

**PRECARIIDADES: desdobramentos da Nova Gestão Pública no trabalho docente**

**PRECARIOUSNESS: consequences of New Public Management to the teacher's work**

Selma Venco<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente artigo tem como objetivo analisar a articulação entre a política educacional e os efeitos nas relações e condições de trabalho dos professores das escolas públicas no estado de São Paulo. Considerou-se nas pesquisas que embasam este artigo que a nova gestão pública implementada nos anos 1990 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e, paralelamente, no governo paulista, incorporou ao setor público a lógica empresarial, primando, no cerne da reestruturação produtiva, por instaurar a flexibilização nas relações de trabalho com vistas a adotar um modelo mais competitivo e eficiente – segundo essa concepção. Os resultados aqui apresentados originam-se de três pesquisas: uma, de caráter quantitativo, cujos resultados são advindos da aplicação de 607 questionários nas escolas municipais e estaduais do município de Guarulhos; e, outras duas, qualitativas, realizadas em vários municípios. Constatou-se a existência da precariedade nas relações do trabalho em ambas as redes, contudo, na estadual os números são significativamente mais expressivos; de modo concomitante, observou-se alguns fatores que contribuem para a configuração da penosidade no trabalho, que se inicia por manifestações físicas e psicológicas, agravadas pela fadiga e esgotamentos físico e ou mental.

**Palavras-chave:** política educacional; trabalho docente; precariedade; penosidade; nova gestão pública.

**Abstract**

This article aims to analyze the articulation between educational policy and the effects on the relations and teacher's working conditions at the public school in the state of São Paulo. It was considered in this text that the new public management implemented in the 1990s by President Fernando Henrique Cardoso and, in parallel, the state of São Paulo, joined the business logic to the public sector, at the same historical moment of the productive restructuring process, by introducing the flexibility in labor relations having in view adopting a more competitive and efficient model - according to this perspective. The results presented here are originated from three researches: one quantitative, whose results are arising from the application of 607 questionnaires in municipal and state schools in the municipality of Guarulhos; and two others, qualitative, conducted in several municipalities. It was found the existence of precariousness in labor relations in both systems, however, at the state schools the numbers are significantly more expressive.

---

<sup>1</sup> Professora da Faculdade de Educação da Unicamp (FE/Unicamp).

Concomitantly some factors contribute to the configuration of the penosity at work, which begins with physical and psychological manifestations, aggravated by fatigue and physical and or mental exhaustion.

**Keywords:** Educational policy. Teaching work. Precariousness. Penosity. New public management.

## **Introdução**

O presente artigo objetiva analisar a articulação entre a política educacional paulista e os efeitos nas relações e condições de trabalho dos professores, com vistas a debater o cenário no qual essa relação vem sendo construída, em especial, a partir de 1995. A hipótese orientadora dessa análise reside na caracterização da política orientada por princípios neoliberais, os quais constroem um discurso em defesa da educação pública privilegiando, porém, a implementação de uma lógica oriunda do setor privado, resultando na precariedade das relações de trabalho e na degradação das condições de trabalho.

O texto apresenta os resultados de três pesquisas: uma, de caráter quantitativo, cujos questionários padronizados foram respondidos por 607 professores vinculados às redes municipal e estadual do município de Guarulhos; e, outras duas apoiadas em abordagens qualitativas, nas quais foram entrevistados docentes contratados pelo governo do estado de São Paulo, a partir de roteiro semi-estruturado, em seis outros municípios (São Pedro, Piracicaba, Estiva Gerbi, Campinas, Bauru e Hortolândia), com vistas a compreender as trajetórias pessoal e profissional, bem como as relações e condições de trabalho que vivenciam.

A devida importância da contextualização do período remete às características que o marcaram: forte reorganização da economia, avanço da microeletrônica e dos processos de terceirização. Contudo, essas alterações não foram acompanhadas por ações voltadas à proteção dos trabalhadores. Neste sentido, a busca pela competitividade entre empresas, movidas pela dinâmica globalizada do capitalismo, resultou, no Brasil, em altos índices de desemprego e de importante perda de direitos e aceleração da informalidade nas relações de trabalho.

Estes foram os contornos que marcaram esse estágio do capitalismo, especialmente nos países semi-periféricos, o qual, coerente com sua lógica e princípios, busca ininterruptamente maiores índices de lucratividade. Ressalte-se que nesse período os preceitos fordistas foram, em grande parte, rompidos: desde a organização do trabalho, as noções de polivalência e de multitarefas até a permanência na empresa: o trabalhador

permanecia quase vitaliciamente em uma mesma. A palavra-chave do fordismo, ‘rigidez’, é substituída por ‘flexibilidade’, etapa denominada por Harvey (1989) de ‘acumulação flexível’, cujo cerne reside no imperativo da desregulamentação.

Reconhece-se no presente artigo, portanto, coerência interna no capitalismo em busca de seus ideais de acumulação ilimitada, acompanhada de forte processo de extração não somente da mais-valia, posto ser esse seu *perpetuum mobile*, mas simultaneamente da tentativa igualmente ininterrupta de impedir que os trabalhadores tenham uma vida distinta que não a da subordinação. E, sobretudo procurará imputar a interiorização do *espírito do capitalismo*, a fim de garantir a manutenção dos propósitos, compreendida por Boltanski e Chiapello como “a ideologia que justifica [rá] o engajamento ao capitalismo” (2009, p. 39).

Interessa-nos, particularmente, perseverar quanto os objetivos do capitalismo nesta análise, a fim de estabelecer conexões com as opções adotadas pelas políticas públicas, as quais são aqui focalizadas na articulação entre trabalho e educação.

### **Nuances da privatização interna na educação**

Paralelamente às transformações ocorridas no capitalismo e conseqüentemente no mundo do trabalho nos anos 1990, o setor público reorienta suas ações adotando os preceitos da Nova Gestão Pública, doravante denominada NGP, cujo objetivo central é transpor as técnicas gerencialistas do setor privado à administração pública. Surgida no Reino Unido no contexto de ascensão da denominada Nova Direita, a vitória do Partido Conservador em 1979 ressuscita os preceitos do liberalismo econômico com fortes ataques ao Estado do Bem-Estar Social, por ele compreendido como assistencialista, e pela sobrecarga e impossibilidade do Estado em mantê-lo a longo prazo (HALL, GUNTER, 2015). Destarte, Margaret Thatcher é alçada Primeira-Ministra da Inglaterra sustentando os valores meritocráticos e a aproximação entre Estado e iniciativa privada, com vistas à concretização das políticas públicas.

No Brasil, a NGP emerge em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a responsabilidade do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira, estudioso do tema. Essa impulsiona, em nome da descentralização política e da maior autonomia do Estado, a criação de novas formas organizacionais, além da:

mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior,

ainda que limitada, própria da administração gerencial (BRASIL, 1998, s/p).

O que interessa particularmente à presente análise concerne ao encorajamento, por parte do Estado, da privatização exógena, a qual, segundo Ball e Youdel (2008), é efetivada pela legitimação da exploração de serviços voltados, por exemplo, à educação pública, aplicando a lógica de caráter gerencialista e favorecendo o setor privado. Tal opção política possibilitou viabilizar formas de terceirização, em âmbito público, amparadas pelo Decreto n° 2271 de 7 de julho de 1997, com vistas a regular contratações indiretas de profissionais, antes apenas admitidos mediante seleção por concurso público. A despeito da lei ressaltar a premência dos organismos estatais se dedicarem às ações pelas quais devem se responsabilizar, reconhece concomitantemente que:

Aquilo que represente atividade com similaridade no setor privado deve ser objeto de execução indireta, mediante contratação de prestadores de serviço, nas condições que permitam a maior economia de custos. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.300)

Essas foram algumas das características que talharam caminhos para ratificar processos sumários para contratação de trabalhadores, bem como o estabelecimento de parcerias público-privadas cristalizadas, *verbi gratia*, pela Lei n° 9.790, de 23 de março de 1999 que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

No que concerne às reformas educacionais no Brasil e, mais particularmente no estado de São Paulo, tais aspectos foram analisados por pesquisadores da área (OLIVEIRA, 2001; SOUZA, 2002; MATTOS, 2012, RIGOLON, 2013), cujas ponderações convergem à constatação da forte presença da racionalidade econômica que passa a nortear o setor público educacional guiado por princípios calcados na eficiência e eficácia, no estabelecimento de metas e nos aspectos quantitativos apoiados particularmente em sistemas de avaliação homogêneos, aplicados, no entanto, em contextos extremamente heterogêneos das escolas, tanto socioeconômicos quanto estruturais.

Compreende-se, portanto, que os caminhos da privatização exógena, via terceirização de professores, encontrou terreno fértil no estado de São Paulo, o qual assumiu um papel de verdadeiro laboratório à aplicação da Nova Gestão Pública empreendida pelos parceiros partidários no governo federal; aqui destacados apenas os aspectos da privatização referentes ao processo de terceirização nas escolas públicas paulistas.

### **Precariedades no trabalho docente paulista**

O contexto da sociedade salarial analisado por Castel (1998) aponta o caráter de temporariedade presente nos contratos de trabalho, dinâmica responsável por instaurar o fenômeno da precariedade nas relações de trabalho. Todavia, cabe salientar que a fragilidade nos contratos de trabalho estão intimamente cingidos a um processo condutor da precarização das condições de vida dos trabalhadores e trabalhadoras, em virtude da intermitência no recebimento de salários, a qual compromete o planejamento e orçamento pessoais e familiares. Entretanto, na perspectiva do capitalismo, e também na da Nova Gestão Pública, flexibilizar as formas de contratação da força de trabalho se inscreve como alternativa imprescindível para o processo de modernização da produção e, no setor público, na oferta de serviços.

Se este foi o caminho traçado pelo setor privado, nos interessa indagar as razões do setor público, aqui focalizado no governo do estado de São Paulo, para adotar os mesmos subterfúgios na educação paulista.

Visando aportar elementos à análise trataremos, em primeiro lugar, da configuração da contratação de profissionais em todo o estado de São Paulo, a partir de 1999, ano em que a Secretaria Estadual de Educação (SEE-SP) passa a disponibilizar dados estatísticos, para, em seguida, discutir a situação no município de Guarulhos.

Os anos 1990 são emblemáticos para compreender tanto o processo de reorganização da economia e da produção, quanto o fenômeno ocorrido no setor público, em especial na educação pública estadual paulista. No âmbito das empresas privadas, os empregos informais apresentaram crescimento importante nos anos 1990 (MTE, 2002)<sup>2</sup> e no setor público apresentou resultados semelhantes. Paralelamente, conforme dados da Tabela 1, em janeiro de 1999, mês em grande parte dedicado ao recesso escolar, os docentes temporários representavam 62% do total de professores da rede, crescendo gradativamente e saltando nos meses de novembro e dezembro para 73%. Tais percentuais permitem afirmar que a educação básica paulista no ano de 1999 ficou majoritariamente sob a responsabilidade de professores não efetivos, os quais, além de não terem sido avaliados por prova pública, podem ser tanto graduados quanto estudantes. Não se intenciona aqui discutir o compromisso profissional e ou a capacidade teórica desses profissionais, mas sim realçar a responsabilidade governamental atinente às obrigações vinculadas ao acesso aos direitos à população.

---

<sup>2</sup> Disponível em <[portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BABBAC51731E4/Informalidade2.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BABBAC51731E4/Informalidade2.pdf)>. Acesso em 28.jul.2015

**Tabela 1.** Professores da educação básica, 1999 (PEBs I e II em nº abs)

	Jan	Mar	Jul	Ag	Set	Out	Nov	Dez
Efetivos	64.414	60.125	56.909	57.245	56.697	56.017	55.550	54.861
Não efetivos	132.705	115.700	135.422	135.909	139.550	147.633	149.226	145.670
Total	197.119	175.825	192.331	193.154	196.247	203.650	204.776	200.531

Fonte: SEESP, Coordenadoria de gestão de recursos humanos. Elaboração própria

A socióloga Danièle Linhart reelabora o conceito de precariedade no mundo do trabalho, decompondo-o em: precariedades objetiva e subjetiva. A fragilidade nos contratos de trabalho, do trabalho desprotegido de direitos, e de caráter temporário, é compreendida como precariedade objetiva (2009). Tal conceito é a essa situação imputado, posto que esses professores vivenciam contratos por tempo determinado e não contam com os mesmos direitos dos professores efetivos, resultado de conquistas dessa categoria profissional. Apenas em 2016 passaram a contar com os direitos previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Destacamos no levantamento estatístico dois meses: janeiro, que, em princípio, poderia se caracterizar como um mês atípico dado o recesso escolar e planejamento das atividades do ano letivo; e, novembro, uma vez que pesquisas revelaram que a partir de outubro crescem as solicitações de licenças de diversas naturezas (RIGOLON, 2013; VENCO e RIGOLON, 2014).

Observa-se que no ano 2000, em janeiro, os professores não efetivos representavam praticamente três vezes mais do que os efetivos; e em 2015 ocorre a inversão do movimento, posto que os efetivos significavam uma vez e meia os docentes com vínculos precários. Todavia, é basilar analisar a inversão no contexto da política adotada.

Compreende-se que a Nova Gestão Pública inaugura etapas mais originais desde 2015. Para reduzir os custos - desconsiderando a qualidade da educação pública e da valorização do magistério -, a SEE-SP adota como política o impedimento da renovação dos contratos com professores temporários em intervalo inferior a duzentos dias, ação conhecida popularmente como “duzentena”. Todavia, o Estado optou por limitar o número de docentes nessa condição, fato que seria louvável em termos da redução da precariedade nas relações de trabalho, se preenchesse os postos de trabalho via a recomposição do quadro de profissionais efetivos. Ao contrário, anunciou o fechamento de escolas – processo adiado frente à organização e resistência do movimento

secundarista –, ampliou o número de alunos por turma e permitiu que professores concursados ministrassem aulas cujos conteúdos nas respectivas licenciaturas alcançassem 160 horas da disciplina, objeto das aulas. Exemplificando: um professor de matemática poderá lecionar física e química; o de geografia: sociologia, filosofia e história e assim por diante. Visaram reduzir o número de professores não efetivos, mas, pondera-se, essas se distanciaram de medidas que visassem a qualidade do ensino. Frente a tal opção política os professores iniciaram uma greve com duração inédita de 92 dias, reacendendo o movimento grevista que há tempos lidava com dificuldades de mobilização expressiva na categoria.

**Tabela 2.** Professores da educação básica, 2000 a 2015 (PEBs I e II em nº abs)

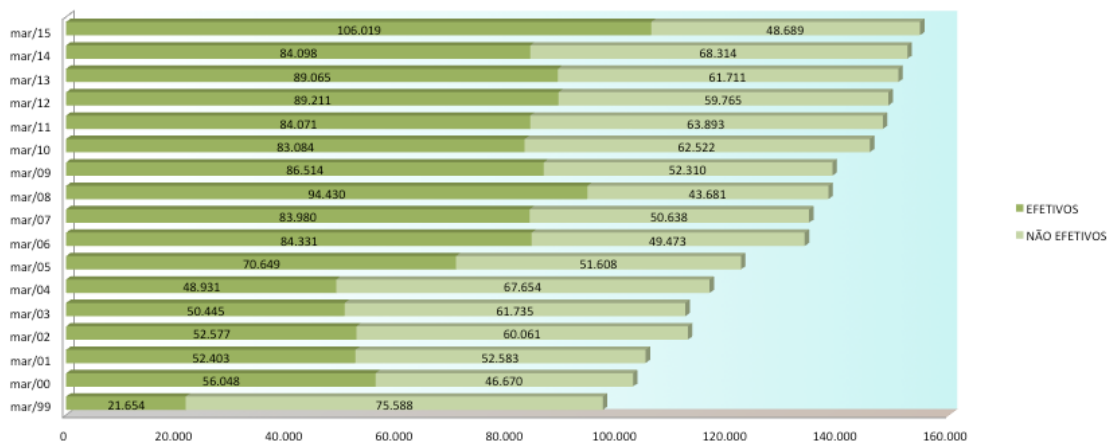
	Janeiro		Novembro	
	Efetivos	Não efetivos	Efetivos	Não efetivos
<b>2000</b>	49.388	132.802	81.022	109.453
<b>2001</b>	84.874	92.446	75.874	107.504
<b>2002</b>	83.432	94.547	79.846	121.335
<b>2003</b>	79.297	101.798	83.787	128.292
<b>2004</b>	83.370	105.194	88.731	123.971
<b>2005</b>	98.470	94.157	100.222	116.298
<b>2006</b>	106.324	90.541	119.436	106.272
<b>2007</b>	119.081	83.016	118.434	106.785
<b>2008</b>	118.258	84.534	125.352	95.334
<b>2009</b>	125.397	78.446	120.984	97.342
<b>2010</b>	120.931	94.809	115.987	103.844
<b>2011</b>	115.814	101.769	116.927	106.301
<b>2012</b>	123.808	81.573	117.623	115.174
<b>2013</b>	117.077	97.706	116.122	124.718
<b>2014</b>	115.668	73.926	138.708	112.028
<b>2015</b>	137.834	88.266	129.185	93.941

Fonte: SEESP, Coordenadoria de gestão de recursos humanos. Elaboração própria

Focalizando especificamente o movimento da terceirização entre os docentes PEB II, aqueles dedicados aos Ensinos Fundamental II e Médio na SEE-SP, apreende-se sua significativa participação. A observação do Gráfico 1 permite visualizar certa alteração na curva referente à participação dos não efetivos na SEE-SP, em razão da realização de concurso público, aspecto que irá alterar ligeiramente o quadro, e reconhece-se um afastamento da situação limite enfrentada em 1999. Contudo, constata-se, igualmente, a ausência de ações efetivas com vistas a superar o problema, pois considerando-se o

período compreendido entre 2005 e 2014 pode-se afirmar que praticamente 4 docentes em cada 10 encontravam-se em situação precária, conforme observa-se no gráfico 1.

**Gráfico 1.** Distribuição de docentes PEB II, segundo forma de contratação – 1999 a 2015\* (nº abs)



Fonte: SEE-SP

\* mês de referência: abril

Elaboração própria

A articulação entre a opção política pela nova gestão pública e, conseqüentemente, pelas práticas de terceirização no setor público educacional paulista é refletida na abertura de concursos públicos para provisão dos cargos docentes. No período compreendido entre 1994 e 2016, ou seja, em 22 anos, a SEE-SP realizou 8 concursos para selecionar professores da educação básica II. Rigolon (2013) apontou igualmente que o governo paulista permaneceu 15 anos sem realizar concurso para professores dos anos iniciais entre 1990 e 2005.

A importância, portanto, da distinção entre as formas de precariedade apresentada por Linhart (2009) reside em ressaltar aspectos vivenciados por trabalhadores que contam com vínculo de trabalho estável, a exemplo dos funcionários públicos. Esses também enfrentam outro tipo de precariedade: a subjetiva. Se, por um lado, não vivenciam a precariedade objetiva pois contam com vínculo de emprego estável e outros direitos não previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e, portanto, possuem importante diferencial em relação à grande parcela de trabalhadoras e trabalhadores, por outro, estão igualmente expostos à lógica gerencialista predominante no mundo do trabalho.



Um dos termos em voga na Nova gestão pública é *accountability*, a responsabilização individual por resultados. No caso dos professores das escolas públicas estaduais paulistas é emblemático o sistema de avaliação educacional, que associa fluxo escolar e testes para determinados anos e séries, além de estabelecer metas a serem atingidas para cada escola. Caracteriza-se, portanto, como uma avaliação homogênea para situações extremamente heterogêneas, dada a diversidade cultural e socioeconômica que marca o país e também o estado de São Paulo. Além disso, as próprias escolas são, elas mesmas, muito distintas: as localizadas em bairros com alto índice de criminalidade, segundo entrevistas realizadas, não atraem os docentes e findam por vivenciar rotatividade significativa de professores; ou, ainda, no outro extremo, escolas com bons equipamentos de informática, conexão à internet, laboratórios, biblioteca com acervo adequado às faixas etárias etc. Porém, tais aspectos não são considerados e a pressão sobre a direção das escolas e docentes, em especial os de matemática e língua portuguesa, recai sobre eles responsabilizando-os. Soma-se ao conjunto de fatores, que podem configurar a precariedade subjetiva, o sentimento de não mais dominar o trabalho uma vez que, para alcançar as metas, a política educacional elaborou cadernos do professor e do aluno, os quais devem ser seguidos com rigor, a depender da direção da escola, pois esse conteúdo será demandado e mensurado nas provas responsáveis por gerar índices e ranqueamento das escolas.

Encontramos a instalação da precariedade subjetiva nos depoimentos coletados entre os professores da rede estadual. A política educacional optou pela unificação do currículo, mas criou paralelamente um programa que conta não apenas com cadernos contemplando conteúdo para os professores, como também sobre “como” as aulas devem ser ministradas. Escrito no imperativo, esse material didático atinge vários objetivos: de um lado, está atrelado ao sistema de avaliação (SARESP) e, portanto, diretores e coordenadores pedagógicos são orientados a realizar acompanhamento intenso sobre sua aplicação, analisando as aulas e dependendo da gestão da escola, exigindo o uso rigoroso do material; do outro, seus idealizadores estão cientes em relação à quantidade de professores temporários que, comumente, precisam oferecer disciplina distinta da de sua formação. Ou são, ainda, professores em fase de formação e, portanto, carecem de suporte didático e mesmo teórico, pois precisarão ministrar aulas de qualquer disciplina.

A implementação de tais medidas, aparentemente, divide os professores que ainda consideram seu trabalho autônomo e sem interferências da gestão. Não obstante, ao longo das entrevistas as convicções, em muitos casos, são substituídas por um lamento sobre o

que se tornou a educação. O depoimento de uma professora entrevistada às vésperas da aposentadoria, à época, ilustra o que vivenciam e a concretização do conceito de precariedade subjetiva: “o trabalho muda o tempo todo e dizem que é preciso dar aula de outro jeito... eu cheguei à conclusão que não sei mais fazer o meu trabalho...” (professora, rede estadual)

Uma vez apresentado o quadro mais geral das precariedades no estado de São Paulo, passa-se a analisar tais aspectos especificamente no município de Guarulhos.

### **Retratos da precariedade e penosidade na docência**

A precariedade nas relações de trabalho entre professores surge em análises (VENCO e RIGOLON, 2014; VENCO, 2014a, 2014b), que dialogam estreitamente com a perspectiva histórica construída por Cingolani (2005). No presente artigo nos interessa perseguir tal concepção e inscrever no debate a abordagem adotada por Robert Linhart (1974 apud CINGOLANI, 2005), que já nos anos 1970 ressaltava a dimensão da luta de classes presente nos processos de precariedade nas relações de trabalho, pois se configurava como elemento importante para o esfacelamento dos coletivos. As entrevistas realizadas junto aos professores da rede estadual de diversos municípios permitem constatar que a situação de fragilidade nos vínculos empregatícios traz danos de diversas ordens: no que tange ao trabalho pedagógico, posto que a intermitência dos professores temporários e ou eventuais na escola dificulta planejamentos e ações que os envolvam; e, concernente ao debate sobre as condições de trabalho e possibilidades de organização e mobilização desses profissionais, averigua-se não ser esse um tema integrante na agenda desse segmento, agravada pelo fato de não mais contarem com um coletivo fortalecido e permanente.

A pesquisa quantitativa realizada no município de Guarulhos (Gepecso, 2014) reafirma a precariedade objetiva. Do total, 57% dos docentes vivenciam um contrato precário de trabalho e são predominantemente vinculados à rede estadual paulista, conforme pode ser observado no Quadro 1, na qual observa-se que há um equilíbrio entre a quantidade de docentes efetivos e os não-efetivos, enquanto 9 em cada 10 professores contratados pelo município são concursados.

**Quadro 1.** Distribuição dos entrevistados, por rede e tipo de contrato (em %)

	Efetivos	Não-efetivos
municipal	90,34	7,98
estadual	49,86	47,55

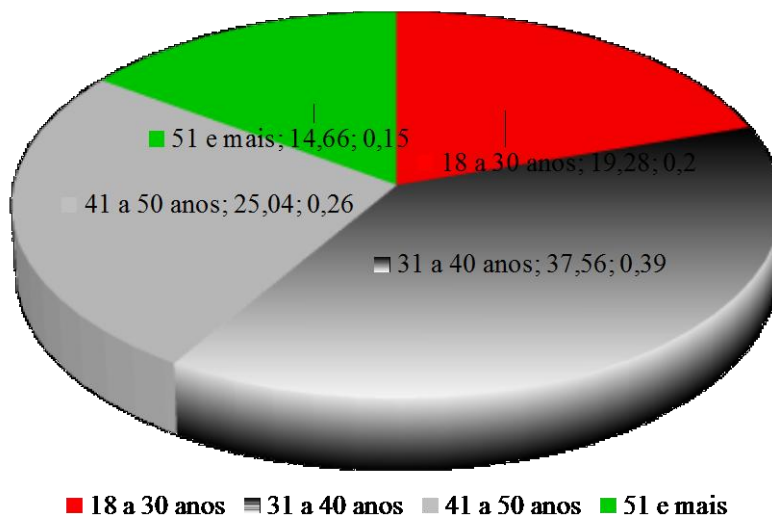
Fonte: Gepecso (2014). Elaboração própria

Estudos indicam que as formas de precariedade objetiva incidem majoritariamente sobre as mulheres trabalhadoras (SEGNINI, 1998; LEITE, 2004, VENCO, 2009). Tal constatação é observada também entre docentes, pois trata-se de categoria profissional altamente feminizada, especialmente quando consideradas as atuantes nos anos iniciais e no ciclo I do Ensino Fundamental. Entretanto, no município de Guarulhos a maior incidência dessa situação é observada entre os homens: 46% dos entrevistados são professores eventuais ou temporários contra 29% de temporários entre as mulheres. Essa inversão pode ser explicada em função da prefeitura não fazer amplo uso de contratos precários, o que a diferencia em relação à política adotada pelo governo do estado de São Paulo e, ainda, pelo fato dos professores do sexo masculino atuarem concentradamente no ciclo II do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

A pesquisa realizada em Guarulhos revelou uma maioria de docentes do sexo feminino: 82%, e, praticamente 6 em cada 10 encontram-se no intervalo etário entre 18 e 40 anos. Apesar da maior concentração entre a categoria desse município situar-se entre 31 e 40 anos, é importante destacar que praticamente 20% declararam ter entre 18 e 30 anos, indicativo de parcela que está em fase de formação e, de certa forma, serem recém-formados.

Percebeu-se a maior incidência da precariedade entre jovens professores. A amostra evidencia que praticamente 7 em cada 10 jovens entre 18 e 24 anos exercem a docência mediante um contrato precário de trabalho; o percentual decresce à medida que a faixa etária é mais elevada: 37% com idade entre 25 e 30 anos; 28% para a faixa seguinte de 31 a 40 anos e assim sucessivamente decrescendo em torno de um ponto percentual até atingir zero entre os professores com 61 anos e mais. Essa distribuição dialoga com o período de instalação da Nova Gestão Pública, pois pessoas integrantes dos intervalos etários mais elevados não vivenciaram as medidas de contratação precárias.

**Gráfico 2.** Distribuição etária entre professores do município de Guarulhos (em %)



Fonte: Gepecso (2014). Elaboração própria.

Se, como visto, a precariedade objetiva refere-se à flexibilidade nos contratos de trabalho, visa-se destacar igualmente outros desdobramentos que configuram a precariedade subjetiva, cujo sentido é destacar uma reação frente à degradação das condições de trabalho, expressas mesmo entre trabalhadores concursados. Entre docentes observou-se que esse tipo de precariedade instaura, para além do sentimento de não mais dominar seu exercício profissional, bem como as demandas recorrentes e inatingíveis associadas, muitas vezes, à tentativa de prescrição do trabalho intelectual, expressa em materiais didáticos que desrespeitam o profissional, à medida que determinam a aula, os conteúdos e a forma pela qual as aulas precisam ser ministradas, pois esse conjunto atrela-se ao sistema de avaliação padronizado aplicado na rede estadual, com adesão facultativa aos municípios. Segundo Linhart (2009) a vivência da precariedade subjetiva instiga a falta de confiança na atuação profissional e concomitantemente consolida a percepção do isolamento dos coletivos de trabalho.

### **Nova Penosidade: os desafios aos docentes**

Esses conceitos encontram respaldo na presente pesquisa e reafirmam situações que, calcadas na associação das precariedades objetiva e subjetiva, revelam dimensões da penosidade no trabalho. O relativo à penosidade no Brasil ancora-se principalmente no campo do direito e da saúde, focalizando prioritariamente os desdobramentos à saúde dos trabalhadores cujo exercício profissional ocorre em área de risco. No campo jurídico,

Oliveira (2002) compreende trabalho penoso como aquele marcado tanto pelo excesso quanto pelo tédio, pela severidade e insalubridade. Contudo, o trabalho penoso é previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 7º) inclusive indicando adicionais monetários aos trabalhadores cujo atividade é considerada penosa.

Todavia, a sociologia francesa e a psicologia social aportam importante contribuição dado que ampliam a compreensão sobre o fenômeno e a atualizam no contexto da acumulação flexível. Sato (1996) destaca a premência em se analisar desdobramentos para a saúde advindos das condições mais globais nas quais o trabalho se concretiza. Isso significa dizer que a penosidade deve abarcar um universo para além dos riscos ambientais, pois as formas de pressão, a intensificação do trabalho, as práticas gerenciais contribuem para diferentes formas de adoecimento. Assim, a autora, reafirma, de um lado, a perspectiva prevista no campo do direito do trabalho, mas, de outro, pondera que tal compreensão deve extrapolar os limites da insalubridade, das condições físicas existentes no trabalho, e dialogar estreitamente com os contextos nos quais o trabalho se inscreve:

O que nucleia o conceito, ou seja, o cerne do problema, é o controle, que remete justamente à relação dos trabalhadores com os contextos de trabalho, não se reduzindo a penosidade apenas à presença desses problemas e sim à condição de sujeito na relação de trabalho, onde o incômodo, o sofrimento e o esforço estão presentes. Em outras palavras, neste caso, para o trabalhador, o problema não é o que se denomina de “risco”, mas a relação mantida com o trabalho e suas condições, possibilitada pelo contexto organizacional (SATO, 1996, p. 492).

Linhart (2014), por sua vez, destaca que o trabalho associado ao sofrimento e ao mal estar não é recente, mas essa coligação tem trazido danos psicológicos que chegam, algumas vezes, ao suicídio. A autora, analisando o trabalho docente (2011), constata que a penosidade emerge em condições de trabalho difíceis seja pela dificuldade em lidar com estudantes desrespeitosos, distantes do sentido da educação, seja pelo excesso de fadiga gerado pelo trabalho, exacerbado entre aqueles mais próximos da aposentadoria pelas dores causadas pela: extensa permanência em pé, desgastante exigência do uso da voz etc.

Metzger (2011), contribui para esse debate ao indicar a existência de uma nova penosidade, a qual concerne:

Inicialmente às dimensões psicológicas e se manifestam por um aumento da fadiga, do esgotamento – até o *burnout* -, pelo agravamento

de alterações do sono, o aparecimento de doenças psíquicas, como a depressão (...) estes distúrbios, por sua vez, podem ter repercussões sobre o plano físico e resultar em doenças cardiovasculares, distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho (LER/DORT), dentre outros (METZGER, 2011, p. 13).

As constatações referentes aos processos de sofrimento e adoecimento encontradas nas pesquisas qualitativas foram inúmeros. Entre os professores precários, para além de vivenciar situações de instabilidade financeira dada a temporariedade dos contratos, devem ministrar conteúdos díspares da sua formação. Tal dimensão pode ser observada por meio de um dos entrevistados, graduando do segundo semestre do curso de Língua Inglesa, relatando o grau de ansiedade e angústia ao precisar enfrentar a escola:

Minha situação é muito difícil... eu volto da faculdade às 23h30, mas durante as aulas na faculdade eu já fico pensando se quando eu voltar pra casa vai ter um bilhete dizendo que eu tenho aula no dia seguinte às 7 da manhã. E pior: eles nunca me chamam para dar aula de inglês. Esta semana a diretora me propôs quatro classes para o ano todo, mas classes de filosofia e sociologia...eu preferia (sic) que fossem de matemática...porque eu pegaria o caderno [do professor] e daria exercícios pros estudantes...mas filosofia e sociologia?? Eu nem sei por onde começar ...(professor-estudante, 2014).

A desvalorização do magistério incide em diversos aspectos, mas particularmente nos baixos salários praticados no setor público. Os baixos salários impulsionam os professores a ampliar a carga horária, aspecto relevante no delineamento das condições de trabalho, bem como na observância da penosidade na docência. No universo pesquisado, mais de 1/3 (32,5%) ministram aulas acima de 31 horas semanais e, desta parcela, 14% declararam ter carga horária acima de 40 horas-aula. Contudo, o trabalho docente não se encerra na sala de aula, posto que há de se considerar a preparação das aulas, estudos e correção de provas e atividades. Sobre isso 54% dos entrevistados ponderam que ser insuficiente o tempo destinado para tais fins.

Na trama que envolve a penosidade é importante destacar a quantidade de estudantes por turma, pois estabelece relação direta com as condições de trabalho. Constatou-se que os homens possuem maior número de alunos: metade deles declarou lecionar para mais de 300 estudantes. Aspecto mais uma vez explicável, provavelmente, em razão da maior concentração de mulheres nos anos iniciais, cujas turmas são, via de regra, menos numerosas em relação às do Ensino Fundamental II e do Ensino Médio. São também os homens os mais numerosos em termos de quantidades de turmas: 42% indicam atuar em mais de 10 turmas frente a 14% das mulheres.

A despeito das condições de trabalho, aqui consideradas adversas, e dos direitos conquistados pela categoria, observou-se que 15% dos docentes entrevistados solicitaram pedidos de afastamento médico e ou de licença médica. Esse percentual é díspar das situações encontradas nas escolas, bem como nas pesquisas qualitativas realizadas. Os depoimentos de adoecimento entre os pares são frequentes e, mormente enfatizam o surgimento de depressão, síndrome do pânico, insônia etc.

Pesquisa desenvolvida por Gonçalves e Venco (2016) sobre a Prova do Mérito, política paulista destinada à ascensão salarial dos docentes<sup>3</sup> aponta que essa é regulada por Lei Complementar n. 1097 de 27 de outubro de 2009. Entretanto, ela prevê critérios para alçar o direito de realizá-la. O candidato que se ausentar no trabalho por greve, adoecimento e outros será automaticamente impedido de realizar a prova exceto se os afastamentos forem relativos: “às férias, licença à gestante, licença-paternidade, licença por adoção, serviços obrigatórios (convocação para trabalho nas eleições, e para o serviço militar) e licença por acidente de trabalho”. Assim, convergindo com a perspectiva das autoras, só poderá participar da prova o docente que “abdicar de direitos consagrados como as licenças: saúde, nojo, para casamento, por exemplo” (2016, p.7).

Frente a esse contexto, aventa-se a hipótese que os índices reduzidos concernentes à solicitação de afastamento médico podem estar diretamente relacionados à limitação de faltas para futuras candidaturas à realização da Prova do Mérito.

Portanto, reitera-se a estreita relação entre as condições de trabalho e a política educacional orientada pela NGP, a qual limita o desfrute de direitos, já que só poderão realizar a prova do mérito, com vistas à obtenção de aumento salarial, aqueles que não tiverem faltas, incluindo as previstas em lei.

A partir de tal constatação quantitativa passou-se a considerar tal aspecto nas entrevistas individuais, indagando-se se era comum, na escola, os professores trabalharem em condições comprometidas de saúde. Os docentes foram unânimes em constatar que face à possibilidade de obter aumento salarial, via prova do mérito, não fazem uso dos seus direitos e trabalham mesmo doentes. Nesse sentido, observou-se em visita às escolas: professores trabalhando com dengue, uma professora de educação física ministrando aulas com a perna fraturada, outro com febre alta etc.

Se na pesquisa quantitativa notou-se ausência significativa de licenças médicas, na qualitativa encontramos professores com inúmeros problemas físicos e mentais, o que

---

<sup>3</sup> O aumento previsto é de 10,5% no salário bruto mensal, mas ser aprovado nessa seleção não significa necessariamente obter a progressão, pois esse é concedido a apenas uma parcela dos participantes na prova.

nos permite afirmar que os professores vivenciam uma situação de penosidade no trabalho, e enfrentam formas de adoecimento em razão do trabalho. Tal perspectiva vai ao encontro à análise realizada pelo DIESAT (2009) junto aos professores do Rio Grande do Sul, a qual apreendeu que 45% dos entrevistados declararam sofrer de problemas de saúde física ou mental em virtude do trabalho; 78% de esgotamento; 59% apresentaram insônia e 20% fazendo uso de medicamentos antidepressivos. Deve-se ter em mente que esses aspectos estão associados a outros problemas já “clássicos” entre professores, como perda da voz, hipertensão e gastrite.

### **Considerações finais**

Neste artigo buscou-se analisar os tipos de precariedade e a penosidade entre os professores da rede estadual paulista imbricados no cenário da nova gestão pública.

Compreende-se que o estado de São Paulo atuou como um verdadeiro laboratório social para implementação da opção política alavancada pelo governo federal em 1995, dado o alinhamento político partidário entre o governador Mário Covas e o presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa opção política guarda equívocos importantes para tentar sustentar seu próprio discurso de melhoria na qualidade de ensino. Em primeiro lugar, a adoção da lógica capitalista e do setor privado no âmbito público, no que diz respeito aos processos de terceirização revela que se, do lado das empresas, essas jamais externalizam atividades concernentes à sua atividade-fim, o poder público paulista recorreu a essa prática terceirizando seu corpo docente, profissional essencial na concretização da educação. Isso porque, constatou-se que quantidade expressiva de professores não concursados atua durante todo o ano letivo, segundo as próprias estatísticas oficiais. A educação estadual ficou, portanto, nas mãos de professores ainda em formação e ou que foram submetidos a uma prova simplificada, algumas vezes, aplicada na diretoria regional, a qual distancia-se dos parâmetros das executadas nos concursos públicos. Não se quer com isso desmerecer ou invalidar o trabalho dos profissionais não efetivos que, buscando uma colocação no mercado, se submetem a contratos temporários. Mas, sim iluminar as opções políticas que colocam tanto profissionais quanto a comunidade escolar em situação pouco privilegiada em termos de sobrevivência para os trabalhadores e de ausência de uma educação integral, que prime pela formação cidadã dos estudantes.

Nesse sentido, a precariedade objetiva se une à subjetiva. Não são poucos os relatos dos professores não efetivos que declaram situações de humilhação quando, de



fato, querem exercer sua atividade profissional. Essas são oriundas de colegas, estudantes, pais e funcionários. Dos colegas que, comumente, não os compreendem como pares e desqualificam sua atuação; dos estudantes que, como vários depoimentos revelaram, já não respeitam o professor titular e muito menos outro que irá, visivelmente, preencher um intervalo de tempo; dos pais cujo contato se dá apenas para reclamarem de posturas divergentes, e, como encontramos, preconceituosa em relação à orientação sexual ou à raça do professor entre outras mais desagradáveis. Nesse cenário a penosidade encontra terreno fértil e abundante e enseja, de forma crescente, como já apontou Bernadete Gatti (2009), a não opção pela docência entre jovens.

Finalizamos a análise destacando que mesmo no berço da Nova Gestão Pública, a Inglaterra não logrou reduzir custos mediante o estabelecimento de parcerias público-privadas e ou inscrevendo o gerencialismo na educação pública. Ao contrário, associado a uma conjuntura mais ampla, houve efetivo aumento dos impostos, índices de criminalidade e agudização da desigualdade econômica. Aguardemos, portanto, quais serão os novos passos em direção à privatização oculta ou explícita da política educacional paulista.

### Referências

- BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998. In **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Caderno nº 15, Brasília, 1998. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>. Acesso em 21.set.2014.
- BOLTANSKY, L., CHIAPELLO, E.. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- CASTEL, R. **Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CINGOLANI, P. **La précarité**. Paris: PUF, 2005.
- DIESAT. **Condições de trabalho e saúde dos trabalhadores nas instituições de ensino privado no Rio Grande do Sul**. Disponível em [http://www.sinpro-rs.org.br/pesquisa/pdf/pesquisa\\_prof.pdf](http://www.sinpro-rs.org.br/pesquisa/pdf/pesquisa_prof.pdf). Acesso em 22.set.2014.
- GATTI, B. **Atratividade da carreira docente: relatório preliminar**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2009.
- HARVEY, D. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

- GEPECSO. **Pesquisa “Condições de trabalho e relações de classe dos docentes da rede básica de ensino no município de Guarulhos-SP”**. Guarulhos-SP: Universidade Federal de São Paulo, 2014.
- GONÇALVES, E., VENCO, S. Prova do mérito: violação de direitos dos professores no Estado de São Paulo? In **Anais do VIII Encontro Brasileiro da Redestrado: Trabalho docente e PNE: desafios à valorização profissional**. Santa Maria, 2016.
- HALL, David; GUNTER, Helen M.. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 36, n. 132, p. 743-758, set. 2015 . Disponível em <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302015000300743&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000300743&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 09 set. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015152454>.
- LINHART, D. Modernisation et précarisation de la vie au travail. **Papeles del CEIC**. Universidad del País Vasco. Vol. 1, marz-sin. pp.1-19, 2009
- MATTOS, R. **A política educacional no estado de São Paulo (2007-2010) e suas articulações com o trabalho docente**. Dissertação apresentada ao Programa de pós-graduação em educação. Universidade Metodista de Piracicaba, 2012.
- METZGER, J.L., MAUGERI, S. BENEDETTO-MEYER, M. Predomínio da gestão e violência simbólica. In **Rev. Bras. Saúde Ocup.**, São Paulo, 37 (126): 225-242, 2012.
- OLIVEIRA, D. A. A educação básica e profissional no contexto das reformas dos anos 90. **Trabalho & Educação**. Belo Horizonte, n. 8, jan/jun, 2001.
- OLIVEIRA, S. **Proteção jurídica do trabalhador**. São Paulo: LTr, 2002.
- RIGOLON, W. **O que muda, quando tudo muda?** Uma análise uma análise do trabalho docente dos professores alfabetizadores do Estado de São Paulo. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- SATO, Leny. As implicações do conhecimento prático para a vigilância em saúde do trabalhador. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro , v. 12, n. 4, Dec. 1996 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1996000400007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1996000400007&lng=en&nrm=iso)>. access on 22 Sept. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1996000400007>
- SOUZA, A. N. . A racionalidade econômica na política educacional em São Paulo. **Pro-Posições** (Unicamp), Campinas (SP), v. 13, n.1, p. 105-130, 2002.

VENCO, S. RIGOLON, W. Trabalho docente e precariedade: contornos recentes da política educacional paulista. **Comunicações**. Ano 21, n. 2 p. 41-52 - jul.-dez. 2014. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas->