



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6626 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT09 - Trabalho e Educação

GESTÃO POR RESULTADOS E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DO SERVIDOR TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DO ENSINO SUPERIOR

Emanuelle Araújo Martins Barros - UESB - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Claudio Pinto Nunes - UESB - UNIVERSIDADE ESTADUAL SUDOESTE BAHIA

Gestão por resultados e a precarização do trabalho do Servidor Técnico-Administrativo do Ensino Superior

1 INTRODUÇÃO

Discute-se acerca da adoção de princípios da gestão por resultados incorporados pelo serviço público desde que foram realizadas reformas administrativas em diferentes Estados nacionais, cujos princípios se fundamentavam em uma lógica gerencial. Essas transformações foram motivadas por ajustes do capitalismo, em face de uma crise que vinha corroendo suas bases de acumulação desde a década de 1970.

No Brasil, a incorporação de diretrizes mais alinhadas aos princípios neoliberais, concretizaram-se mediante acordos firmados junto a instituições como o Banco Mundial. A adoção dessa nova postura teve como marco, na Bahia, a Reforma administrativa realizada por Antônio Carlos Magalhães (ACM), promulgada em 1991, por meio da Lei nº 6.074/1991, cujo objetivo era tornar mais eficiente o serviço público baiano com a adoção de princípios gerenciais com foco em resultados. No âmbito de educação superior, as diretrizes passaram a pautar, a partir da década de 1990, a redução de investimentos nesse nível de ensino, ao mesmo tempo que se pretendia a sua expansão e melhora da qualidade.

Todo esse processo teve impacto direto na educação superior. Embora a intensificação do trabalho dos técnicos-administrativos — em função da adoção da gestão por resultados — seja um fenômeno comum na maioria das instituições de ensino superior do Brasil, nesse trabalho adotamos com recorte as universidades estaduais baianas (UEBA)[\[1\]](#). Os servidores técnico-administrativos das UEBA estão submetidos à Lei nº 8.889/2003 que definiu o Grupo Ocupacional Técnico específico, assim como as suas atribuições. Em 2009, foi publicada a Lei 11.375/2009 que definiu o plano de carreira, assim como as diretrizes a serem adotadas

para o seu desenvolvimento, além dos patamares remuneratórios.

O estudo apresenta reflexões que são desdobramentos da pesquisa de mestrado, ainda em andamento, sobre a valorização dos técnicos-administrativos das UEBA, no Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB. Do ponto de vista metodológico, realiza uma pesquisa documental, dado que apresenta as legislações que instituíram a gestão por resultados no serviço público baiano.

Além disso, recorre a uma pesquisa bibliográfica amparada em autores como Frigotto (1984) e Antunes (2009), os quais subsidiaram a compreensão acerca do impacto das reformas gerenciais no ensino superior. Recorre também a estudiosos como Santos (2014), Assunção e Oliveira (2009) que já se debruçaram sobre o fenômeno da incorporação do gerencialismo e seus impactos para a intensificação do trabalho, por conseguinte, para a precarização. Por fim, apresenta o resultado da aplicação de um questionário, cujo objetivo foi verificar a percepção dos servidores sobre a Avaliação de Desempenho Funcional (ADF), a qual está atravessada por esses princípios.

2 DESENVOLVIMENTO

Orientações dos Organismos Multilaterais

Desde a década de 1970, novas formas de extração do trabalho excedente motivaram transformações significativas nas relações de trabalho e nas formas de organização das instituições. Isso impactou sobremaneira no dia a dia dos trabalhadores e promoveu processos de intensificação, visto que os trabalhadores passaram a acumular mais funções, assim como a terem que adotar posturas as quais passaram a invadir a sua vida fora do trabalho (ANTUNES, 2009).

Instituições internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a investir recursos financeiros com o objetivo de reconstruir os países devastados pela Segunda Guerra Mundial, em contrapartida, exigiam a prerrogativa de definir as políticas públicas nesses países. Desde então, tais instituições se orientavam por uma proposta de globalização e de promoção do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a educação passou a ser compreendida, por elas como um mecanismo capaz de reduzir a pobreza em países chamados de “subdesenvolvidos”, uma vez que poderiam preparar mão de obra qualificada para atuação no mercado.

Nesse contexto de transformação das formas de extração do trabalho, abandonou-se o sistema de acumulação fordista/taylorista, mais rígido, para adotar um modelo mais flexível representado pelo Toyotismo, cujos princípios se baseavam em Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), caracterizados por serem mais horizontalizados. Assim, exige-se um trabalhador mais especializado, polivalente e multifuncional, bem como disposto a contribuir para melhor desempenho da empresa, o que implica em maior competitividade e supervalorização da meritocracia, que coloca o trabalhador como único responsável pelo seu sucesso ou fracasso.

Esses princípios, próprios da esfera privada, foram incorporados ao serviço público via reformas orientadas pela adoção de uma postura mais individualista, em que o esforço

dispensado por cada servidor é convertido em uma compensação financeira, a depender do tempo e da capacidade de atendimento às demandas de cursos e exercício de funções que vão além das suas atribuições diárias, a exemplo de participação em comissões ou nomeação para funções de cargos de confiança. Tal perspectiva, perpassa o produtivismo que, segundo Frigotto (1998), reproduz uma “visão economicista da teoria do capital humano e tem como intelectuais coletivos o Banco Mundial e os aparelhos de hegemonia dos homens de negócio” (p. 36).[\[2\]](#)

O BM, no início da década de 1990, difundiu conteúdos que ofereciam um panorama sobre a adoção de princípios destinados a melhorar a qualidade da educação visando o desenvolvimento econômico. Tais conteúdos têm subsidiado a retórica da necessidade das reformas, em face da precariedade aferida, especialmente na dimensão educacional. Além disso, o BM propõe como medida para a melhoria da educação superior e redução da pobreza nos países em desenvolvimento, a adoção de reformas imbuídas de uma postura de utilização mais racionalizada dos recursos destinados a esse nível de ensino.

Santos (2014) ao realizar uma análise acerca da conjuntura atual, ressalta que a “tônica do gasto eficaz dos recursos públicos continua a servir como argumento para o não investimento financeiro na educação. A questão colocada é a de gerir de maneira mais eficiente os parques recursos disponibilizados” (p. 9). Pode-se depreender, portanto, que equacionar o paradoxo de melhora da qualidade sem investimento só será possível com a intensificação do trabalho dos quadros de servidores já existentes, sejam eles do corpo técnico ou pedagógico.

Diante desse quadro, foram incorporadas avaliações externas que passaram a mensurar a qualidade da educação e dos serviços prestados pelo Estado. Chaui (1999, n.p.) chama atenção para o fato de que “os critérios da produtividade são quantidade, tempo e custo [...] a pergunta pela produtividade não indaga: o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz, mas opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade”, assim, tem-se a primazia do resultado em detrimento do processo.

A gestão por resultados no serviço público se baseia em um deslocamento de princípios da administração de empresas privadas para a esfera pública. Tal modelo de gestão propõe a responsabilização dos servidores pelos resultados alcançados, ao mesmo tempo que os utiliza para considerar o progresso na carreira de cada servidor. Nesse estudo, compreendemos que tais práticas promovem a intensificação do trabalho, dado que os servidores precisam se desdobrar para realização de diferentes funções, portanto, passam a acumular atividades, bem como a associar o desenvolvimento funcional apenas ao atendimento dos critérios propostos pelos documentos que orientam as avaliações.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

Marco legal da adoção do gerencialismo na Bahia

A reforma administrativa, na Bahia, que teve como marco a Lei nº 6.074/1991, introduziu princípios do gerencialismo na administração pública, mediante a modificação da sua estrutura organizacional. Em seu artigo 3º a referida lei ordena, entre outras coisas, a “adoção de critérios de eficiência e racionalidade”, além da “desconcentração e a

descentralização espacial, visando o atendimento direto e imediato da população, com a redução de custos e a eliminação de controles superpostos” (BAHIA, 1991).

Cabe destacar que essa reforma foi empreendida por ACM que era grande defensor da privatização e do neoliberalismo como saída para superação da crise fiscal pela qual vinha passando o Brasil, desde o final da década de 1980. Conforme preconiza Sampaio (2005),

O chamado grupo carlista, que governou a Bahia a partir de 1991, pôs em curso um processo de reformulação do papel do Estado, de acordo com os princípios da doutrina econômica neoliberal vigente. Buscou-se adaptar a administração burocrática tradicional a um modelo de Estado gestor, concebido sob paradigmas de produtividade e eficiência, típicos do setor privado (p. 36).

Posteriormente, essa reforma exerceu forte influência nas leis que dela derivaram. No âmbito do ensino superior foi realizada a reestruturação das UEBA (Lei nº 6.074/1991), assim como a reorganização dos cargos de provimento permanente do quadro de pessoal das UEBA (Lei 8824/2003); reestruturação das carreiras de Analista e Técnico Universitário, integrantes do Grupo Ocupacional Técnico-Específico (Lei 11.375/2009); regulamentação dos procedimentos gerais da ADF, para fins de promoção ou progressão (decreto nº 13.341/2011).

Conforme inciso IV do decreto 13.341/2011, as dimensões avaliadas na ADF consideram quatro perspectivas, a saber: a comportamental, que engloba o foco em resultados, a visão sistêmica, o trabalho em equipe e o comprometimento; já a segunda trata da responsabilidade; a terceira abarca a dimensão técnica; a última avalia os resultados, em função de três aspectos, o atingimento da meta, o alinhamento das metas às atribuições na carreira, por fim, a complexidade e o impacto das atividades desempenhadas no atingimento das metas pactuadas.

Cabe destacar que, desde 2015, as UEBA vêm passando por um processo de redução de repasse de recursos o que tem impactado sobremaneira nas condições de trabalho, no que diz respeito à infraestrutura, ou mesmo em relação à oferta e financiamento de formações continuadas. A título de exemplo, o decreto nº 14.710/2013, estabeleceu medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio de cursos. Medidas como esta acabam por impedir a criação de políticas destinadas ao desenvolvimento profissional dos servidores.

Processo de intensificação do trabalho e a percepção dos técnicos-administrativos

As condições de trabalho dos servidores das universidades apontam para um processo de intensificação, dado que ao longo dos anos têm sido realizados cada vez menos concursos, enquanto que a expansão em relação ao número de matrículas tem se elevado. Assim, esses servidores passaram a ter uma maior demanda de trabalho sem que houvesse a contratação proporcional de servidores. De acordo Assunção e Oliveira (2009), “A intensificação do trabalho pode decorrer do crescimento da produção sem alterações do efetivo, ou da diminuição do efetivo sem haver mudança na produção” (p. 354).

A ADF, em suas quatro dimensões, propõe com metas a adaptação a novos contextos, a maximização os resultados, a busca constante pelo aprimoramento profissional, além da execução de atividades, ainda que essas não estejam sob a responsabilidade do servidor. Essas

são exigências que, considerando as condições de trabalho atuais, para serem cumpridas demandam um esforço individual, quando o ideal seria o Estado possibilitar as devidas condições para o seu cumprimento.

A percepção dos servidores quanto à ADF foi avaliada mediante aplicação de um questionário composto por 16 perguntas de múltipla escolha. O referido questionário foi enviado a grupos de servidores das UEBA com a utilização do WhatsApp. Obtivemos o retorno de 79 servidores, dos quais 41 são analistas, 36 são técnicos e 2 auxiliares de apoio. Em razão do decreto 13.341/2011 definir o progresso na carreira apenas para os técnicos e analistas, restringimos os resultados a essas duas funções. Assim, restaram 77 servidores, desses 54 (70,1%) são da UESB, 20 (26%) da UNEB e 3 (3,9%) da UEFS. Não tivemos retorno de nenhum servidor da UESC.

Desse total de 77 sujeitos, 46,8% são do sexo masculino e 53,2% são do sexo feminino. Em relação ao nível de escolaridade, o percentual é de: 6,5% (Superior – Incompleto); 13% (Superior – Completo); 3,9% (Pós-graduação *Lato sensu* – Incompleto); 39% (Pós-graduação *Lato sensu* – Completo); 6,5% (Pós-graduação *Stricto sensu*, nível mestrado – Incompleto); 24,7% (Pós-graduação *Stricto sensu*, nível mestrado – Completo); 1,3% (Pós-graduação *Stricto sensu*, nível doutor – Incompleto); 5,2% (Pós-graduação *Stricto sensu*, nível doutor – Completo).

Conforme já mencionado, a ADF considera diferentes indicadores para mensurar o desempenho de cada servidor, com foco na análise comportamental, distribuídos em quatro dimensões, a saber: comprometimento, visão sistêmica, foco em resultado e trabalho em equipe. Diante disso, os servidores foram questionados acerca da objetividade desses critérios, desses, 2,6% os consideraram extremamente objetivos; 28,6% objetivos; 18,2% pouco objetivos; 5,2% pouco subjetivos; 36,4% subjetivos; 9,1% extremamente subjetivos. Portanto, a maioria considera os critérios da ADF subjetivos, o que permite inferir que o desempenho real do servidor pode não estar sendo avaliado de forma justa.

Em relação ao desempenho esperado dos servidores 40,3% responderam que os critérios da ADF não avaliam todos aspectos, 37,7% consideram que esses critérios avaliam pouco e 20,8% afirmam que avaliam razoavelmente o desenvolvimento profissional. Esse resultado assevera que, na percepção dos servidores, existem aspectos que são desconsiderados para aferir o seu desempenho.

Quando questionados sobre as exigências requeridas pela ADF, 84,4% responderam que elas não são congruentes com as condições de trabalho atuais da instituição onde atua. Isso demonstra que a escassez de políticas voltadas para o desenvolvimento profissional do servidor, assim como a indisponibilidade de recursos, impedem esses servidores de atingirem os parâmetros que, embora sejam exigência do Estado, em muitos casos, para serem alcançados necessitam de um esforço individual, que vai desde o financiamento de cursos de aperfeiçoamento até o custeio integral de cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*.

Ao serem questionados sobre a utilização dos resultados da ADF nas decisões que envolvem a definição de políticas, chamou a atenção o fato de que 68,8% dos servidores responderam que nenhuma política, que tome como base o resultado da avaliação, é adotada.

Tabela 1 — Percepção das dimensões da ADF

Dimensão	Nada pertinente	Muito pouco pertinente	De algum modo pertinente	Muito pertinente	Muitíssimo pertinente
Comprometimento	13,0%	14,3%	46,8%	23,4%	2,6%
Visão sistêmica	5,2%	19,5%	48,1%	23,4%	3,9%
Foco em resultado	3,9%	24,7%	45,5%	22,1%	3,9%
Trabalho em equipe	3,9%	13,0%	32,5%	42,9%	7,8%

Fonte: Elaborada pela autora.

É possível perceber que os valores mais significativos indicam a percepção de que as dimensões avaliadas são “de algum modo pertinentes” e “muito pertinentes”, esse resultado aponta que os servidores não entendem esses critérios como condicionantes da intensificação do trabalho.

Foi perguntado aos servidores se eles consideram que esses indicadores avaliados na ADF podem promover o acúmulo de funções, logo, a intensificação do trabalho, 36,4% responderam que sim, isto é, há uma intensificação; 18,2% que não e 45,5% que “talvez” possa haver uma intensificação. Portanto, na percepção dos servidores, não há clareza em acerca da relação que as exigências contidas na ADF podem exercer, enquanto mecanismo que estimula a intensificação do trabalho.

4 CONCLUSÃO

Os estudos já desenvolvidos apontam para o fato de que a gestão gerencial, ou seja, orientada para maximização de resultados, contribui para intensificação do trabalho dos técnicos-administrativos, uma vez que exige do servidor maior comprometimento para o alcance das metas estabelecidas, ainda que não sejam disponibilizadas as condições adequadas para o seu alcance pelo Estado.

Os resultados indicam que embora seja possível identificar elementos na ADF que remetem a uma gestão por resultados que contribui para o acúmulo de atribuições, por conseguinte, para o processo de intensificação do trabalho dos servidores, muitos desses ainda não têm essa percepção. Essa afirmação se justifica devido ao fato de que boa parte dos servidores, quando questionados sobre as dimensões da avaliação, considerou os critérios pertinentes ou de algum modo pertinentes, além de julgarem que tais exigências “talvez” possam contribuir para a intensificação do trabalho.

Esses resultados sugerem a necessidade de estudos mais aprofundados acerca da gestão gerencial e suas implicações para a intensificação do trabalho, em razão de que pesquisas desenvolvidas sobre as outras categorias de trabalhadores, como os docentes, apontam uma forte relação entre a intensificação e a precarização, ou mesmo implicação desse processo para a saúde mental e física desses trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do*

trabalho. 2ª edição. Boitempo Editorial, 2009.

ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 107, p. 349-372, 2009.

BAHIA. Decreto nº 13.341/2011. Regulamenta os procedimentos gerais da Avaliação de Desempenho Funcional. Diário Oficial. 2011.

BAHIA. Decreto nº 14.710/2013. Estabelece medidas para a gestão das despesas e controle do gasto de pessoal e de custeio. Diário Oficial. 2013.

BAHIA. Decreto nº 15.160/2014. Regulamenta os procedimentos gerais da Avaliação de Desempenho Funcional. Diário Oficial. 2014.

BAHIA. *Lei nº 11.375/2009*. Reestrutura as carreiras de Analista Universitário e Técnico Universitário. Diário Oficial. 2009.

BAHIA. *Lei nº 6.074/1991*. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. 1991.

BAHIA. *Lei nº 8.889*. Dispõe sobre a estrutura dos cargos e vencimentos. Diário Oficial. 2003.

CHAUÍ, Marilena. *A universidade operacional*. Folha de São Paulo, v. 9, n. 5, p. 99, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do trabalho*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

SAMPAIO, Consuelo Novais. *1895-2005 – Memória da Fazenda da Bahia*. Colaboração M^a da Conceição B. C. e S., Sivia N. S., Andréa S. de Q. e Vinícius J. V. Salvador. Casa de Jorge Amado/Fundação Pedro Calmon, 2005.

SANTOS, Márcia Luzia dos. Gestão por resultados e a intensificação do trabalho dos professores da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. *Anais X ANPED SUL*. Florianópolis, p. 1-18. 2014.

[1] A Bahia é o segundo estado como o maior número de universidades estaduais, essas formam o conjunto das Universidades Estaduais da Bahia (UEBA), públicas e mantidas pelo governo do Estado, são elas: a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), a Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

[2] Frigotto (1998) assinala que o *corpus* conceitual da teoria do capital humano, desenvolvida por Theodoro Schultz, na década de 1960, fez emergir a ideia de que o investimento em capital humano seria a “chave de Ouro para resolver o enigma do subdesenvolvimento e das desigualdades internacionais, regionais e individuais” (p. 37).