em Carvalho (2019) e Pereira (2018), sendo que os prejuízos de múltiplas facetas se reverberam para os envolvidos: para os alunos, a descontinuidade dos processos de ensino; para a escola, a falta de identidade do grupo que a compõe; e para os docentes, a constante insegurança no trabalho, quebra de relação com os pares e inconstância nos projetos a curto, médio e longo prazo.

## 5.6 Processos de Trabalho dos professores nas escolas terceirizadas

O segundo eixo da pesquisa, processos de trabalho, buscou compreender as especificidades do trabalho docente nas escolas terceirizadas, envolvendo as condições, os

meios, os fins, as relações entre os pares, sua autonomia, as implicâncias da pandemia, o processo de gestão e suas obrigações na organização do trabalho.

Nossa pesquisa empírica constatou que em média os professores trabalham 4 horas “extras” semanais somente com atividades de planejamento, dentre os quais 47% responderam que esta demanda não é possível ser cumprida em sua integralidade no tempo de trabalho contratado. Este dado vai ao encontro da pesquisa desenvolvida por Carvalho (2021), a qual demonstrou que, ao longo de uma carreira de 25 anos, o professor pode trabalhar até sete mil horas sem a devida remuneração.

Vale ressaltar que a atividade de planejamento de aula é de extrema importância para o bom desenvolvimento das atividades em sala de aula e, de modo especial na Educação Básica pública, o professor necessita ter planos A, B e talvez C para execução de determinado conteúdo, uma vez que não depende somente dele o desenvolvimento e construção do conhecimento. Isto porque ali estão alunos advindos de múltiplas realidades, com características diversas de aprendizagem, estágios formativos, capacidades cognitivas, entre outros. Assim, não basta unicamente um plano, deve-se considerar estratégias, meios e condições, afim de que as aprendizagens sejam possíveis. Isto não se viabiliza pelo improviso apressado, pelo “faz de conta” ou pela postura autoritária no trato com os aprendizes, como uma receita a ser executada cujo resultado tende a ser o esperado.

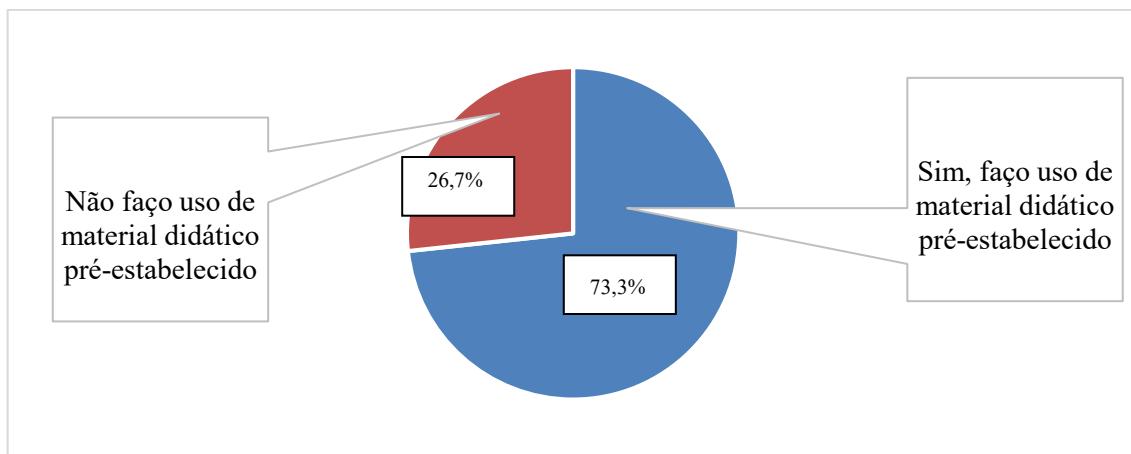
Não obstante, há forte tendência e pressão que as denominadas “receitas” para salas de aulas tornem-se imperativas no desenvolvimento dos processos de ensino. É o que se constata quando as escolas/administrações aderem aos “pacotes formativos” a serem executados em determinadas redes de ensino, em nome do cumprimento de um currículo nacional e da garantia de aprendizagem por todos os alunos que frequentam as escolas<sup>69</sup>, conforme apregoam os disseminadores de políticas públicas sob influência e interesse do viés mercadológico.

O fator “determinação exógena” está presente na administração terceirizada nas escolas pesquisadas. Quando questionamos os professores se os materiais usados em sala de aula são de autoria própria, identificou-se que em algumas disciplinas eles utilizam livros didáticos, conforme resultado obtido abaixo.

#### **Gráfico 8 - Professores que fazem uso de material didático de outros autores**

---

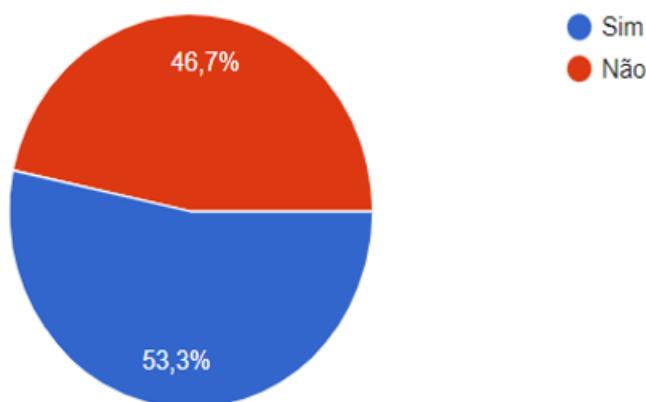
<sup>69</sup> Não desconsideramos a necessidade e importância de uma base comum a ser adotada em nível nacional, afim de que seja garantido em condições de igualdade o acesso a uma cultura geral. Ao que nos opomos diz respeito ao quesito ideológico que permeia certa homogeneização, sem permitir que as especificidades sejam preservadas e garantidas.



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Vale ressaltar que, quando nos referimos à determinação exógena, compreendemos este fator de forma ampla, não necessariamente a que haja uma obrigatoriedade no interior das escolas. Esta determinação ocorre de várias formas, entre elas: falta de incentivo, orientação e apoio para que os professores construam seus materiais de ensino, adequados aos processos de ensino e aprendizagem segundo a clientela que atendem em determinado lugar; incapacidade dos próprios professores por formação deficitária ou por sobrecarga de trabalho e que, por consequência, interfere na condição de planejamento de aula; e indisponibilidade de carga horária dedicada às atividades de planejamento dentro do cômputo do contrato de trabalho, conforme demonstra o resultado obtido quando os professores foram questionados se o tempo extra classe que gastam para planejamento de aula está incluso na carga horária do contrato.

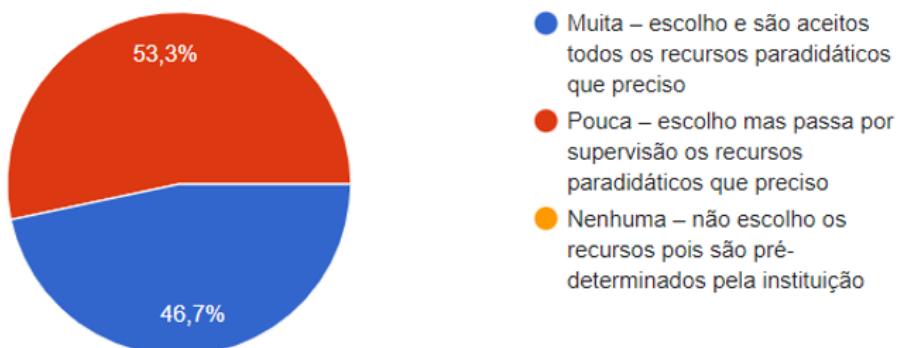
**Gráfico 9 - Índice de professores que desenvolvem trabalhos escolares para além do pactuado em contrato**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Ainda, o retorno dos professores que participaram da pesquisa nos permitiu constatar no que pese ao fator *autonomia* para o planejamento de aulas, há um processo de supervisão sobre os materiais a serem utilizados em sala de aula, conforme observamos no questionário submetido aos partícipes.

**Gráfico 10 - Processos de supervisão de materiais utilizados pelos professores em sala**

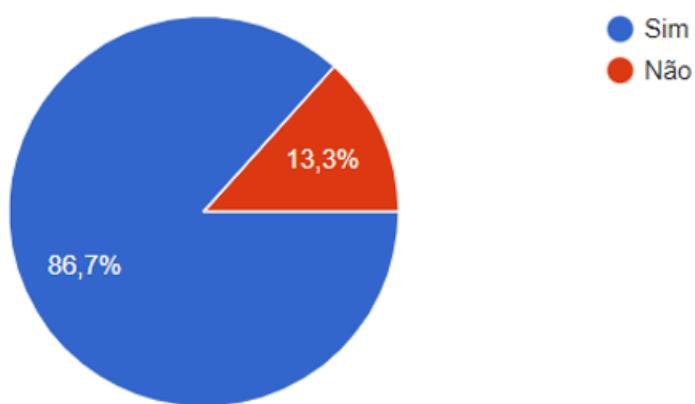


Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

O cenário obtido na pesquisa pode ser resultado de implicações como acompanhamento do corpo diretivo da escola para que os conteúdos trabalhados em sala sejam compatíveis com as necessidades dos alunos, de modo especial com a realidade que a pesquisa identificou, em que há grande parte do corpo docente com pouco tempo de atuação na escola, bem como pode referir-se a um processo de controle direto sobre a autonomia dos professores no que diz respeito aos conteúdos trabalhados em sala de aula.

Em consonância ao que apresentam outros autores, como Saviani e Galvão (2021), Frigotto (2021) e Baade (2020), na realidade dos professores das escolas terceirizadas de Uberlândia-MG, a Pandemia Covid-19 representou sobrecarga de trabalho, conforme demonstra o resultado obtido no questionário submetido aos docentes, quando tratou da questão se houve aumento de tarefas/trabalho na Pandemia.

**Gráfico 11 - Trabalho remoto e sobrecarga de serviços dos docentes**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Conforme os dados, para 86,7% dos professores houve necessidade de desenvolvimento de atividades que não faziam parte do script diário da atuação docente, pela necessidade de uso e adaptação de aparatos para que as atividades curriculares pudessem minimamente atender aos alunos, tais como: salas de aulas virtuais; aulas on-line, ligações para as famílias dos alunos; tutoria on-line; tira dúvidas; adequar planejamento de aula para que os alunos tivessem condições de realizar as atividades por conta própria; curso de informática para trabalhar com as ferramentas na internet e aumento de avaliações realizadas pelos alunos; plano de estudo tutorado semanalmente e correção/controle da devolutiva dos alunos; busca ativa pelos alunos que não entregavam as atividades; e execução de aulas na modalidade híbrida, para alunos que permaneciam em casa e para os que iam para as salas de aula.

Para 66,7% dos professores não há na instituição avaliação de desempenho profissional e para 33,3%, há. Essa divergência pode se dar em decorrência da Pandemia Covid-19, em que houve alterações significativas no dia a dia nas escolas e, como constatado, parte do corpo docente atua por tempo que margeava de um a três anos nas escolas no momento da realização da pesquisa. Por outro lado, independentemente de trabalho remoto, a questão do desempenho não constitui um processo de punição para os que apresentam alguma dificuldade ou necessitam de suporte; diz respeito a um diagnóstico constante sobre as condições em que estão os professores bem como os alunos, para que o processo educacional seja desenvolvido.

Para os que responderam afirmativamente sobre as avaliações de desempenho, obtivemos a constatação de que ela é realizada pelo diretor da escola, supervisor ou coordenador, semanalmente, sendo que os critérios são frequência e pontualidade, ou seja, fatores meramente burocráticos.

Quesitos como cumprimento do planejamento proposto, relacionamento com os membros da escola, participação, didática, motivação dos alunos, desempenho e satisfação dos alunos e pais e conhecimentos na sua área de atuação não compõem, a priori, o script dessas avaliações. Tampouco é propiciado aos docentes um momento de autorreflexão e devolutiva de pontos positivos a serem potencializados e pontos negativos a serem aprimorados.

Ainda que a maioria dos professores tenham respondido que não há avaliação de desempenho nas escolas terceirizadas, 57,1% deles afirmaram que há metas a serem alcançadas, o que representa uma contradição, de modo que o processo fica inconcluso em se tratando da fixação de metas e não avaliação delas.

O estabelecimento de metas conjuntamente, mediante análise das condições de ensino, da realidade da escola e do perfil dos alunos, pode compor indicativos de incentivo e melhoria do trabalho cotidianamente e representa condição propulsora de busca do aprimoramento na profissão, o que permite o próprio docente auto avaliar-se e receber devolutivas de seus pares mediante a trajetória percorrida, para que a métrica de avaliação desses resultados seja propositiva e não imperativa, de forma que o professor se sinta imbuído a cada dia melhorar os seus processos e resultados. Estes, por sua vez, precisam vir acompanhados de reconhecimento por parte da comunidade educativa como um todo, bem como do poder público.

Já para os 42,9% dos docentes que afirmaram haver metas, pontuaram que elas estão voltadas a:

**Quadro 6 - Percepções dos docentes<sup>70</sup> a respeito das metas de ensino**

Docente	Modalidade de avaliação de desempenho
FQ	Melhoria e desempenho de cada um da sua forma
NH	Alfabetização dos alunos
PR	Trabalho em equipe e desenvolvimento dos educandos
RZ	Um bom desenvolvimento dos alunos
WX	Se existe essa meta não foi passada p (sic) mim

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Embora alguns docentes tenham assinalado que as metas estejam relacionadas ao desenvolvimento dos alunos, objeto central dos processos educacionais, ainda constitui, por si só, elemento insuficiente, pois tal objetivo não pode ser alcançado sem que haja uma conjunção de esforços e trabalho em equipe. Ante o fato de que somente alguns professores responderam haver metas e aparentemente desconhecem a sua intercontextualidade, depreendemos que este

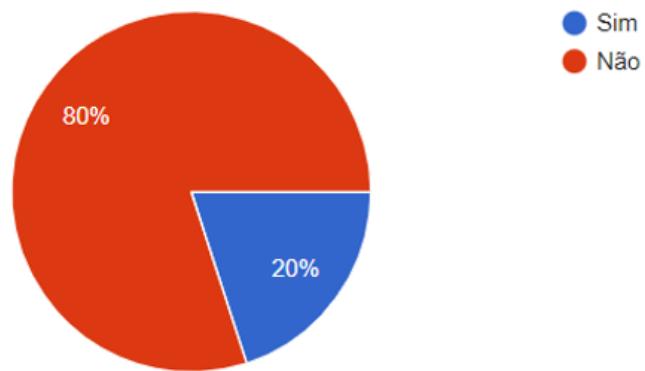
<sup>70</sup> Conforme orientação do Conselho Nacional de Ética em Pesquisa e do Conselho de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Uberlândia, os docentes estão identificados por codinome, para manter o anonimato dos participes.

fator não esteja bem estabelecido nas escolas ou que seus mecanismos sejam insuficientes no alcance dos envolvidos.

Um projeto educacional não pode ser regido por inserções aventureiras, há necessidade de acompanhamento dialógico, didático, metodológico, sobretudo com os docentes que estão iniciando suas carreiras, os quais, por sua vez, podem encontrar alguma dificuldade na conciliação entre a teoria estudada na academia com a prática do dia a dia na escola. Porém, isto não isenta os professores com mais experiência de constantemente estarem se reciclando, de modo especial ante a realidade de fluida transformação de nossa sociedade.

Os professores foram questionados também se fizeram algum curso de capacitação em serviço, custeado pela instituição. A devolutiva que obtivemos identificou que a maioria não fez, conforme o gráfico aponta.

**Gráfico 12 - Capacitação de professores em serviço nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Existe nesse aspecto uma questão problemática, de modo especial considerando-se o período em que a pesquisa foi realizada – momento de transição para o retorno gradual às aulas presenciais em meio à Pandemia Covid-19 –, situação na qual a maioria dos docentes encontravam-se sem preparo proveniente da instituição empregadora para lidar com as adaptações necessárias para a continuidade das atividades em período de distanciamento social, entre as quais podemos citar: trato com alunos que perderam parentes próximos; impactos do isolamento social sobre o cotidiano dos alunos e na sua psique; e desprovimento dos bens mínimos necessários para sobrevivência em decorrência de desemprego, de modo especial nas escolas pesquisadas, situadas na região periférica da cidade, com alta vulnerabilidade social e econômica.

A singularidade das escolas pesquisadas, situadas em região periférica do município, requerem constante atenção do corpo diretivo institucional para propiciar aos docentes condições suficientes para o trato do dia a dia com os alunos, afim de identificar junto ao público discente os sinais aparentes e os que estão ocultos quando da manifestação de indicativos de violência doméstica, prostituição, drogas, entre outros. Estes fatores não dizem respeito exclusivamente às escolas de periferia, contudo há uma maior propensão à criminalidade e desrespeito à dignidade humana em meio a esses extratos sociais, por isso a necessidade de ampliação de formação para os docentes e permanência do quadro de profissionais, afim de que as permanências, rupturas, alterações no comportamento dos alunos sejam prontamente identificadas.

Os dados da pesquisa nas escolas terceirizadas de Uberlândia corroboram os dados da pesquisa desenvolvida pelo GESTRADO/UFMG, pois assinalam para uma mesma direção: as políticas educacionais não podem ser regidas por retrocessos, necessitam ser orientadas para que a superação dos desafios e paradigmas sejam alcançados, sendo que isto não se consubstancia nas escolas com gestão terceirizada.

A formação continuada constitui premissa fundamental para que docentes de todas as etapas do ensino estejam preparados para ensinar o público que chega nas salas de aula, os quais vêm para os espaços escolares fortemente influenciados pela realidade das tecnologias digitais, acesso à informação, formas de compreensão da realidade, implicâncias da realidade social, tais como riqueza e pobreza, acesso aos recursos mínimos para sobrevivência e a falta deles, questões políticas, entre outros.

Assim, a formação continuada constitui oportunidade para que os docentes façam um processo de autorreflexão sobre sua prática pedagógica, busquem, aprimorem e ressignifiquem concepções de mundo, uma vez que os processos formais de ensino e aprendizagem só acontecem pela ação do professor, a oportunidade dos professores tecerem críticas sobre seus processos mediante a capacidade de serem pesquisadores efetivos e construtores de conhecimento, possibilidade de superar a concepção simplista de que para ensinar basta o conhecimento do conteúdo e aplicação de algumas técnicas.

Vale ressaltar que a formação continuada não pode ser propiciada somente por momentos esporádicos, requer-se um movimento constante, que atenda às necessidades dos docentes e os estimulem a fazerem parte do processo, sem que seja adotada como um peso ou cumprimento formal de algum pré-requisito. Ela envolve processos conjuntos e individuais, que dependem de serem propiciados e aderidos pelos vários sujeitos que ocupam os espaços de

trabalho, para que os momentos de reflexão e intervenções necessárias ocorram em um mundo em constante mutação, sendo que na escola ecoam por meio da convivência entre os pares.

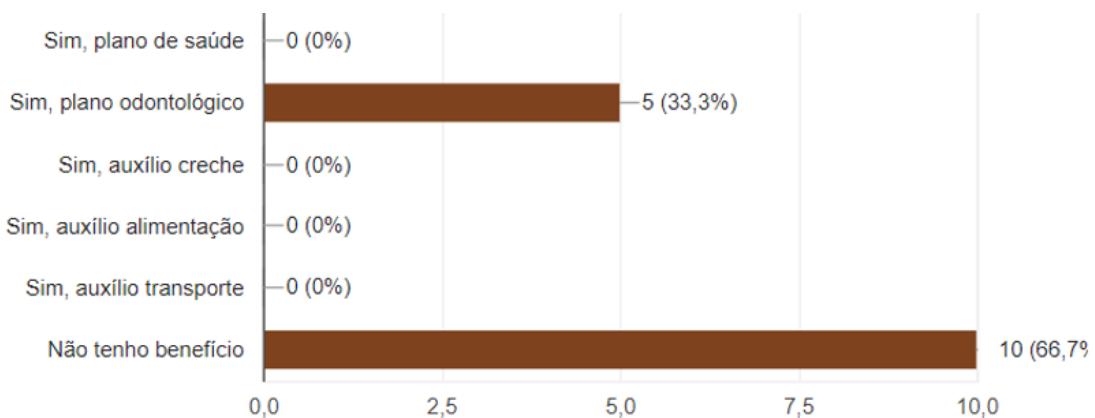
A busca pela compreensão dos processos de trabalho está intimamente relacionada às relações e condições de trabalho, sendo que nesta complementariedade procuramos apresentar o que vai além do que constitui o espaço da sala de aula, como a relação institucional, a percepção que o docente tem do seu trabalho, sua saúde e a proteção social.

### 5.7 Relações e condições de trabalho

Dentre os professores que participaram da pesquisa, 93,3% têm vínculo de trabalho regido pela CLT, 6,7% por meio de contrato, entre os quais 73,3% ingressaram na instituição através de seleção por currículo e 26,7% por indicação. 21,4% dos professores pesquisados afirmaram possuir mais algum vínculo empregatício, com carga horária que varia de 5 a 42 horas de trabalho, com tempo médio de deslocamento de 46 minutos para o outro local de trabalho através de meios próprios, como moto/carro.

No que pese aos benefícios que os professores possuem por trabalhar nas instituições terceirizadas, obtivemos o seguinte panorama:

**Gráfico 13 - Benefícios e auxílios dos professores nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Destacamos que os professores possuem o plano odontológico citado por livre adesão, o qual precisa de contrapartida do docente por usufruir do benefício – desconto de percentual na folha de pagamento – mensalmente. Ou seja, “benefício/auxílio” que alguns professores usufruem é caracterizado meramente pela intermediação entre a empresa que oferece os serviços e os seus usuários. Vale lembrar também que a empresa que adota a oferta de algum

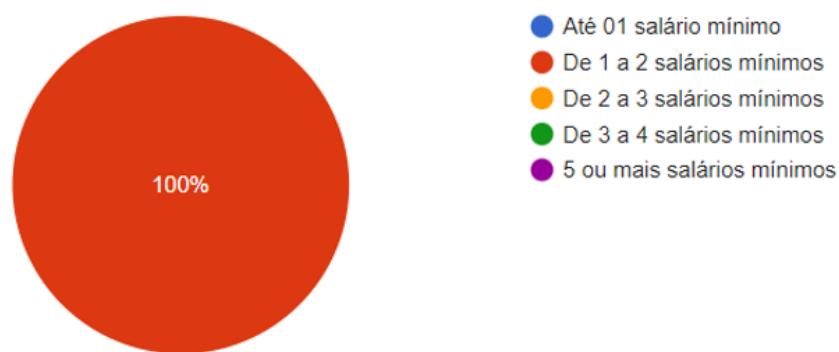
“benefício” para seus empregados pode ter deduções no fisco, constituindo-se como moeda de troca para as declarações fiscais.

O inexpressivo acesso aos auxílios/benefícios repercute fortemente sobre a qualidade de vida e saúde dos docentes. O sentimento de desamparo no que se refere às condições de suporte às necessidades do dia a dia constituem no imaginário dos docentes a representação de que eles têm como contrapartida somente o mínimo estabelecido por lei, o salário, o que interfere na motivação, dedicação e busca pela excelência. Não há que nivelarmos a concepção de que esta é a regra geral que impera no mercado de trabalho, estamos analisando a realidade de trabalho de seres sociais que prestam serviço público e que sofrem com esse desprovimento em razão de que a educação não é tratada como prioridade, mas que ao mesmo tempo são cobrados a oferecer resultados semelhantes a professores que tem melhores condições e assistência.

Não há possibilidade, sob a perspectiva do trabalho em condições minimamente dignas e promissoras de valorização, de conceber a terceirização na educação pública como um movimento natural da modernização da administração. Neste ínterim, redução de custos, redirecionamento de esforços e diminuição de investimentos não representam condições de alcançar qualidade em condições socialmente referenciadas.

No que se refere aos rendimentos dos professores, constatamos que os valores percebidos vão de um a dois salários mínimos, conforme resultado obtido a seguir.

**Gráfico 14 - Rendimentos pecuniários dos docentes nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

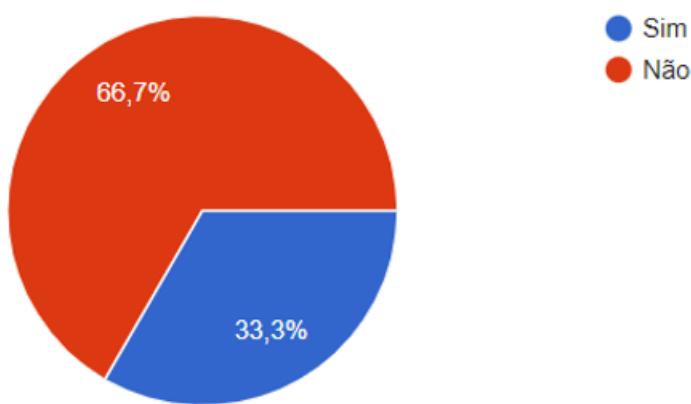
Em face destes rendimentos, 13,3% dos docentes trabalham aproximadamente 4 a 6 horas semanais, 20 a 25 horas para 66,6% e 30 horas para 20% dos partícipes da pesquisa.

Disso se constata que para 86,6% dos docentes que trabalham por uma carga horária a partir de 20 horas semanais, os seus rendimentos não se equiparam ao teto mínimo dos

profissionais docentes estabelecido nacionalmente, o que representa uma estagnação das condições de valorização monetário ou ainda o seu retrocesso, melhorias não. Esse quadro representa tendência recorrente a outros setores da terceirização de mão de obra, conforme abordado no capítulo terceiro desta tese.

Um dado instigante registrado pela pesquisa é que aproximadamente dois terços dos professores não são sindicalizados, 66,7%, conforme demonstra o gráfico abaixo.

**Gráfico 15 - O fator sindicalização para docentes nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Quando questionamos os professores sobre qual o papel que eles atribuem ao sindicato na atualidade, as respostas foram:

**Quadro 7 - Percepções dos docentes a respeito do sindicato da categoria**

Docente	Representação
UP	Sem nenhuma ação
NK	Político
PR, CH	Importantíssimo/importante
DM	Indiferente, pois não auxilia os professores quando precisam
BZ	De suma importância, a partir do momento que vê o professor como um "trabalhador"
WX	Poderia ser mais presente e participativo com os professores, muito a desejar

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Podemos constatar que algumas percepções são oriundas de distanciamento da rotina ou das ações do sindicato, embora ele, por sua vez, possa não usar todos os recursos disponíveis nos meios de comunicação para alcançar este/a trabalhador/a. Outras falas demonstram

incredulidade, um papel meramente institucional do sindicato, ou ainda de cunho político, quando este parece atuar somente em benefício próprio ou a fim de cumprir sua agenda programática, como negociação coletiva, construção de acordos, entre outros.

Os sindicatos têm amplos desafios a enfrentar, primeiramente o descrédito orquestrado pela ideologia dominante, quando estes na sua totalidade foram rechaçados e amplamente combatidos inclusive pelos trabalhadores, os quais os concebiam como uma organização voltada para interesses particulares, o que está estreitamente correlacionado aos posicionamentos feitos pelos docentes por nós pesquisados.

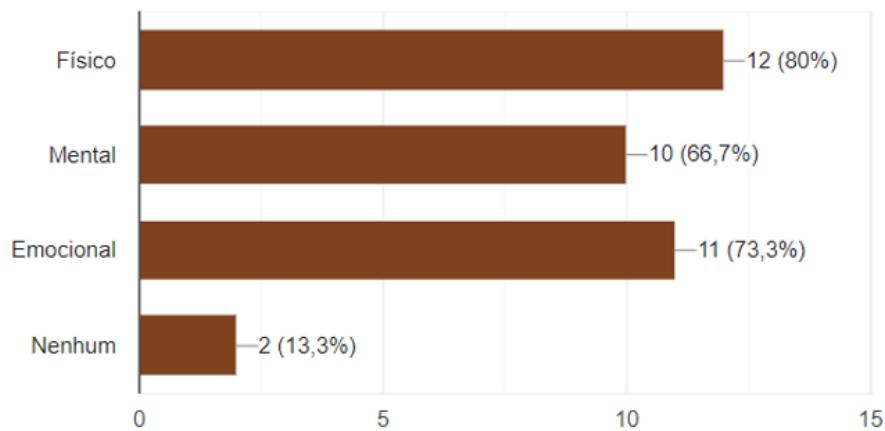
O outro desafio a ser enfrentado pelos sindicatos, sob nossa ótica, está voltado à necessidade de se reinventarem no relacionamento com seus filiados, bem como com os trabalhadores das categorias que são representantes. De modo especial na profissão docente da educação básica, em que a maioria majoritária são mulheres (mães, donas de casa e chefes de família, que atuam em outras ocupações ou fazem bicos), não se pode pensar na atuação sindical tradicional, com horários de reuniões ou assembleias durante expediente de trabalho ou que tenham obrigatoriedade da presença física do trabalhador. Há que atuarem para reconquistarem a confiança perdida, por isso necessitarão ser mais presentes, assistentes, ir ao encontro do trabalhador, mostrar a importância da filiação – não meramente para a contribuição –, criarem canais para assistência quando o trabalhador está sendo desligado e precisa garantir seus direitos ou quando precisa de assistência jurídica. O sindicato precisa recompor-se como parceiro do trabalhador, que atuará em prol da defesa dos seus interesses, não pode assumir a função de indiferente ou inimigo.

Não se considera como sendo sem valor os aspectos aos quais os sindicatos se dedicam, mas a impressão que a fala dos professores representa é que o seu papel e atuação deve melhorar, sobretudo em tempos em que os direitos dos trabalhadores foram postos em derrocada.

Esse quadro pode ter relação com o que abordamos na discussão no início deste capítulo, quando tratamos da diminuição da confiabilidade dos trabalhadores nas entidades sindicais, por problemas relacionados ao peleguismo e cobertura dos não associados nas negociações coletivas, bem como pela dificuldade que os sindicatos vêm encontrando para obter êxito nas suas proposições nesse momento de forte guinada neoliberal.

Em se tratando da questão que envolve as dimensões física e psíquica no grupo de professores pesquisados, obtivemos o resultado de que a maioria, 86,6%, afirmou possuir algum modo de desgaste.

**Gráfico 16 - Fator saúde-doença nos professores das escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Precisamos chamar a atenção para o fato de que aproximadamente 75% dos docentes por nós pesquisados estão em fase inicial ou intermediária da carreira, e somente dois dos 15 docentes informaram não possuir nenhum tipo de desgaste físico, mental ou emocional. Um deles atua em tempo que margeia de um a três anos na educação básica e outro de dez a quinze anos. Este fator do desgaste dos professores nas escolas terceirizadas se assemelha ao identificado por Tostes *et al.* (2018) abordado no Capítulo III desta tese, ao identificar que 75,27% dos docentes apresentavam distúrbios psíquicos menores.

Vale lembrar, conforme apregoam Marx e Engels (1996), o trabalho representa uma condição ontológica para o homem, cuja consecução lhe permite transformar o meio a seu favor e, nele, transformar-se, sem que este lhe seja um peso, um *tripalium*.

Objetivamos identificar se os professores haviam apresentado algum atestado médico na instituição durante o período em que nela trabalham e obtivemos o resultado de que: 40% haviam entregue um atestado até a data da pesquisa; 20% dois atestados; 6,7% três atestados; 6,7% de quatro a seis atestados; 6,7% nenhum atestado; e 20% sete ou mais atestados.

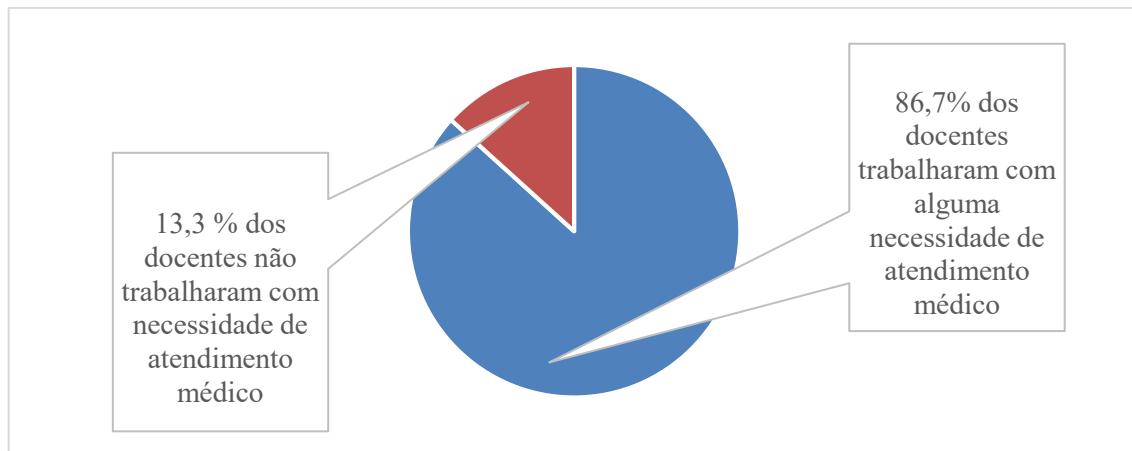
O resultado dessa amostragem converge com os dados da literatura com a qual dialogamos nessa tese, como Tostes *et al.* (2018) e Antunes e Praun (2015), de forma que envolve uma simbiose de autorresponsabilização por parte dos próprios docentes, bem como pela necessidade de cumprir os resultados esperados pela estrutura educacional, que se soma superior a todas as outras ocupações no Brasil, em que os números mínimos aceitáveis de adoecimento por categoria ocupacional, segundo a OMS, estão em 30,15%.

Seguindo a rota de entendimento que prescinde da compreensão da sociologia do trabalho, com âncora em Antunes e Praun (2015), inferimos que o trabalhador docente compõe um agrupamento ocupacional com alto índice de descartabilidade. Isto se dá ora pela vinculação por contratos temporários – sendo que ao término de determinada gestão ou tempo de serviço esses trabalhadores são postos na berlinda da incerteza frente à ocupação que terão em um próximo período letivo –, ora pela própria iniciativa – ao constatar que um de seus maiores patrimônios, sua saúde, constitui séria ameaça à sua existência –, além da precarização das condições dos rendimentos financeiros, insuficientes à manutenção de condições mínimas para sua subsistência. Isto pode forçar os profissionais a desistir de atuar no campo para o qual se prepararam por anos de formação.

O processo de adoecimento não cessa ou diminui expressivamente nas instituições terceirizadas, por isso ela não representa condição de melhoria para a classe que vive do seu trabalho.

Ante a questão da precarização, obtivemos o seguinte resultado frente às condições de saúde para o desenvolvimento do trabalho.

**Gráfico 17 - Saúde/doença e desenvolvimento do trabalho nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

É mister destacar que o cerceamento ao direito à saúde e qualidade de vida deve ser rechaçado em todas as suas formas de manifestação. Uma estrutura organizacional não pode usurpar do trabalhador as condições mínimas de saúde para que ele esteja no trabalho, mediante pressão de desligamento em caso de ausência. É direito assegurado a todo cidadão o amparo de aparato médico em caso de intercorrência nos processos que envolvem saúde e doença.

**Quadro 8<sup>71</sup> - Alegações dos professores que foram ao trabalho com alguma patologia**

Professor(a)	Motivo
BZ	Sou importante para meu alunos, e quando a falta de funcionários na instituição todos nós sofremos, principalmente os alunos autista
CY	Responsabilidade
CH	Por medo de apresentar mais atestado e a empresa fica ameaçando mandar embora
DM	Por necessidade da escola em não ter ninguém pata me substituir
FJ	Por não ter plano de saúde tenho que pagar consulta
WX	A preocupação com nossos compromissos vem a frente, ficamos inseguras de perder o emprego
FQ	Dificuldades do sus
GF	Pq por uma simples dor de cabeça o PS não é para isso
LS	Desgaste emocional
NH	Necessidade da escola, comprometimento com a turma
NK	Compromisso com o trabalho
RZ	Porque me preocupo se vão me mandar embora, evito levar atestados
UP	Para não apresentar atestado

Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

O profissionalismo parece ser uma característica marcante no grupo de professores participes da pesquisa ante o compromisso assumido com a escola e, principalmente, os alunos. Os docentes adotam para si a concepção de que seu trabalho contribui sobremaneira com o dia a dia na sala de aula e a sua falta pode comprometer o acompanhamento das rotinas educativas, bem como de alguma forma evitar ausentar-se da instituição minora a possibilidade de desligamento do quadro de profissionais.

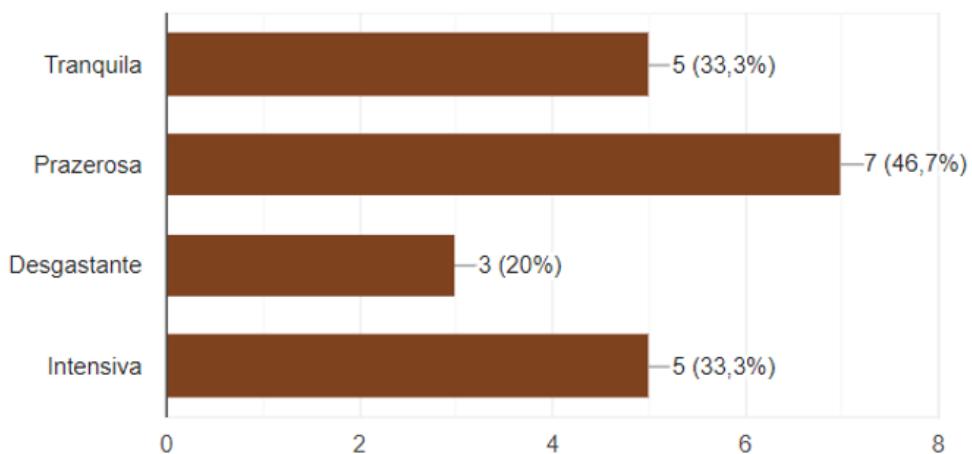
O compromisso e profissionalismo dos docentes pode ser constatado pela representação que eles têm sobre o seu trabalho na escola, destacando que sua rotina nela se caracteriza por ser predominantemente tranquila e prazerosa quando comparado a desgastante e intensiva.

Vale destacar que a percepção de profissionalismo dos docentes, que em alguns casos desenvolvem o trabalho sob uma concepção de missão, vocação e amor, faz com que os empecilhos ou dificuldades sejam postos em segundo plano, sendo que o fato de estar em sala propicia que o sentimento de cumprimento do dever se sobressai ante os percalços que sua atividade pode lhes implicar.

Isso é possível de ser averiguado a partir das respostas de alguns docentes, como FJ e NH, ao atribuir que sua rotina é prazerosa e intensiva, e GF, quando destaca que ela é prazerosa, tranquila e intensiva, conforme pode ser constatado no gráfico a seguir.

**Gráfico 18 - Percepções dos docentes sobre a rotina de trabalho nas escolas terceirizadas**

<sup>71</sup> As informações foram elencadas literalmente de acordo com as respostas obtidas com os pesquisados.



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Esse dado é corroborado perante à questão submetida a qual versa se o docente acredita que existem tensões/conflitos<sup>72</sup> que interferem negativamente no desenvolvimento do trabalho, em que 33,3% responderam que não há e 66,7% afirmaram que este é um fator que prejudica suas rotinas. Assim, a questão do comprometimento do docente é superior às dificuldades encontradas, dado que predominantemente eles consideram que suas rotinas são tranquilas e prazerosas, de modo especial por não permitirem que fatores externos à sala de aula prejudiquem o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, dado que, em sua maioria, os conflitos envolvem os próprios docentes, a direção e os pais dos alunos.

Constatamos a partir da pesquisa de campo que as relações e condições de trabalho terceirizado na Educação Pública básica de Uberlândia, se comparadas às condições de trabalho terceirizado na administração privada, conforme apresentado no Capítulo IV, não constitui, a priori, fatores alarmantes de alto índice de acidentes e mortalidade; contudo, segue a tendência de ampliação dos processos de precarização. É indissociável a relação de economicidade lograda a partir das condições de trabalho, como menores salários, insegurança de emprego, impossibilidade de planos e projetos a longo prazo e rotatividade. Ao longo desta pesquisa não foi possível encontrar um único fator que possa ser considerado como mais benéfico ao trabalhador sob o regime da terceirização.

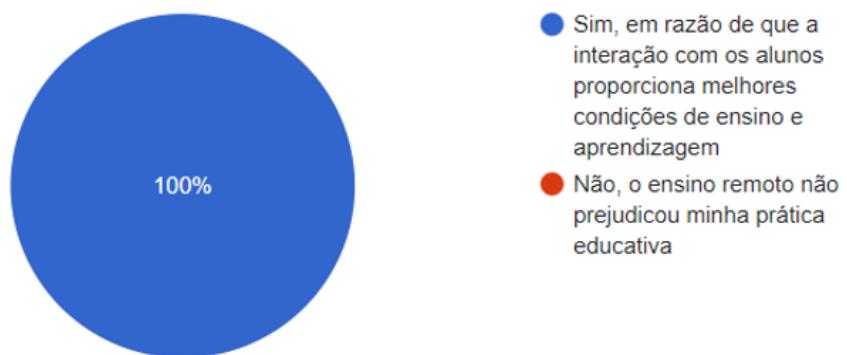
Evidenciar as características do trabalho terceirizado sob a pandemia Covid-19 constituiu necessidade de redobrada atenção no desenvolvimento dessa pesquisa, de modo especial ante o despreparo que ficou evidenciado em nosso sistema para oferta de ensino com qualidade, em que orientações gerais e assistência mínima, como acesso à internet, fosse

<sup>72</sup> Nossa pesquisa não contemplou a descrição de quais tensões e conflitos são percebidos pelos professores.

amplamente garantido, mediante as condições e o uso das tecnologias de comunicação, bem como as fragilidades para o docente com vínculo trabalhista ao modus da organização terceirizada, conforme veremos a seguir.

Como determinação no município de Uberlândia-MG, para todos os professores, suas atividades foram transferidas para o formato remoto<sup>73</sup>. Esta experiência trouxe, com unanimidade, o entendimento de que seu trabalho deve ser realizado na modalidade presencial, conforme demonstra Gráfico 21, quando questionados se seu trabalho deve ser essencialmente no chão da escola ou se a mediação das tecnologias lhes permite condições apropriadas para o desenvolvimento de sua prática educativa.

**Gráfico 19 - Percepções dos professores sobre a prática educativa em formato remoto e presencial nas escolas terceirizadas**



Fonte: elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

Salientamos que a percepção dos professores entre a realidade de ensino no formato remoto e presencial é consequência de uma série de constatações a partir do trato do processo de ensino e aprendizagem com os alunos. Entre eles, podemos citar dificuldade de acesso por parte dos alunos às tecnologias, impossibilidade da mediação de processos em que a presença física é imprescindível para superação de alguma dificuldade apresentada pelo aluno, dificuldade dos pais ou responsáveis para auxílio na realização de determinadas atividades, entre outros.

<sup>73</sup> De acordo com a LDB 9394/96, a educação a distância, na Educação Básica pública, pode ser utilizada somente em situações especiais, voltada a complementação de aprendizagem ou em decorrência de questões emergenciais, sem o que, até o surgimento da SARS-COV-2, não há registro de seu uso em larga escala no país.

No período de pandemia Covid-19, 33,3% dos docentes tiveram redução parcial das horas de trabalho, 66,7% responderam que não houve redução de carga horária e nenhum dos docentes teve cancelamento integral de contrato de trabalho.

Nos termos de Frigotto (2021, p. 8), estas constatações compõem o que nomina de "fetiche da tecnologia", em que se concebe a ideia de que ela estaria ao alcance de todos e:

[...] mediante o trabalho remoto ou híbrido resolveríamos o déficit educacional e teríamos uma educação melhor. Em relação ao acesso o que existe é mais exclusão que inclusão. Dados do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cetic) indicam que 70 milhões de pessoas no Brasil têm acesso precário da internet; 56% acessam por celular sendo que destes, 51% tem celular pré-pago. A fetichização se expressa por um conjunto de palavras de ordem para justificar o ensino remoto ou híbrido: protagonismo juvenil, autonomia para a escolha e, a mais apelativa, o do jovem ou aluno digital.

A pandemia Covid-19 “caiu como uma luva” nas mãos dos empresários da educação e aos interesses do próprio governo<sup>74</sup>, de modo especial no que se refere ao desenvolvimento de plataformas para os processos de ensino e aprendizagem, “treinamento” dos professores, organização de pacotes de ensino e familiarização dos pais e familiares com um “novo normal” no cenário da educação.

Por outro lado, houve muita resistência por parte das famílias devido a alguns motivos como: dificuldade de acesso às tecnologias; em muitos casos impossibilidade de ajudar na instrução dos alunos por falta de conhecimento; acúmulo de atividades dentro de uma mesma casa, as quais passaram a constituir também local de trabalho; e questão das crianças ficarem em casa e não terem um responsável, uma vez que no geral os pais ou responsáveis precisam ir ao trabalho ou na busca dele, ou em alguns casos buscar condições mínimas para sobrevivência, como alimentos. Além disso, foi possível constatar na pesquisa realizada com os professores que 100% comprehende que as atividades de ensino e aprendizagem devem ser essencialmente desenvolvidas no chão da escola. Essa constatação se soma à obtida por GESTRADO/UFMG (2020), ao identificar que para 87,2% dos docentes a percepção da evolução dos alunos nos processos de ensino e aprendizagem não eram satisfatórios.

Para os professores das escolas terceirizadas de Uberlândia, 53,3% alegaram que no período de pandemia não extrapolaram o tempo de sua jornada de trabalho, enquanto que para 20% ela foi superior em aproximadamente duas horas por semana, 13,3% em três a quatro horas e 13,3% em cinco horas ou mais. Para 100% dos que trabalharam horas a mais, não receberam

---

<sup>74</sup> Constatação que se efetiva mediante a decisão do conselho de campus do Instituto Federal de Campinas ao aprovar a disciplina de História no Ensino Médio Técnico Integrado em Informática 100% na modalidade EaD.

horas extras, além do que para 92,9% não houve nenhum apoio instrumental de equipamentos para realizarem o trabalho em caráter remoto, como computador e tablet.

Importante ressaltar que, em parcela que supera a metade dos professores, responderam que não trabalharam horas extras. Contudo, quando os questionamos se no período de pandemia, após o término do expediente, conseguiram se desconectar dos recursos tecnológicos, para 80% deles a resposta foi negativa, o que nos permite compreender que parte deles não consideram que estiveram em trabalho quando não se dedicaram integralmente às atividades de ensino e aprendizagem e, ainda, 20% apontaram que não fizeram horários de almoço, jantar e/ou intervalos em decorrência da ocupação com o tempo durante o período de trabalho remoto.

Outro dado marcante obtido em nossa pesquisa é a constatação do percentual de profissionais da educação que estão acometidos com Lesão por Esforço Repetitivo (LER), 26,7% dentre os partícipes, entre os quais 16,6% identificaram que o trabalho remoto ocasionou piora em suas condições de saúde.

A docente BZ, em espaço reservado a comentários para além do estruturado no questionário, relatou que, “atualmente os professores estão sendo desmotivados, os alunos e pais têm sido valorizados, o professor sem autoridade e sem motivação salarial”.

A realização da pesquisa nas escolas terceirizadas de Uberlândia nos permite inferir que os processos de precarização das condições de vida e trabalho do trabalhador docente têm se intensificado sob esse regime administrativo, em que a pragmática neoliberal, determinante na aprovação da Lei 13.429/2017, a qual versa sobre o que estamos denominando como Terceirização Irrestrita, certificam nossas hipóteses que suscitaram a necessidade dessa pesquisa, a saber: que as terceirizações reduziriam os gastos com pessoal e haveria maior fluidez nas contratações, que corroborariam para a desestruturação das organizações sindicais, maior controle sobre o trabalho do professor voltado à produção de resultados, ampliação da necessidade do uso de materiais de ensino pré-estabelecidos voltados à produção de resultados e, como tônica geral, a precarização das condições de trabalho.

Por outro lado, com amparo nos resultados da pesquisa de campo e na literatura crítica por nós explorada, não foi possível identificar um único fator que pudesse confluir para a melhoria das condições de vida e trabalho dos docentes em instituições terceirizadas.

Em face disso, destacamos a necessidade do aprofundamento dessa temática, o desenvolvimento de novas pesquisas em outras regiões, a denúncia da ampliação dos processos de precarização e o combate incessante a todo projeto de desmonte da Educação Pública básica.

## CONCLUSÃO

Partindo da concepção de que o Estado, sob os ditames do neoliberalismo, não possui barreiras que o impeçam de interferir em todas as formas de relações humanas, constatamos que no mundo do trabalho essa orientação ganha lastro sobremaneira por aquilo que constitui parte determinante do metabolismo do capitalismo: as incessantes e cíclicas crises de acumulação e geração de mais valor.

Autores da sociologia do trabalho, como Antunes (2009), nomeiam esse movimento como um processo amplo de *flexibilização*; Virgínia Fontes (2010) o caracteriza como uma tendência cada vez mais dramática de subordinação de todas as formas de existência ao capital pelo processo de *expropriação*; Harvey (2008) o denomina como *regime de acumulação flexível*, sob uma democracia de cunho burguês, a qual visa permitir à classe que vive do trabalho tão somente as condições mínimas para que ela continue vendendo o seu único recurso possível, o trabalho, sob um valor não negociável, mas imposto por aqueles que detêm os meios de produção (SAES, 1998), em nome daquilo que Chesnais (1996) nomeia de *mundialização do capital*, cuja métrica consiste na imposição do pensamento único neoliberal como meio de organização da vida no planeta.

Neste bojo está a oferta dos serviços públicos pelo Estado. O processo de transformação das relações no seio da administração pública é nomeado por Antunes e Druck (2014) como *desregulamentação*, cuja tônica está assentada no desmantelamento de direitos e na transformação do status quo do cidadão, de signatário dos serviços públicos, como princípio do direito, a cliente e consumidor, reverberando no estrangulamento das políticas públicas voltadas ao atendimento de todos, especialmente os que mais precisam delas (PAULO NETTO, 1995).

Assim, a NGP, ou Administração Pública, pressionada pelos organismos multilaterais, enviesando a participação do mercado na coisa pública, como novo nicho do capital, incorpora valores, procedimentos e metas da administração privada, sob o argumento de racionalização de gastos, competitividade, eficiência, eficácia e melhores desempenhos, cuja tônica circunda na necessidade de modernização do aparelho estatal.

Está posta nesta vertente de reforma, mercadológica, a crença neoliberal de que a livre concorrência entre mercados é suficiente para promover a organização da economia e propiciar o bem-estar da população, por meio do alcance de resultados contábeis. Enfatiza-se o Estado mínimo na participação da provisão, ficando a cargo deste a regulação, dita como de atribuição exclusiva do Estado. Mas, em tempos permeáveis do capital em todas as esferas de organização

da vida humana, não há como negligenciar também a sua guinada de interferência nas escalas de poder e tomada de decisões de exclusividade do Estado.

Nesta baila, conforme abordamos no Capítulo II, a educação compõe o complexo sistema de organização que, sob os ditames da ideologia neoliberal, enraizada em todas as instâncias da vida humana, converge para a formatação de mentes e corpos na manutenção do status quo da sociedade de classes, em que o bem comum é ordenado em torno dos privilégios da classe que orquestra o poder sobre as demais, por meio de políticas de regulação e controle, em que pese no nosso objeto de análise, o sistema de educação do país, sobre o qual nos amparamos em Mészáros para afirmar que ele é:

[...] responsável pela produção e reprodução da estrutura de *valores* no interior da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos. As relações sociais de produção reificadas sob o capitalismo não se perpetuam *automaticamente*. Elas só o fazem porque os indivíduos particulares *interiorizam* as pressões externas; eles adotam as perspectivas gerais da sociedade de mercadorias como os limites inquestionáveis de suas próprias aspirações (MÉSZÁROS, 2006, p. 263-264, grifo nosso).

Nessa onda de reformas, o campo educacional é referendado como responsável pela formação de profissionais para o mercado de trabalho. Em atendimento a essa “nova” dinâmica administrativa organizacional, cujo objetivo consistia em pôr o Brasil nos trilhos do desenvolvimento, organizado até então pela a burocracia estatal, representava entrave, por isso a necessidade do gerencialismo, visando a eficiência e eficácia da administração privada no setor público, por meio da descentralização, coordenação e regulação.

Sob este prisma, a validação do trabalho dos docentes é adotada a partir da definição de metas, as quais passaram a orientar o que é considerado como qualidade, em que os imperativos da *regulação* passam a ser emanados a partir de agentes exteriores à dinâmica da escola, como BM, OIT e BIRD, voltados fundamentalmente à formação para atender minimamente às expectativas do mercado.

Na tônica da implantação da NGP no Brasil na década de 1990, em que o gerencialismo representa *modus operandi* das estratégias de controle nas atividades reguladas pelo Estado, o produtivismo e os resultados quantitativos foram adotados como representação de qualidade, escolas e professores obrigados a pautarem a realização de seu trabalho em face da construção dessa crença pela submissão à necessidade de seus alunos realizarem avaliações que permitissem mensurar se esses resultados estavam/estão sendo construídos em atendimento ao padrão adotado até 2021, visando-se alcançar a mediana mínima de 6,0 pontos (PISA), obtido

pelos países desenvolvidos em 2003, como sinônimo de qualidade educacional no país, em que são avaliados estudantes da 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio, para auferir informações de resultado por meio da Provinha Brasil e Prova Brasil, respectivamente.

O desafio que se coloca às escolas e professores é comprovar se aquilo que a prova mede está sendo ensinado e aprendido pelos alunos, circunscrito basicamente em Português e Matemática. Bons resultados nessas áreas representam sinônimo de qualidade educacional no país segundo os parâmetros dos mecanismos internacionais, em que o rótulo da eficiência e eficácia deixa à mercê políticas, programas e processos educacionais abrangentes e articuladores entre todos os campos do saber. Assim, o que está em tela são os mecanismos de controle do governo sobre o sistema educacional do país, em que fluxo escolar e médias no desempenho são os principais objetivos.

Os órgãos reguladores põem no centro do sistema educacional a avaliação em larga escala, que consubstancia e referenda a ação de Estado como mecanismo de manutenção do status quo da realidade e hiper potencializa as práticas de ensino reducionistas do currículo, fazendo com que as dimensões pedagógicas sejam forçadas a abnegar ações de cunho abrangente ao ser social em detrimento dos índices que demonstram inveridicamente e subjacente a realidade.

Há necessidade de um profundo processo de *transformação* das condições de base, incompatíveis com o ideário neoliberal imperante, responsável pela engenharia social da formação parcelar, fragmentada e mecânica da classe trabalhadora em todas as suas fases, da educação básica ao ensino superior.

No Capítulo III, ao discorrermos sobre a Precarização do Trabalho Docente, abordamos que o ideário neoliberal tem a vigilante preocupação em controlar os “produtos” da formação pedagógica de professores, a fim de manter o ordenamento do controle sobre a força de trabalho, de forma que o perfil docente requerido seja moldado nos espaços de formação, pois representam risco se pautarem suas ações enquanto classe, para além do que é estabelecido.

Os professores são perigosos porque *eles estão intimamente ligados à produção social da força de trabalho*, fornecendo aos estudantes técnicas, competências, habilidades, conhecimentos e atitudes e qualidades pessoais que *podem ser expressas e utilizadas no processo de trabalho capitalista*. Os professores são os guardiões da qualidade da força de trabalho! Este potencial, este poder latente que têm os professores é a razão pela qual os representantes do Estado perdem o sono preocupando-se sobre seu papel em assegurar que os futuros trabalhadores sejam entregues aos locais de trabalho pelo capital

nacional e que disponham da mais alta qualidade possível (HILL, 2003, p. 27, grifos do autor).

A naturalização do *modus operandi* do capitalismo atua em várias frentes na sociedade. Tende a demonstrar que as liberdades, por meio do consumo e venda, estão postas em condições de igualdade e que a excelência dos resultados obtidos por alguns – por meio da exploração da força de trabalho – são possíveis a todos os cidadãos, basta que desenvolvam sua vocação ao empreendedorismo. Frente a isso, o Estado regulador, putrefato pelas essências neoliberais, condiciona e legitima o senso comum via formação/deformação da classe trabalhadora nos ambientes educacionais, em que atua o discurso de políticas públicas em nome da qualidade total, meritocracia, eficiência e eficácia, performatividade, entre outros.

O ideário neoliberal busca concentrar todas as formas de trabalho sob a perspectiva de que o *modus operandi* do mercado é o melhor meio para garantir aos homens e mulheres “produtos” satisfatórios às necessidades dos consumidores em escala global. Na educação, a mão invisível do mercado estabelece condicionalidades nas políticas públicas com o fito de ampliar seus instrumentos de controle e definir os processos no interior das escolas, passando pela definição da concepção da formação do trabalhador docente via currículo, o produto que esses profissionais devem entregar para a sociedade e os lugares destinados a esses “produtos” no mundo do trabalho e para a falta dele.

Em escala geral, há uma complexificação das relações trabalhistas e uma guinada às formas de precarização de trabalho e emprego, envolvendo as relações públicas e privadas, em que o movimento de individualização do trabalhador ganha centralidade nos processos organizacionais em nome da chamada “modernização” das relações trabalhistas. Isto converge para o enfraquecimento da organização social daqueles que vivem do trabalho e para o declínio de iniciativas que façam frente às condições de resistência, traduzindo-se, conforme Previtali e Fagiani (2020, p. 224), em “contratos flexíveis e temporários, avaliações padronizadas de desempenho individual vinculadas às metas, resultados e pagamentos diferenciados por produtividade”. Esta condição é intensificada pela Reforma Trabalhista do governo Temer (2016-2018), por meio da Lei nº 13.467/2017, que assola ainda mais a subsunção do trabalho ao capital sob as condições de subcontratação, temporário, tempo parcial, flexível e terceirizado nas atividades-meio e fim, em que impera a limitação de direitos e, em muitos casos, ausência deles.

No que pese ao trabalho docente no Brasil, em meio às reformas e situação política e econômica, os profissionais vivem um constante processo de instabilidade. Assim, são geradas tensões envolvendo: recompensa e punição pelos resultados nas avaliações de larga escala;

terceirização e militarização de escolas; falta de reconhecimento social; inadequações estruturais para desenvolvimento do trabalho; crescente cobrança da sociedade para a excelência do ensino desacompanhada de condições viáveis e descumprimento do teto remuneratório; falta de autonomia e obrigatoriedade do uso de manuais de ensino, criatividade e performatividade. Assim, é representado aquilo que Hall e Gunter (2015) nomeiam de “camisa de força pedagógica” em nome da persecução dos indicadores de desempenho.

Como há um arcabouço estruturado para a efetivação da intensificação do/no trabalho, os instrumentos de gestão também buscam incutir no imaginário do professor atribuições que o colocam como sujeito *responsável* principal pelos resultados que estão na ponta de lança das ações educacionais. Esse processo de auto intensificação é assumido como prerrogativa de profissionalismo, compromisso, missão e messianismo, meios pelos quais a ação do professor deve salvar o cenário da escola pública da desvantagem em preparar seus alunos para o trabalho e a vida social.

A constituição da subjetividade do professor é direcionada por um discurso das políticas educacionais que atribuem ao sujeito a necessidade de constituir os resultados por meio do esforço individual para a realização na profissão, pela demarcação das normas do sucesso e felicidade, resultando naquilo que Ball (2002, 2005) nomeia de performatividade no ambiente de trabalho, o qual defendemos nessa tese que se trata de um dos instrumentos de gerir do gerencialismo.

Nessa esteira, de uma condição de existência humana, de mediação do metabolismo entre o ser humano e a natureza (MARX, 2013), portanto parte constituinte da vida humana, o trabalho é esvaziado de sentido, pois é voltado fundamentalmente para a produção de valor capitalista (ANTUNES, 2000).

Procuramos evidenciar ao longo desta tese uma linha de entendimento que permita compreender o movimento de reformas do Estado em uma relação proximal com o mercado, cujo desdobramento assenta no que é apresentado no Capítulo IV, nomeadamente em Neoliberalismo e terceirização: implicâncias para a esfera pública.

O discurso de comprometimento da administração pública e sua insuficiência no gerenciamento e na honra com os gastos estão envoltos pelo argumento neoliberal de apresentar o caos, além de alternativas salvacionistas a partir da imposição de medidas do mercado como garantia de equidade, transparência, equilíbrio, liberdade, eficiência, eficácia e saúde financeira.

Antunes e Alves (2004, p. 3) asseveraram que as mutações no mundo laboral caracterizam as formas de exploração da classe que vive do trabalho em constante evolução, de uma estrutura fabril na era do taylorismo/fordismo para novas formas de precarização do trabalho, com “[...] terceirizados, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em escala global [...]”, em constante captura da subjetividade do trabalhador. Isso o submete sempre a retroalimentar a lógica do capital pela exploração consentida, manipulada ou imposta.

Em que pese ao novo ordenamento na organização do mundo do trabalho no Brasil, para além do que apregoam os seus apologistas, defendemos que as terceirizações pretendem reduzir custos com os trabalhadores, em se tratando de segurança, saúde, transporte, alimentação e, principalmente, salários, em que subsiste o fundamento de violações de direitos dos trabalhadores.

As evidências desse movimento estão postas na intrínseca relação dos alarmantes casos de trabalho análogo ao escravo flagrados no Brasil, com percentual de 90% de trabalhadores terceirizados entre os anos de 2010 a 2013. Queremos acreditar que os movimentos de expansão das terceirizações na esfera pública não enveredarão nessa prática dilacerante de vidas humanas, até mesmo porque há uma relação mais próxima com órgãos de defesa. Contudo, a premissa da terceirização é a mesma, exploração do trabalhador e diminuição de gastos, o que constitui a necessidade de vigilante atenção e denúncia, haja vista que formas travestidas de trabalho em condições minimamente dignas podem se expandir, pois o irradiador desse movimento é o mesmo, o mercado neoliberal e, para cumprir seus interesses, não há limites entre o legal e o absurdo ilegal, o que pode promover as mais variadas atrocidades *legalizadas* àqueles que vivem do seu trabalho.

A terceirização regulamentada no Brasil em 2017 foge ao conceito inicialmente defendido de especialização técnica no desenvolvimento de determinada atividade produtiva ao liberalizar o seu emprego em todo ramo de atividade das empresas, bem como nos órgãos públicos. Assim, como agente propiciador de crescimento de acumulação, seu principal objetivo está posto para a potencialização e maximização de lucros e minimização dos gastos, meio defendido como condição para as empresas manterem-se competitivas no mercado e equilíbrio das contas públicas.

No Capítulo V, ao discorremos nossas análises referentes à Terceirização Irrestrita na Educação Básica pública, pesquisa de campo de Uberlândia-MG (2018-2022), temos um exemplo específico da consubstanciação da terceirização das atividades-fim na educação.

Merece atenção o fato de que as duas escolas que foram terceirizadas em Uberlândia-MG não haviam inaugurado os serviços de atendimento ao público até então, apesar de terem as obras concluídas no ano de 2017. A alegação da prefeitura, conforme o Brasil de Fato (2018), se deu em razão do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo município, o qual já comprometera 70% da folha com servidores da educação. Compreendemos que este é um processo adotado para minorar a capacidade de resistência da comunidade educativa do município e na busca de formação de consensos para paulatinamente ir implantando o sistema de terceirização.

Por outro lado, a opção por terceirizar escolas na periferia encontraria menos resistência da sociedade civil organizada. Uma coisa diz respeito a contestar a implantação de determinada medida por entender que ela é prejudicial, outra é a capacidade de identificar e sentir ela diretamente no cotidiano. Assim, dadas as características predominantes da população dos bairros em que as escolas foram terceirizadas, em sua maioria de pessoas sem envolvimento em movimentos e conhecimento crítico, o processo torna-se mais viável para os reformadores, de modo especial pela tramitação que ganhou na Câmara de vereadores, sem nenhum debate com a sociedade.

Ao elencarmos nas páginas iniciais do quinto capítulo alguns dados com os quais buscamos dialogar com nosso pesquisa de campo – entre eles: os sindicatos, Pandemia Covid-19, formação, feminização da profissão e rotatividade dos professores –, procuramos construir apontamentos que nos permitissem melhor compreender os dados que colhemos com os professores das escolas terceirizadas, procurando trazer à luz às confluências e/ou discrepâncias do que ocorre no cenário nacional do trabalho docente.

Como demonstramos, a culminância da Terceirização Irrestrita no Brasil seguiu um longo itinerário, o qual foi aos poucos submergindo o movimento de resistências através de uma estratégia de longa data: o constante adensamento em grupos isolados da classe trabalhadora. Vale ainda destacar que, com base na literatura consultada, em nenhum momento o movimento das terceirizações foi proposição da classe trabalhadora, bem como não houve incentivo desta pela sua implantação.

Ademais, conforme destacado no início do Capítulo V, mesmo que o processo de resistência pela organização sindical tenha se dado, não há como negar que o interesse corporativo, a despeito do combate incessante, tenha de alguma forma propiciado que a resistência fosse de maior envergadura, inclusive contribuindo para a falta de credibilidade sindical orquestrada, sob orientação do empresariado e com amplo apoio da mídia, para o

movimento de reformas pré e pós impedimento da presidenta Dilma Rousseff, corroborando para que o entendimento do senso comum compreendesse a ação sindical como prejudicial ao próprio trabalhador, dado este demonstrado a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua referente ao decréscimo do número de filiados entre os anos de 2012 e 2019.

Nossa pesquisa não abordou diretamente a questão da rotatividade dos professores; contudo, com base na constatação do tempo de serviço dos docentes que retornaram o nosso questionário, aproximadamente 60% deles atuam nas escolas por um tempo que vai de um a dois anos, o que representa alteração do quadro de professores, dado que as atividades das escolas iniciaram em 2018. Isso representa que a terceirização das escolas em Uberlândia não se mostra atrativa para os docentes; do contrário, o quadro de professores tenderia a ser mais estável. Solicitamos à prefeitura de Uberlândia, por meio do ofício 01/2022, informações referentes aos números envolvendo a rotatividade e por qual das partes a finalização do vínculo foi requerida. Recebemos retorno<sup>75</sup> indicando que estas informações poderiam ser localizadas no Portal da Transparência, na aba prestação de contas, informação essa inexistente no seu inteiro teor.

Outro dado que procuramos correlacionar diz respeito à feminização da profissão docente nas escolas terceirizadas, o que confluí para o entendimento de que há um estereótipo marcante no imaginário popular, fortemente atrelado às características do cuidado materno, relacionado ao trabalho sob um status de vocação e ofício, distanciado-se da concepção de “profissão”. No Brasil, as mulheres ocupam aproximadamente 80% das vagas de docência na educação básica, e nas escolas terceirizadas de Uberlândia aproximadamente 99%, o que repercute diretamente na valorização e reconhecimento do trabalho/trabalhador docente pelo imaginário social e, por consequência, nas políticas públicas.

Ao nosso juízo, o trabalho docente nas escolas terceirizadas de Uberlândia necessita ser compreendido sob os seguintes aspectos. Considerando: a alteração do quadro docente constatado pela pesquisa; que a administração não paga o piso salarial da categoria; que os docentes não usufruem de benefícios opcionais, aqueles não obrigatórios por lei, como plano de saúde, cesta básica, entre outros; que as horas extras, o trabalho necessário para o cumprimento de suas rotinas, não é pago; que não há incentivo, oferta e um programa de formação continuada; que não há plano de carreira no qual os profissionais possam organizar

---

<sup>75</sup> Obtivemos retorno do ofício 01/2022 de forma incompleta e tardivamente, após realização de várias ligações, envio de e-mails e cobrança presencial e protocolo de ofício pelas informações requeridas, em 17 de janeiro de 2023.

projetos de vida; e que não há segurança e estabilidade no emprego; inferimos que o trabalho docente sob a administração terceirizada não tem condições de ser atrativa para os profissionais da educação.

A defesa da terceirização como melhoria nos índices educacionais é propalada pela administração pública como moeda de convencimento de opinião. Contudo, em meio às características de rotatividade dos profissionais, vislumbramos essa premissa como realidade não alcançável, dado que o trabalho em educação necessita de continuidade, uma vez que envolve adaptação do profissional com a realidade do público que atende, a necessária interação e complementariedade entre os pares nos projetos educativos, o sentido de pertença e, como ponto determinante, a adaptabilidade dos alunos aos professores.

Nesses termos, essa pesquisa não conseguiu dar conta dessa problemática em razão de: o curto período de terceirização das escolas pesquisadas; a carência de pesquisas consolidadas para elencarmos análises e possíveis comparações; e a jovialidade do fenômeno da Terceirização Irrestrita. Assim, provocamos o leitor e pesquisador a adensar essa temática para a consolidação do conhecimento, além do que, há necessidade de levantamento sobre a questão da economicidade para os cofres públicos, com demonstrativos sobre os gastos por alunos com escolas terceirizadas comparativamente às escolas geridas pela administração pública.

Por fim, podemos afirmar, categoricamente, com base nas constatações obtidas, que não há elementos convincentes sobre a terceirização do trabalho docente como benefício para a classe, bem como para a comunidade educativa, pois, nesse campo, redução de investimentos/valorização do trabalhador não vislumbram condições de melhoria nos resultados dos processos educativos, cujo principal signatário é o cidadão.

## REFERÊNCIAS

- ADUSP - Associação de Docentes da Universidade de São Paulo. Conselho Municipal da Educação de Ribeirão Preto rejeita “Uber da Educação” da ex-reitora Suely Vilela. 2017. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/index.php/carreira-docente/2914-conselho-municipal-da-educacao-de-ribeirao-preto-rejeita-uber-da-educacao-da-ex-reitora-suely-vilela>. Acesso em: 14 jun. 2021.
- AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES, 1999. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400007>
- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, 2009, v. 13, p. 13-29.
- AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VPqPJDyyZ5qBRKWVfZfDQ3m/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>
- ALAVARSE, O. M. Desafios da avaliação educacional: ensino e aprendizagem como objetos de avaliação para a igualdade de resultados. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 135-153, jun. 2013. <https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v3i1.206>
- ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013. <https://doi.org/10.18222/eae245420131900>
- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/FGHLWhm47PZpFSHWNxs5GLM/abstract/?lang=pt> Acesso em: 20 jun. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400008>
- ALVES, G. Do “novo sindicalismo” à “concertação social” ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 15, p. 111-124, nov. 2000. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000200008>
- ALVES, G. Trabalho e Sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 19, p. 71-94, nov. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782002000200006>
- ALVES, G. Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. **Revista do TST**, Brasília, v. 80, n. 3, n.p., jul./set. 2014a.
- ALVES, G. A disputa pelo intangível: estratégias gerenciais do capital na era da globalização. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo. 2014b.

AMORIM, A. L. **Terceirização trabalhista no brasil e trabalho decente.** 2019. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

AMARO, I. A (in)visibilidade da escola: implicações das avaliações externas no contexto escolar. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 23, n. 43, p. 24-43. Mai-Ago. 2013. <https://doi.org/10.18675/1981-8106.vol23.n43.p24-43>

ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Grupo de Trabalho de Política Educacional. **Projeto do capital para a educação**, volume 4: O ensino remoto e o desmonte do trabalho docente. 2020. Disponível em: [https://issuu.com/andessn/docs/cartilha\\_ensino\\_remoto](https://issuu.com/andessn/docs/cartilha_ensino_remoto). Acesso em: 10 mar. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho.** 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências: informalidade, infoproletariado, (i)materialidade e valor. In: ANTUNES, Ricardo. (org.). **Riqueza e Miséria do Trabalho**, v. II. São Paulo: Boitempo, 2013.

ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. **Revista da ABET**, v. 14, n. 1, Janeiro a Junho de 2015.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. 333 pp.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III.** São Paulo: Boitempo, 2014. p. 13-24.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 407-427, 2015. DOI: 10.1590/0101-6628.030.

ANTUNES, Ricardo; SILVA, Jair Batista da. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 75, p. 511-528, set./dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300005>

APPLE, M. W. Relações de classe e de gênero e modificações no processo do trabalho docente. **Caderno de pesquisa**, São Paulo, v. 60, p. 3-14, fev. 1987.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência:** filosofia e prática da pesquisa. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ARANHA, A. V. S.; SOUZA, J. V. A. de. As licenciaturas na atualidade: nova crise? **Educar em Revista**, Curitiba, n. 50, p. 69-86, out./dez. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000400006>

ARAÚJO, M. A. D.; BORGES, D. F. 20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no brasil: avanços e limites. **Espacios Públicos**, v. 21, n. 52, 2018.

ASSIS, A. E. S. Q. Educação e pandemia: outras ou refinadas formas de exclusão? **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 37, 25112, 2021. <https://doi.org/10.1590/0102-469825112>

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71. <https://doi.org/10.1590/S0101-7330200200800004>

BAADE, J. H.; GABIEC, C. E.; CARNEIRO, F. K.; MICHELUZZ, S. C. P.; MEYER, P. A. R. Professores da educação básica no brasil em tempos de covid-19. **Holos**, Ano 36, v.5, e10910, 2020. <https://doi.org/10.15628/holos.2020.10910>

BALL, S. J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, n.p., 2002.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002>

BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>

BALL, S. J. A constituição da subjetividade docente no Brasil: um contexto global. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46 n. 32, p. 9-36, maio/ago. 2013. <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2013v46n32ID5114>

BALL, S. J. **Educação Global S. A.**: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARBOSA, Rogério Jerônimo. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: Ipea, out. 2019. p. 59-70. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100004>

BARROSO, J. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, 2003. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300008>

BARROSO, J.; VISEU, S. A emergência de um mercado educativo no planeamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897- 921, 2003.

BIANCHETTI, R. G. Educação de qualidade: um dos dilemas fundamentais para a definição das políticas educativas. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 233-252. Out. 2008. <https://doi.org/10.1590/S1981-77462008000200003>

BOITEMPO. **Dossiê**: não ao PL 4330 da terceirização. Disponível em: <https://blogdabotempo.com.br/dossies-tematicos/dossie-terceirizacao/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BOITO JÚNIOR, A. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. **Revista Crítica Marxista**. Sumário 3, 1996. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/3\\_Boito.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/3_Boito.pdf). Acesso em: 18 set 2022.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Presidência da República. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Presidência da República. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm). Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 89.056, de 24 de novembro 1983**. Presidência da República. Regulamenta a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que "dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d89056.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d89056.htm). Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.863, de 28 de março de 1994**. Presidência da República. Altera a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18863.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18863.htm). Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República; Imprensa Oficial, 1995a. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995b.

BRASIL, Ministério da Educação. **Planejamento político-estratégico 1995/1998**. Brasília, 1995c.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei n. 9.394/96. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Cadernos da Reforma do Estado, Brasília, nº 8, 1997a.

BRASIL. **Instrução Normativa MTb nº 3 de 29/08/1997**. Dispõe sobre a fiscalização do trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros e empresas de trabalho temporário. 1997b. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-3-1997\\_73693.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-3-1997_73693.html). Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.302, de 19 de março de 1998**. Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. 1998a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>. Acesso em: 29 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 maio 1998b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei 4302/1998**. 1998c. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20794>. Acesso em 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm). Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.330, de 26 de outubro de 2004**. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. 2004. Disponível

em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26784>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Projeto de Lei 1.621, de 2007**. 2007a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra;jsessionid=D4C98E38AF7CC7967B5B54438D92ACAD.node2?codteor=1107588&filename=Avulso+-PL+1621/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra;jsessionid=D4C98E38AF7CC7967B5B54438D92ACAD.node2?codteor=1107588&filename=Avulso+-PL+1621/2007). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Brasília, 2014.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Página 12 da Seção 2 do Diário Oficial da União (DOU) de 28 de Junho de 2016a**. Brasília: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/119193043/dou-secao-2-28-06-2016-pg-12>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. 2016b. **Ministro convoca empresariado a se unir ao governo na luta pela qualidade da educação**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=37681>. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 2016c**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1495741](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1495741). Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2017a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=79611-anexo-texto-bncc-aprovado-em-15-12-17-pdf&category\\_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79611-anexo-texto-bncc-aprovado-em-15-12-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Diário Oficial da União, Brasília, 31 mar. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm). Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 2, de 20 de dezembro de 2019**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Brasília: Ministério da Educação, 2019. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020.** 2020a. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8076235&ts=1591656441588&disposition=inline>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

**Medida Provisória n. 936, de 1 de abril de 2020.** 2020b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv936.htm). Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira.** 21 de agosto de 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-ias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira>. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Nota Técnica – GT COVID 19 - 11/2020 de 17 de junho de 2020.** 2020d. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-n-11-2020-trabalho-on-line-de-professores-gt-covid-19-mpt.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. MEC recomenda volta às aulas presenciais. Disponível em:

<https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/07/mec-recomenda-volta-as-aulas-presenciais>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Relação Anual de Informações Sociais/RAIS – Exercício 2022.** Disponível em:

[http://rais.gov.br/sitio/consulta\\_trabalhador\\_identificacao.jsf](http://rais.gov.br/sitio/consulta_trabalhador_identificacao.jsf). Acesso em: 05 de jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho.**

Súmula nº 331 do TST contrato de prestação de serviços. legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. 1993. Disponível em:

[https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: 10 fev. 2022.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Gestão & políticas públicas.** n. 2, 2º semestre 2011.

<https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v1i2p1-6>

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de administração pública.** Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan.-fev. 2017.

<https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silva. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado,** Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, setembro/outubro/novembro, 2005.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. **Professores excelentes:** como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e Caribe. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

CALIXTO, T. **Professores sofrem com transtornos mentais e de comportamento na Baixada Santista.** 2019. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/noticias/noticias-2019/professores-sofrem-com-transtornos-mentais-e-de-comportamento-na-baixada-santista/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CAMPOS, M. **As reais condições das escolas em São Paulo para o retorno de Doria e Rossieli.** Julho 2021. Disponível em: [https://www.esquerdadiario.com.br/As-reais-condicoes-das-escolas-em-Sao-Paulo-para-o-retorno-de-Doria-e-Rossieli?utm\\_source=ed&utm\\_medium=wp&utm\\_campaign=article-social-actions](https://www.esquerdadiario.com.br/As-reais-condicoes-das-escolas-em-Sao-Paulo-para-o-retorno-de-Doria-e-Rossieli?utm_source=ed&utm_medium=wp&utm_campaign=article-social-actions). Acesso em: 10 ago. 2021.

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 50, março 1998. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/produto/edicao-50/#gsc.tab=0>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CARDOSO, A. M. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2003.

CARVALHO, G. F. da S.; COSTA, D. A. de M.; MAGALHÃES, M. T. D. A intensificação do trabalho docente no contexto da contrarreforma educacional. **Revista HISTEDBR Online**, v. 21, p. 1-14, abr. 2021. DOI: 10.20396/rho.v21i00.8657773. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8657773>. Acesso em: 3 maio 2021. <https://doi.org/10.20396/rho.v21i00.8657773>

CARVALHO, J. C. **Rotatividade dos professores na educação básica brasileira: caracterização, fatores associados e impactos sobre os resultados dos estudantes (2007- 2016).** Tese (Doutorado em desenvolvimento econômico) Setor de ciências sociais aplicadas. Universidade Federal do Paraná, 2019.

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM. **Texto para discussão**, Brasília: 2017. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td\\_2319.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf). Acesso em: 07 mar. 2023.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, v. 74, p. 11-19, agosto 1990.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CORREIO BRASILIENSE. **Falta de segurança no setor elétrico é a principal causa de acidente fatais.** Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/08/26/internas\\_economia,384415/falta-de-seguranca-no-setor-eletrico-e-a-principal-causa-de-acidente-fatais.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/08/26/internas_economia,384415/falta-de-seguranca-no-setor-eletrico-e-a-principal-causa-de-acidente-fatais.shtml). Acesso em: 07 mar. 2023.

CEBRID - Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas. **Livro informativo sobre drogas psicotrópicas**. Disponível em: <https://www.cebrid.com.br/wp-content/uploads/2012/12/Livro-Informativo-sobre-Drogas-Psicotrópicas.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CESIT - Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. **Contribuição Crítica à Reforma Trabalhista**. 2017. Disponível em: [https://www.ael.ifch.unicamp.br/pf-ael/public-files/noticias/arquivos/dossie\\_cesit\\_-\\_contribuicao\\_critica\\_a\\_reforma\\_trabalhista.2017.pdf](https://www.ael.ifch.unicamp.br/pf-ael/public-files/noticias/arquivos/dossie_cesit_-_contribuicao_critica_a_reforma_trabalhista.2017.pdf). Acesso em: 17 mar. 2022.

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

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100019>

CIPRIANI, F. M.; MOREIRA, A. F. B.; CARIUS, A. C. Atuação docente na educação básica em tempo de pandemia. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 46, n. 2, e105199, 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-6236105199>. <https://doi.org/10.1590/2175-6236105199>

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. 1998.

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Diretrizes para a educação escolar durante e pós-pandemia**: contribuições da CNTE. Brasília: CNTE, 2020.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Institucional**. 2014. São Paulo: Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/conheca-cni/>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CONSED - Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes para protocolo de retorno às aulas presenciais**. Junho de 2020.

CORREIO BRASILIENSE. Grupo Eleva, de Lemann, compra 51 escolas da Cogna, dentre elas o Sigma. 2001. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/economia/2021/02/4908734-grupo-eleva-de-lemann-compra-51-escolas-da-cogna-dentre-elas-o-sigma.html>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CORTEZ, P. A. et al. A saúde docente no trabalho: apontamentos a partir da literatura recente. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 113-22, 2017. <https://doi.org/10.1590/1414-462x201700010001>

COUTINHO, G. F. **Terceirização e accidentalidade (morbidez) no trabalho**: uma estreita relação que dilacera a dignidade humana e desafia o Direito. 2014. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

CUT – Central Única dos Trabalhadores. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014.

DAMETTO, Jarbas. **Avaliações em larga escala e a objetivação da qualidade educacional:** controvérsias em torno da fabricação discursiva da qualidade na educação básica. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal de Passo Fundo, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO. Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: LTr, 2017.

DEMO, P. Pesquisa Qualitativa: busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Revista Latino-americana de enfermagem**, v. 6, n. 2, p. 89-104, 1998. <https://doi.org/10.1590/S0104-11691998000200013>

DI PIETRO, M. S. Z. A defesa do cidadão e da res pública. **Revista do Serviço Público**, v. 9, n. 2, Brasília, p. 125-130, 1998.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil. In: DIEESE. **Relações e condições de trabalho no Brasil.** São Paulo: DIEESE, 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação:** conceitos e definições. Brasília: MEC/INEP, 2007.

DRUCK, G. et al. Terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil:** novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018.

DRUCK, G.; DUTRA, R.; SILVA, S. C. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CrH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 289-305, Maio/Ago. 2019. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30518>

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, V. A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 80, n. 3, p. 106-125, jul./set. 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/71131>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ENGUITA, Mariano Fernández. Educação e teorias da resistência. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 3-15, jan/jun, 1989.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, P. A.; SILVA, T. T. (Orgs). **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

EQUIPE UBER. **Fatos e dados sobre a Uber.** 2020. Disponível em: <https://www.uber.com/pt-br/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

ESCOLA SEM PARTIDO. **Sobre nós.** 2014. Disponível em: <https://escolasempartido.org/blog/sobre-nos/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

FACCI, M. G. D.; URT, S. C.; BARROS, A. T. F. Professor readaptado: a precarização do trabalho docente e o adoecimento. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo. Volume 22, Número 2, Maio/Agosto de 2018, p. 281-290. <https://doi.org/10.1590/2175-3539201802175546>

FALCÃO, Ismael Marinho. **A Terceirização no Direito do Trabalho**. Bauru: EDIPRO, 1996.

FCC - Fundação Carlos Chagas. **Atratividade da carreira docente no Brasil: relatório preliminar**. São Paulo, out. 2009.

FILGUEIRAS, V.; CAVALCANTE, S. M. Terceirização: um problema conceitual e político. **Le Monde Diplomatique Brasil**, ed. 90, [S.l.], 6 jan. 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/terceirizacao-um-problema-conceitual-e-politico/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

FITTIPALDI, Ítalo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros. Revisitando a Estratégia de Execução das Reformas Gerenciais no Setor Público: uma abordagem à luz do equilíbrio de Nash. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.2, n.1, Julho/2017, p. 184-200. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2017v2n1.31108>

FONSECA, V. P. Terceirizar atividade-fim é alugar trabalhador. In: CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FONTES, V. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. **Marx e o Marxismo**, v. 5, n. 8, jan/jun 2017a.

FONTES, V. Capitalismo, crises e conjuntura. **Serviço Social**, São Paulo, n. 130, p. 409-425, set./dez. 2017b. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.116>

FRANTZ, M. G.; ALVES, T. Proposta de um indicador de rotatividade docente na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, 51, Artigo e07211, 2021. <https://doi.org/10.1590/198053147211>.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: Unesp, 2000. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832001000100016>

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300010>

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

FREITAS, L. C. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 48-59, jun. 2014. <https://doi.org/10.9771/gmed.v6i1.12594>

FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96 p. 127-139, maio/ago. 2016a.

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio/ago. 2016b. <https://doi.org/10.1590/CC0101-32622016160502>

FRIGOTTO, G. Pandemia, mercantilização da educação e resistências populares. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 636-652, abr. 2021.

GABRITO B. G. O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 977-996, out. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300016>

GABRITO, B. G. Avaliar a qualidade em educação: avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200003>

GARCIA, M. M. A.; ANADON, S. B. Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 63-85, jan./abr. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100004>

GATTI, B. A. Políticas de avaliação em larga escala e a questão da inovação educacional. **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 33, p. 29-37, jan./jun. 2012.

GATTI, B. A. Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 51-67, out./dez. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000400005>

GATTI, B. A. et al. **Professores do Brasil**. Novos Cenários de Formação. Brasília: UNESCO, 2019.

GESTRADO/UFMG. **Pesquisa sobre trabalho docente na educação básica no Brasil**: sinopse do survey nacional. Belo Horizonte: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

GESTRADO/UFMG. **Trabalho docente em tempos de pandemia**: relatório técnico. 2020. Disponível em: [https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/cnte\\_relatorio\\_da\\_pesquisa\\_covid\\_gestrado\\_v03.pdf](https://gestrado.net.br/wp-content/uploads/2020/08/cnte_relatorio_da_pesquisa_covid_gestrado_v03.pdf). Acesso em: 02 ago. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, 1982. 4 ed.

GUERREIRO, N. P. et al. Perfil sociodemográfico, condições e cargas de trabalho de professores da rede estadual de ensino de um município da Região Sul do Brasil. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 197-217, 2016.  
<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00027>

GUILLOT, C. C.; MARTÍNEZ, R. M.; FALCÓN, A. L. Grandes pandemias y sus desafíos. **Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores**. Año: VIII Número: 3 Artículo no.: 47 Período: 1ro de mayo al 31 de agosto del 2021.

GUISBOND, L.; NEIL, M.; SCHAEFFER, B. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 405-430, abr./jun. 2012. Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a05v33n119.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200005>

GUTIÉRREZ, E. J. D. O assalto do capital financeiro à educação pública. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 11, n. 3, p. 19-29, dez. 2019.  
<https://doi.org/10.9771/gmed.v11i3.33974>

HALL, D.; GUNTER, H. M. A Nova Gestão Pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, jul.-set., 2015. p. 743-758. Disponível em: <https://docplayer.com.br/17120091-A-nova-gestao-publica-na-inglaterra-a-permanente-instabilidade-da-reforma-neoliberal.html>. Acesso em: 12 jun. 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152454>

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 22 ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução de Adail Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008a.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2008b.

HILL, D. O Neoliberalismo Global, a Resistência e a Deformação da Educação. **Curriculum sem Fronteiras**, v. 3, n. 2, p. 24-59, jul./dez. 2003. Disponível em:  
<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol3iss2articles/hill.pdf>. Acesso em: 12 de jun. 2014.

HYPOLITO, A. M.; VIEIRA, J. S.; PIZZI, L. C. V. Reestruturação curricular e autointensificação do trabalho docente. **Curriculum sem Fronteiras**, v. 9, n. 2, p. 100-112, Jul/Dez 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Em 2019, mesmo com expansão da ocupação, sindicalização segue em queda no Brasil**. 2019. Disponível em:  
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28666-em-2019-mesmo-com-expansao-da-ocupacao-sindicalizacao-segue-em-queda-no-brasil>. Acesso em 30 de ago. 2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE:** Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua divulgação especial: medidas de subutilização da força de trabalho no Brasil. 1º trimestre de 2020. 15 maio 2020. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicílios\\_continua/Trimestral/Novos\\_Indicadores\\_Sobre\\_a\\_Force\\_de\\_Trabalho/pnadc\\_202001\\_trimestre\\_novos\\_indicadores.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Force_de_Trabalho/pnadc_202001_trimestre_novos_indicadores.pdf) Acesso em: 30 jul. 2021.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica:** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Brasília, 2017. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf). Acesso em: 07 mar. 2023.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2018.** Brasília: MEC, 2019.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas estatísticas, 2020.** Brasília: MEC, 2022a.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Nota informativa do IDEB 2021. Brasília: MEC, 2022b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2021/nota\\_informativa\\_ideb\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf). Acesso em: 03 dez. 2022.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Privatização e qualidade dos serviços públicos de infraestrutura:** controle social e participação do consumidor. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0426.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0426.pdf). Acesso em: 11 maio 2017.

IPEA - Instituto de pesquisa econômica aplicada. **Retrato das desigualdades de gênero e raça:** 1995 a 2015. Brasília, 2017a.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Professores da educação básica no Brasil:** condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7929/1/td\\_2304.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7929/1/td_2304.pdf). Acesso em: 20 nov. 2022.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A. M. Sistemas de avaliação em larga escala e repercussões em diferentes contextos escolares: limites da padronização gerencialista. **RBPAE** - v. 33, n. 3, p. 791-809, set./dez. 2017. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79308>

KARP, S. Desafiar a reforma escolar empresarial... e dez sinais esperançosos de resistência. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 431-454, abr.-jun. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200006>

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa:** o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Planta, 2004.

LE GRAND, J. Los cuasi mercados y la política social. In: PLANAS, Esteve Oroval (org.). **Economía de la educación.** Barcelona: Ariel, 1996.

LACERDA, A. C. C.; RAMALHO, L. **Guia de Pesquisa na quarentena**: obstáculos e possibilidades para as ciências humanas e sociais em isolamento social". Laboratório de Humanidades Digitais (dhlab) da PUC-Rio e Laboratório de Metodologia (LabMet) do Instituto de Relações Internacionais (IRI)/PUC-Rio (digital), 2020.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 2 ed. São Paulo, Cortez., 2010.

LICHOTTI, C. **Escola aberta, risco em alta**: a matemática da covid. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/escola-aberta-risco-em-alta-matematica-da-covid/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos, **Revista do Serviço Público**, v.1, n.1, Brasília, p. 05-32, 1998.

LIMA, A. B. O conselho municipal de educação no Brasil e a qualidade social (e política) referenciada. **Revista Educere Et Educare**, v. 13, n. 27, jan./abr. 2018. <https://doi.org/10.17648/educare.v13i27.17753>

LIMA, Francisco Géron Marques de. **Sindicatos em números**: reflexões pontuais sobre o sindicalismo brasileiro após 2017. Disponível em: <https://www.excolasocial.com.br/sindicatosem-numeros-reflexoes-apos-2017/>. Acesso em: 28 set. 2022.

LUCENA, Carlos Alberto; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes. **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia: Navegando, 2017. <https://doi.org/10.29388/978-85-92592-57-8>

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun., 2014. <https://doi.org/10.1590/S2175-62362014000200005>

MAIOR, J. L. S. **A terceirização sob uma perspectiva humanista**. 2003. Disponível em: [https://www.jorgesoutomaor.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a\\_terceiriza%C3%87%C3%83o\\_sob\\_uma\\_perspectiva\\_humanista..pdf](https://www.jorgesoutomaor.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a_terceiriza%C3%87%C3%83o_sob_uma_perspectiva_humanista..pdf). Acesso em: 21 fev. 2022.

MAIOR, J. L. S. **Documentário**: Terceirizado, um trabalhador brasileiro. 2015. Disponível em: <https://grupodepesquisatrabalhoecapital.wordpress.com/cultura/terceirizado/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, mai./ago. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200010>

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. **Argumentum**, Vitória, v. 7, n. 2, p. 7-21, 2015.  
<https://doi.org/10.18315/argumentum.v7i2.10517>

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. **Revista Economia Ensaios**, v. 24, n. 1, Uberlândia, p. 7-33, 2009.

MARTINS, I. C. C. **Terceirização do trabalho no contexto da contrarreforma do estado brasileiro**: a questão educacional em tela. 2019. Tese (Doutorado) – Pós graduação em educação brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

MARX, K. **O Capital**. Livro 1, tomo 2, capítulo XIX (“O salário por peça”). São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, K. Introdução. In: MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858. Trad. Nélio Schneider Mario Duayer. São Paulo/Rio de Janeiro: Boitempo/UFRJ, 2011.

MELANDA, F. N.; SANTOS, H. G.; SALVAGIONI, D. A. J.; MESAS, A. E.; GONZÁLEZ, A. D.; ANDRADE, S. M. Violência física contra professores no espaço escolar: análise por modelos de equações estruturais. **Cad. Saúde Pública**, v. 34, nº 5, e00079017, 2018.  
<https://doi.org/10.1590/0102-311x00079017>

MELLO, L. M. Novas e tradicionais formas de empresariamento da educação no Brasil: a atuação da confederação nacional da indústria no Neoliberalismo. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 180-197, abr. 2021.

MÉSZÁROS, I. **A teoria da alienação em Marx**. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X1993000300002>

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

NASCIMENTO, Kelen Braga do; SEIXAS, Carlos Eduardo. O adoecimento do professor da Educação Básica no Brasil: apontamentos da última década de pesquisas. **Revista Educação Pública**, v. 20, n. 36, 22 de setembro de 2020.

NECA - Associação de Pesquisadores e Formadores da Área da Criança e do Adolescente. **Saúde mental na escola em tempos de pandemia: guia prático para professoras e professores**. Março 2021. Disponível em: <https://www.neca.org.br/saude-mental-na-escola-em-tempos-de-pandemia-guia-pratico-para-professoras-e-professores/noticias/>. Acesso em: 14 set. 2022.

NOVA ESCOLA. **A situação dos Professores no Brasil durante a pandemia**. Disponível em <https://www.andes.org.br/diretorios/files/renata/junho/ne-pesquisa-professor-final-1.pdf>. Acesso em 23/mar. 2023.

NÓVOA, A. Os professores e o “novo” espaço público da educação. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. **Ofício de professor**: história, perspectivas e desafios internacionais. Petrópolis: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e Flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./ dez. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400003>

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, Especial - Out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/xYXcgddMzgYKYhjgHkqDWnP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 mar. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300003>

OLIVEIRA, D. A. Política Educacional a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000200004>

OLIVEIRA, D. A. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 27, n. 1, p. 25-38, jan./abr. 2011.

OLIVEIRA, D. A. As políticas de formação e a crise da profissionalização docente: por onde passa a valorização? **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p. 51-74, maio/ago. 2013.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

OLIVEIRA, D. A. Condições de trabalho docente e a defesa da escola pública: fragilidades evidenciadas pela pandemia. **Revista USP**, São Paulo, n. 127, p. 27-40, outubro/novembro/dezembro 2020a. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i127p27-40>

OLIVEIRA, D. A. Políticas itinerantes de educação e a Reestruturação da profissão docente: o papel das cúpulas da OCDE e sua recepção no contexto brasileiro. **Curriculum sem Fronteiras**, v. 20, n. 1, p. 85-107, jan./abr. 2020b. <https://doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n1.6>

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE** - v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017. <https://doi.org/10.21573/vol33n32017.79303>

OSBORNE, David; GAEBLER, Peter. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1993.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2000.

PASSOS, R. G.; NOGUEIRA, C. M. O fenômeno da terceirização e a divisão sociossexual e racial do trabalho. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 484-503, set./dez. 2018. ISSN 1982-0259. <https://doi.org/10.1590/1982-02592018v21n3p484>

PAULO NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1995.

PELATIERI, Patrícia et al. As desigualdades entre trabalhadores terceirizados e diretamente contratados: análise a partir dos resultados de negociações coletivas de categorias selecionadas. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018. p. 33-48.

PENTEADO, R. Z.; SOUZA NETO, S. de. Mal-estar, sofrimento e adoecimento do professor: de narrativas do trabalho e da cultura docente à docência como profissão. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 28, n. 1, p. 135-153, 2019. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902019180304>

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 461-498.

PEREIRA, L. D. S. **Crise nas licenciaturas e a luta pela educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando, 2018.

PEREIRA, L. D. S.; PREVITALI, F. S. Uma nova formação docente para um velho trabalho: precarização e aligeiramento. In: FAGIANI, C. C.; BÔAS, S. G. V. (Org.). **Educação básica: formação, fundamentos e práticas docentes**. Uberlândia: Navegando, 2021. <https://doi.org/10.29388/978-65-86678-49-9-0-f.35-54>

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set-out. 1998.

POCHMANN, Marcio. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. Marcio Pochmann. São Paulo: Boitempo, 2014.

POPKEWITZ, T. S. Uma perspectiva comparativa das parcerias, do contrato social e dos sistemas racionais emergentes. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. (Org.). **O ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PRAUN, Luci. A espiral da destruição: legado neoliberal, pandemia e precarização do trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, n. 3, 2020, e00297129.  
<https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00297>

PREVITALI, F. S.; FAGIANI, C. C. A educação, o poder da ideologia e a escola sem partido. **Quaestio**, Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 583-599, dez. 2018. <https://doi.org/10.22483/2177-5796.2018v20n3p583-599>

PREVITALI, F. S.; FAGIANI, C. C. Normalização do trabalho precário: a experiência europeia e brasileira. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 44, p. 32-47, jan./jun. 2020. <https://doi.org/10.23925/ls.v24i44.52216>

PREVITALI, F. S.; FAGIANI, C. C. Trabalho docente na educação básica no Brasil sob indústria 4.0. **Revista Katályses**, Florianópolis, v. 25, n. 1, p. 156-165, jan./abr. 2022. ISSN 1982-0259. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e82504>

RAMOS, C. **Pedagogia da qualidade total**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

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

REIS, T. S. **Trajetória político-institucional da Fiocruz (1970-2003)**: a flexibilização gerencial como projeto. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas de Nova Lisboa, 2016.

REVISTA IHU ON-LINE. **Petroleiros reivindicam segurança no trabalho**: entrevista especial com Anselmo Ruoso. 2011. Disponível em:  
<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/504507-petroleiros-reivindicam-seguranca-no-trabalho-entrevista-especial-com-anselmo-ruoso>. Acesso em: 29 out. 2020.

REVISTA PROTEÇÃO. **Anuário Brasileiro de Proteção 2020** - indicadores globais. 2021. Disponível em: <https://protecao.com.br/mundo-2020/>. Acesso em: 29 out. 2021.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, outubro/2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300008>

REZENDE, Flávio da Cunha. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, número suplementar, p. 127-143, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000300010>

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 21, jan./jun. p. 344-365, 2009. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000100014>

RODRIGUES, F. D. M.; SANTOS, J. M.; SILVA, P. S. Perfil dos trabalhadores terceirizados no Brasil. **Revista da ABET**, v. 19, n. 1, Jan-Jun 2020.

SAES, D. **Estado e democracia: ensaios teóricos**. 2<sup>a</sup> ed. Unicamp: Campinas, 1998.

SANTANA, A. **O processo de agencificação: pressupostos do modelo brasileiro e balanço da experiência**. Brasília, 2002.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SANTOS, O. J. Reestruturação capitalista: educação e escola. **Trabalho & educação**. v. 13, n. 1, jan/jul, 2004.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1986a.

SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. São Paulo: Cortez: autores associados. 1986b.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Autores Associados, 1995.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, n.p., jan./abr. 2007a. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782007000100012>

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007b.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. A pedagogia histórico-crítica, as lutas de classe e a educação escolar. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 5, n. 2, p. 25-46, dez. 2013. <https://doi.org/10.9771/gmed.v5i2.9697>

SAVIANI, D.; GALVÃO, A. C. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. **Universidade e Sociedade**, Brasília. Ano XXXI, n. 67, jan 2021. Disponível em: [https://www.andes.org.br/img/midias/0e74d85d3ea4a065b283db72641d4ada\\_1609774477.pdf](https://www.andes.org.br/img/midias/0e74d85d3ea4a065b283db72641d4ada_1609774477.pdf). Acesso em: 15 mar. 2021.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, 2014, v. 27, n. 1, p. 7-28. <https://doi.org/10.21814/rpe.4295>

SCHNEIDER, Eduarda Maria; FUJII, Rosangela Araujo Xavier; CORAZZA, Maria Júlia. Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo, v. 5, n. 9, p. 569-584, dez. 2017.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Terceirização da mão de obra.** 2017. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/e6f6c32a8036f15dae52d395301a6a1f/\\$File/7553.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/e6f6c32a8036f15dae52d395301a6a1f/$File/7553.pdf). Acesso em: 15 mar. 2022.

SENA, I. J. A controversa democratização do acesso ao ensino superior privado: o que dizem os professores na berlinda. **Estilos da Clínica**, 2020, v. 25, n. 3, p. 423-438. <https://doi.org/10.11606/issn.1981-1624.v25i3p423-438>

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set/dez. 2010.

SILVA, F. G. O professor e a educação: entre o prazer, o sofrimento e o adoecimento. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 124, Setembro 2011. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14380/7735>. Acesso em: 12 jun. 2020.

SILVA, I. G. A reforma do estado brasileiro nos anos 1990: processos e contradições. **Lutas sociais**, n. 7, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18778>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SILVA, M. A. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jan./jun. 2005. <https://doi.org/10.26512/lc.v11i21.3251>

SILVA, L. G. Os acidentes fatais entre os trabalhadores contratados e subcontratados do setor elétrico brasileiro. **Estudos do Trabalho**, ano VI, n. 12, 2013.

SINGER, P. **O petroleiro é nosso**. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/16/dinheiro/4.html>. Acesso em: 03 out. 2022.

SKINNER, B. F. **Ciência e comportamento humano**. Tradução João Carlos Todorov, Rodolfo Azzi. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SLEE, Tom. **Uberização: a nova onda do trabalho precarizado**. Trad. João Peres. São Paulo: Elefante, 2017.

SMARTLAB. **Observatório de segurança e saúde no trabalho**. Disponível em: <https://smartlabbr.org/sst>. Acesso em: 07 mar. 2023.

SORDI, M. R. L.; FREITAS, L. C. Responsabilização participativa. **Retratos da Escola**, n. 7, v. 12, p. 87-99. 2013.

SOUSA, A. L.; GUEDES, M. D. Precarização do trabalho e desarticulação do movimento sindical no capitalismo contemporâneo. **Revista Tópicos Educacionais**, Pernambuco, v. 28, n. 01, p. 166-191, 2022. ISSN: 2448-0215. <https://doi.org/10.51359/2448-0215.2022.253777>

SOUZA, F. P.; SOBRAL, F. M.; MACAMBIRA, J. Terceirização no processo de acumulação capitalista, suas imbricações com as formas de trabalho produtivo e improdutivo e manifestações. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018. p. 77-94.

SOUZA, A. N. Organização e condições do trabalho: flexibilização e precariedade do trabalho docente no ensino técnico em nível médio. Seminário internacional rede Estrado, 10, 2014, Salvador. *Anais* [...]. Salvador, 2014.

SOUZA, Diego de Oliveira. As dimensões da precarização do trabalho em face da pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 19, 2021a, e00311143. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00311. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00311>

SOUZA, N. A. Relações de trabalho docente: emprego e precarização do trabalho. In: PINO, I. R.; ZAN, D. J. P. (Orgs). **Plano nacional de educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos**. Brasília: Inep, 2013.

SOUZA, S. C. **Mecanismos de quase-mercado na educação escolar pública brasileira**. Tese (Doutorado em educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, 2010.

SOUZA, K. R. et al. Trabalho remoto, saúde docente e greve virtual em cenário de pandemia. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 19, 2021b, e00309141. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00309. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00309>

SPRINGER, S. Neoliberalism and geography: expansions, variegations, formations. **Geography Compass**, v. 4, n. 8, p. 1025-1038, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00358.x>

TOSTES, M. V.; ALBUQUERQUE, G. S. C.; SILVA, M. J. S.; PETTERLE, R. R. Sofrimento mental de professores do ensino público. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 87-99, jan-mar 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-1104201811607>

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UBERLÂNDIA. Prefeitura Municipal. **Serviços populares**. 2022. Disponível em: [https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2022/10/EDUCACAO\\_INFANTIL.pdf](https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wpcontent/uploads/2022/10/EDUCACAO_INFANTIL.pdf). Acesso em: 22 dez. 2022.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990.

UNESCO. **Declaração de Incheon e ODS 4 – Marco de ação da educação 2030**. 2015. Disponível em: <https://inee.org/system/files/resources/245656por.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

VARELA, Raquel. Estado Social, Assistência Social e precariedade laboral em Portugal (1974-2015). **Serviço Social**, Brasília, v. 17, n. 37, p. 411-454, jul./dez., 2015. [https://doi.org/10.26512/ser\\_social.v17i37.14256](https://doi.org/10.26512/ser_social.v17i37.14256)

VEDOVATO, T. G.; MONTEIRO, M. I. Perfil sociodemográfico e condições de saúde e trabalho dos professores de nove escolas estaduais paulistas. **Revista Escola de Enfermagem**, USP 2008; v. 42, n. 2, p. 290-297. <https://doi.org/10.1590/S0080-62342008000200012>

VENCO, S. Uberização do trabalho: um fenômeno de tipo novo entre os docentes de São Paulo, Brasil? **Caderno de Saúde Pública**, 2019. v. 35, Sup 1:e00207317. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00207317>

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500003>

WORLD BANK GROUP EDUCATION. **Políticas educacionais na pandemia da Covid-19: o que o Brasil pode aprender com o resto do mundo?** Abr. 2020. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/413781585870205922/pdf/POLITICAS-EDUCACIONAIS-A-PANDEMIA-DA-COVID-19-OQUE-O-BRASIL-PODE-APRENDER-COM-O-RESTO-DO-MUNDO.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

XIMENES, D. Ciclo da pobreza. **Revista UOL Educação**, n. 189, jan. 2013.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, maio/ago. 2006. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782006000200003>

ZATTI, A. M.; MINHOTO, M. A. P. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e188993, 2019. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945188993>

## APÊNDICE

### Questionário

#### 1 - PERFIL

1.1) Idade: \_\_\_\_\_ anos

1.2) Sexo biológico: Masculino ( ) ; Feminino ( )

1.3) Cor/raça: prefiro não declarar ( ) ; indígena ( ) ; amarela ( ) ; parda ( ) ; preta ( ) ; branca ( )

1.4) Trajetória escolar:

Educação Básica: Ensino Fundamental: escola: pública ( ) ; privada ( )

Educação Básica, Ensino Médio: escola: pública ( ) privada ( )

1.5) Educação Superior: em instituição de ensino: ( ) público ( ) privado - presencial ( ) ou EAD ( )

1.6) Formação (graduado em):

1.7) Especialização *lato sensu*: sim ( ) , não ( ) ; presencial ( ) ou EAD ( )

1.8) Cursou Pós-graduação *stricto sensu*:

Mestrado em instituição pública ( ) ;

Mestrado em instituição particular ( ) ;

Doutorado em instituição pública ( ) .

Doutorado em instituição particular ( ) .

1.9) Há quanto tempo é docente na educação básica em sua carreira? Em anos \_\_\_\_\_ e/ou meses

De 01 a 03 anos

De 04 a 06 anos

De 07 a 10 anos

De 11 a 15 anos

De 16 a 20 anos

De 21 a 25 anos

26 anos ou mais

#### 2 - PROCESSOS DE TRABALHO

2.1) Nível de ensino que leciona nesta instituição: educação infantil ( ) ; fundamental I ( ) ; fundamental II ( ) ; ensino médio ( ) .

2.2) Trabalha nesta instituição de ensino a: ano(s) ( \_\_\_\_\_ ) e mês(es) ( \_\_\_\_\_ )

2.3) O tempo para planejamento de aula está incluso nesta carga horária? Sim ( ) ; não ( ) .

2.4) Quantas horas (60 minutos) semanais dedica para o planejamento de aulas?

( ) 1 a 2 horas

( ) 2 a 3 horas

( ) 3 a 4 horas

( ) 5 horas ou mais

2.5) Cite alguns elementos que incluem suas atividades de planejamento de aulas.

2.6) O material utilizado em sala é de autoria sua? Sim ( ) , Não ( ) .

2.7) Você tem autonomia para planejar suas aulas?

( ) muita – escolho e são aceitos todos os recursos paradidáticos que preciso

( ) pouca – escolho mas passa por supervisão os recursos paradidáticos que preciso.

( ) nenhuma – não escolho os recursos pois são pré-determinados pela instituição.

2.9) Houve aumento de tarefas/trabalho na pandemia?

Sim. Não

2.10) O que você passou a fazer mais? Quais foram as novas atividades que apareceram?

- 2.11) Na Instituição de Ensino tem avaliação de desempenho profissional? Sim ( ); não ( ).
- 2.12) Caso sua resposta seja afirmativa, quem é o responsável?  
 Diretor  Supervisor  Coordenador  Outro:
- 2.13) Se a questão anterior (2.11) for afirmativa, qual a frequência? Semanal ( ); quinzenal ( ); mensal ( ); bimestral ( ); semestral ( ); anual ( );
- 2.14) Se a questão anterior (2.11) for afirmativa, quais os critérios de avaliação de desempenho? Frequência ( ); pontualidade ( ); taxa de aprovação/reprovação de alunos ( ); Outras:
- 2.15) Há metas a serem alcançadas pelos docentes? Sim ( ), não ( ).  
 Se a resposta for afirmativa, qual (is) meta (as)?
- 2.16) Você participa/ou da construção das metas? Sim ( ); não ( ).
- 2.17) Você fez algum curso de capacitação em serviço custeado por esta instituição? Sim ( ); não ( ).

### 3 - RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO

- 3.1) Qual é seu vínculo de trabalho: efetivo ( ); contratado ( ); designado ( ); intermitente ( ); temporário/CLT ( ); outro:
- 3.2) Seu vínculo foi pactuado a partir de: concurso público ( ); processo seletivo interno ( ); indicação ( )
- 3.3) Qual sua carga horária de trabalho nesta instituição de ensino: \_\_\_\_\_ horas.
- 3.4) Você tem algum benefício? Sim ( ); não ( ). Se sim, qual (is)?  
 Sim, plano de saúde  
 Sim, plano odontológico  
 Sim, auxílio creche  
 Sim, auxílio alimentação  
 Sim, auxílio transporte  
 Não tenho benefício.
- 3.5) Você tem mais algum vínculo empregatício? Sim ( ), não ( ).
- 3.6) Se sim, qual \_\_\_\_\_, e quantas horas de trabalho semanal?
- 3.7) Se respondeu sim na questão anterior, responda esta questão. Qual o tempo de deslocamento para o outro trabalho? Horas \_\_\_\_\_ e/ou minutos \_\_\_\_\_. Qual a forma de deslocamento?
- 3.8) Qual o valor de sua remuneração nesta instituição?  
 Até 01 salário mínimo ( );  
 de 1 a 2 salários mínimos ( );  
 de 2 a 3 salários mínimos ( );  
 de 3 a 4 salários mínimos ( );  
 5 ou mais salários mínimos ( )
- 3.9) Você é sindicalizado? Sim ( ), não ( ).
- 3.10) Como você vê o papel do sindicato hoje?
- 3.11) Sinto que minha atividade profissional faz com que eu tenha um desgaste:  
 Físico ( );  
 Mental ( );  
 Emocional ( );  
 Nenhum ( ).
- 3.12) Quantos atestados médicos você já apresentou nesta instituição?  
 Nenhum ( );  
 1 atestado ( );  
 2 atestados ( );  
 3 atestados ( );

4 ou mais atestados ( ).

3.13) Já trabalhou mesmo sentindo necessidade de procurar atendimento de profissional da saúde? Sim ( ); não ( ).

3.14) Se respondeu sim, por quê?

3.15) Sua rotina de trabalho nesta instituição de ensino é: Tranquila ( ); Prazerosa ( ); Desgastante ( ); Intensiva ( ); outro

3.16) Você acredita que existem “tensões/conflitos” que interferem negativamente no desenvolvimento do seu trabalho? Sim ( ); não ( ).

3.17) Caso exista:

- ( ) Com os docentes
- ( ) Com os alunos
- ( ) Com a direção
- ( ) Com os pais de alunos

3.18) O ambiente de trabalho é higienizado com que frequência?

- ( ) 1 vez por semana
- ( ) 2 vezes por semana
- ( ) 3 vezes por semana
- ( ) 4 vezes por semana
- ( ) 5 vezes por semana
- ( ) 6 vezes por semana
- ( ) 7 vezes por semana

3.19) A Instituição de Ensino dispõe dos seguintes recursos para o desempenho das atividades: Sala de computação ( ); Biblioteca ( ); Laboratórios de Ciências ( ); Quadra poliesportiva coberta ( )

3.20) No período da pandemia (Covid 19), houve cancelamento/redução de jornada de contrato de trabalho?

- ( ) Sim, cancelamento integral de contrato
- ( ) Sim, redução parcial de horas de trabalho
- ( ) Não houve redução de jornada ou cancelamento de contrato

3.21) Suas atividades foram transferidas para trabalho remoto?

Sim ( );  
Não ( ).

3.22) Você acredita que sua atividade deve essencialmente ser desenvolvida na modalidade presencial?

- ( ) Sim, em razão de que a interação com os alunos proporciona melhores condições de ensino e aprendizagem
- ( ) Não, o ensino remoto não prejudicou minha prática educativa

3.23) Você encontra alguma dificuldade no seu trabalho atualmente? Se sim, qual (is)?

3.24) Se trabalhou remotamente, extrapolou o tempo de sua jornada de trabalho semanal?

- ( ) Não, não extrapolei minha jornada de trabalho.
- ( ) Sim, de 1 a 2 horas
- ( ) Sim, de 3 a 4 horas;
- ( ) Sim, 5 horas ou mais

3.25) Se extrapolou seu horário, houve pagamento de horas extras?

Sim ( );  
não ( ).

3.26) Se trabalhou remotamente durante a pandemia Covid 19, recebeu algum apoio instrumental como computador, tablete etc?

Sim ( );  
Não ( ).

3.27) Se trabalhou remotamente durante a pandemia Covid 19, você consegue/iu se desconectar dos recursos tecnológicos após o expediente?

Sim ( );

Não ( ).

3.28) Se trabalhou remotamente durante a pandemia Covid 19, você fez horário de almoço, jantar, intervalos?

Sim ( );

Não ( ).

3.29) Você tem LER (lesão por esforço repetitivo) ou qualquer outra doença muscular? Sim ( ); não ( ).

3.30) Se sim, considera que ela se intensificou com a realização do tele trabalho durante a Covid 19? Sim ( ); não ( ).

3.31) Se achar necessário, este espaço é reservado para comentário que julgar oportuno.