

**AVALIAR E GERIR: FORÇA E MISÉRIA DE UM IDEÁRIO  
PRESENTE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CONTEMPORANEAS**

**Wanderson Ferreira Alves**

Universidade Federal de Goiás

wandersonfalves@yahoo.com.br

Deslizem mortais, não se apóiem, o gelo sob seus passos é frágil.

*Pierre-Yves Narvor<sup>1</sup>*

**Resumo:** o presente texto se propõe a indagar criticamente o projeto de mensuração do trabalho pedagógico presente em algumas das políticas educacionais contemporâneas, bem como o alcance da racionalidade gerencial que a acompanha, confrontando ambas à complexidade da atividade humana de trabalho. Trata-se de um texto de natureza teórica. Ele foi elaborado a partir do cruzamento de duas grandes áreas: os estudos e pesquisas no âmbito da educação e os estudos e pesquisas no âmbito das ciências do trabalho. No texto são destacados a força e os limites da racionalidade gestonária na educação, em torno de um projeto de avaliar e gerir o trabalho humano.

**Palavras chave:** Gestão da educação; Trabalho docente; Avaliação do trabalho.

## **SITUANDO A QUESTÃO**

Se as reformas educacionais ao fim do séc. XX trouxeram os professores para o centro do debate educacional a partir de uma retórica que alardeava seu papel crucial no êxito da educação escolar, tal redirecionamento do olhar não restou sem conseqüências para os professores e seu trabalho. Edificadas no contexto da “modernidade gestonária” (BRUNO, 2008) e por ela informada, as reformas aportaram à educação escolar um certo ideário e tecnologias (gestão para resultados, benchmarking, etc.) reputadas como capazes de apreender o que ocorre nos sistemas de ensino e em cada uma de suas escolas. Mas, como se pode depreender, nesse domínio não é suficiente conhecer: a racionalidade gestonária não apenas colhe informações, mas busca modelar aquilo sobre o qual incide. Tal racionalidade partilha do que

François Vatin denomina de espírito de engenheiro, o que corresponde a um modo de construção do conhecimento marcado pela preocupação com a medida, com a formalização e o cálculo, mas também voltado em direção à ação. Não por outro motivo, autores de diferentes países notaram que mais do que propriamente orientadas ao âmbito pedagógico, a avaliação se transformou em instrumento de gestão. Evidentemente com nuances, a questão aparece em países tão distintos como o Brasil, os Estados Unidos, o Canadá e importante número de países europeus (cf. respectivamente, SOUSA, 2005; RAVICH, 2011; LESSARD, 2008; MONS, 2009). Mas o que explica a emergência desse gênero de fenômeno transnacional? Roger Dale apresenta uma argumentação que desperta interesse.

Em seus textos, Dale enfaticamente chama a atenção para o fato de que certas disposições no âmbito das políticas educacionais são bem mais que uma sorte de cultura comum entre países, sendo, em contraste, melhor compreendidas no quadro do processo de globalização e de mudanças na esfera do estado, cujo móvel, ele assinala, é o próprio sistema capitalista. A globalização – processo econômico, político e cultural – arrasta com ela características como “hiper-liberalismo, governação sem governo e mercadorização e consumismo” (idem, 2004, p.436). Assim, apreendendo a globalização a partir dessa perspectiva e em seus desdobramentos para o campo educacional, Dale mostra como o provimento das escolas – isto é, a instituição dos meios para que estas cumpram suas finalidades institucionais – no mundo atual não é separável do debate sobre seu financiamento e formas de regulação. Tal entendimento – detalhe importante – permite compreender, para além de contextos particulares, a direção de sentido que em diferentes países assume temas como o das formas de custeio, avaliação, gestão e controle da educação escolar; aspectos que fazem laço direto com um certo ideário político-econômico, com processos de desresponsabilização do estado e com o papel dos organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, etc), instâncias essas que, entre outras ações, engajam-se no fomento de um modelo de administração gerencial. O que ajuda a entender o epicentro da vulgata da autonomia, do *accountability*, situações de quase-mercado educacional, obrigação de resultados, etc. O quadro delineado por Dale permite uma perspectiva de análise mais ampla da racionalidade gestonária no campo educacional, pois ao passo que possibilita identificar e considerar as políticas e práticas de gestão, igualmente explicita o que as coloca em movimento – a agenda educacional inscrita nas tensões do sistema capitalista.

Gostaria de destacar esse aspecto acima mencionado, ele parece importante por mais de um motivo. Em primeiro lugar, porque permite escapar a pesquisa do tipo “catálogo”, isto no sentido que a análise não ultrapassa o apontamento meramente ilustrativo das políticas e ações da gestão no fio do tempo, como nas ocasiões em que, por exemplo, o pesquisador se limita a apontar que o pagamento por desempenho docente já existia nos Estados Unidos em 1920 ou que as práticas de avaliação padronizada remontam a este ou aquele período. Não basta indicar a existência da ferramenta de gestão, é preciso situá-la no tempo histórico e explicar como e por que ela ganha movimento. Em segundo lugar, porque se considerarmos o ensino como trabalho, a questão trazida por Dale ganha um interessante valor heurístico: falaremos então organização do trabalho pedagógico da escola, do trabalho no âmbito de um sistema de ensino, do trabalho dos professores. Ora, em larga medida, a racionalidade gestora não incide justamente sobre tudo isso? Reencontramos ao fundo a tensão entre capital e trabalho e, nesse domínio, a estreiteza das práticas de gestão diante da complexidade do trabalho humano. Por essa perspectiva de análise, as políticas e a gestão se encontram em última instância com a atividade humana de trabalho, incidem sobre o trabalho realizado por homens e mulheres nas escolas. É essa tensão, instada por uma racionalidade que, como vimos nos parágrafos precedentes, busca mensurar e gerir o trabalho, que está no centro das reflexões aqui apresentadas.

Considerando o quadro acima delineado, evidentemente sem a pretensão de um exame exaustivo da questão nos limites de um artigo, o presente texto se propõe a indagar criticamente o projeto de mensuração do trabalho pedagógico presente em algumas das políticas educacionais contemporâneas, bem como o alcance da racionalidade gerencial que a acompanha, confrontando ambas à complexidade da atividade humana de trabalho. Trata-se de um texto de natureza teórica. Ele foi elaborado a partir do cruzamento de duas grandes áreas: os estudos e pesquisas no âmbito da educação e os estudos e pesquisas no âmbito das ciências do trabalho (sociologia do trabalho, ergonomia da atividade, etc). A partir da demanda imposta pelo objeto – o ensino como trabalho – e acreditando em um enriquecimento mútuo das áreas mencionadas, pensar a educação a partir do arsenal teórico-metodológico das disciplinas que têm o trabalho como objeto de estudo mostra-se pertinente e pode ser bastante profícuo. O leitor julgará.

O texto a seguir está organizado em três seções. A primeira seção busca caracterizar as fontes e destacar o alcance do “novo management” na educação. A esse

respeito argumentarei que, por diversas vias, a racionalidade gestionária recobre diferentes realidades e mostra sua força. Na segunda seção, em uma direção inversa a precedente, a idéia é evidenciar limites e impasses da educação escolar orientada pela racionalidade gerencial. A partir de alguns estudos e pesquisas, argumentarei que os “desvios” identificados não são aspectos a serem simplesmente “retificados”, mas sim o próprio resultado de uma perspectiva que busca mensurar e gerir algo sobre a qual ela incide – em última instância, o trabalho humano – e que, em larga medida, permanece por ela ignorado ou, senão, reduzido a objeto. Na terceira seção, o propósito é discutir a dinâmica das situações de trabalho, a complexidade da atividade humana e os desafios que certos desenvolvimentos no mundo do trabalho – sobretudo a expansão do setor terciário – impõem a toda tentativa de mensuração do trabalho. O texto finaliza com uma breve síntese das questões tratadas.

## **A FORÇA DE UM IDEÁRIO**

Como bem aponta Claude Lessard, um pouco em todo lugar e mais e mais no serviço público, a questão da obrigação de resultados se impõe. Expressão que traz com ela, nas palavras do autor, um cortejo de elementos conexos:

Esta expressão carrega um cortejo de “conceitos” e ferramentas mais freqüentemente utilizados no management que em educação: eficácia, eficiência, rendimento, produtividade, gestão da qualidade, busca de excelência, prestação de contas, imputabilidade, avaliação das instituições e de seus atores, plano de êxito, normas ISO, competição ou “cooperação”, regulação pelo mercado, aproximação a necessidade do cliente, abordagem por competências, sistemas de prêmios por rendimento. (LESSARD, 2008, p.23)

A essa questão da obrigação de resultados é preciso ajuntar outras, a questão das mudanças na forma de financiamento, a descentralização, a formação de quase-mercados, etc. É que a racionalidade gestionária não se expressa em forma, mas em formas. Compreendê-la envolve encontrar a problemática da relação entre estado e sociedade. A esse respeito, se falamos especialmente do serviço público, o assunto forçosamente encontrará o tema do *New Public Management*.

Na esteira da vaga neoliberal a partir dos anos 1970, a administração pública foi questionada quanto a sua eficiência e ações direcionadas à sua renovação foram postas em marcha. Nascida nos Estados Unidos, uma corrente da administração ganhará expressão internacional, ao propor um sistema de racionalização das ações do Estado,

prometendo melhor relação custo-eficácia, utilizando, para isso, modelos e ferramentas de gestão do setor privado. Trata-se do movimento conhecido por *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública. Mons (2009) apresenta um resumo com alguns dos princípios desses novos modos de conceber a gestão pública. Estes partiriam dos seguintes pressupostos: a) a produção de serviços públicos é mensurável; b) sua mensurabilidade se constitui graças a ferramentas específicas cuja validade deve ser cientificamente testada; c) os servidores públicos devem prestar contas de suas ações aos gestores e/ou aos cidadãos; d) a organização pública deve ser regulada por resultados e não mais por meios procedimentais orientados a partir da disponibilização de recursos.

Tais mudanças na administração pública não são desprezíveis. O alcance transnacional de tal racionalidade, enlaçando governos de direita e esquerda ávidos por reduzir as despesas públicas e reinventar o estado, é algo que impressiona. Nesse contexto, a situação dos professores e de seu trabalho não é decididamente confortável, pois, alçado a figura de destaque nas reformas, parte importante das “medidas modernizantes” apontadas acima incidiu sobre eles. Nesse sentido bastante próprio, o trabalho docente foi “objeto” dessas políticas e ações de gestão. Sim, elas mostraram sua força. Vejamos o que disse uma professora de escola primária inglesa a Jeffrey e Woods (1998) em um livro cujo título diz muito, *Testing teachers* (Testando professores). No contexto das reformas neo-liberais, ela dizia:

Meu trabalho atualmente não me satisfaz como antigamente, quando trabalhava com crianças pequenas, porque me sinto culpada cada vez que faço alguma coisa intuitiva. Isso está certo? Estou fazendo do jeito certo? Será que abrange o que esperavam que eu cobrisse? Será que deveria fazer mais alguma coisa? Deveria estruturar mais? Será que é oportuno? Será que deveria ter feito? Você começa a questionar tudo que faz – hoje em dia existe uma sensação de culpa no ato de ensinar. Não sei se isto está ligado especialmente ao Ofsted [Office for Standards in Education, o órgão responsável pela Inspeção das Escolas na Inglaterra], mas é claro que isto se multiplica devido ao fato de que o Ofsted vai aparecer, porque você fica apavorada com a idéia de não conseguir se justificar quando eles chegarem. (JEFFREY; WOODS, apud BALL, 2005, p.550)

Quando lemos depoimentos como esse é possível perceber que não é pouco o que as políticas e práticas gerenciais estão colocando em marcha na educação escolar, bem como é igualmente possível perceber o importante lugar que nelas ocupam a “avaliação”. Depoimentos semelhantes – tratando da fragilização da profissão, da perda do sentido na realização do trabalho, medo, insegurança, etc – podem ser encontrados em estudos de pesquisadores de diferentes países, como os presentes no livro de Ravich

(2011) sobre o sistema público de ensino nos Estados Unidos, como aqueles do livro coordenado por Baunay (2010) no qual os professores relatam as dificuldades de ensinar no contexto das reformas educacionais na França ou, ainda, como nas falas dos professores da pesquisa realizada por Fernandes (2010) sobre as reformas educacionais na rede pública de São Paulo, no Brasil. Certamente as diferentes realidades nacionais são irreduzíveis. Elas integram, no sentido forte do termo, a história de cada nação. Não se pode dissolver a parte na racionalidade do todo. Todavia, e é sobre isso que insisto aqui, há uma racionalidade do todo. É justamente ela que, em âmbito global, parece cobrar sua força nas reformas educacionais contemporâneas.

### **POLÍTICAS EXITOSAS?**

No ano de 2009 foi publicado um estudo de grande envergadura sobre o tema da avaliação dos sistemas educacionais (cf. MONS, 2009). Trata-se de uma síntese de estudos e pesquisas européias e norte-americanas sobre o tema, no qual a autora, Nathalie Mons, indagava sobre o que de fato sabemos a respeito dos efeitos teóricos e reais das avaliações padronizadas. Para os que advogam pelo novo “management” na educação, os resultados aos quais chega Mons não são alentadores, nada parece endossar a certeza escolar que os neo-gestores nutrem pelo assunto. Em primeiro lugar, parece ser frágil a sustentação teórica que vincula os sistemas de avaliação padronizada a evolução das aquisições escolares dos alunos; em segundo lugar, se as reformas sustentaram uma forte retórica em torno da questão, o conjunto das pesquisas mostra evidências empíricas bastante contraditórias quanto aos seus resultados; em terceiro lugar, o modelo de responsabilização que integra o *testing* parece ter implicações sobre esses resultados variáveis encontrados pelas pesquisas. Sobretudo na forma do que a autora chama de modelos de *accountability dure*, associados ao modelo anglo-saxão, tais políticas e práticas podem ter efeitos deletérios na educação escolar.

O que a síntese das pesquisas apresentadas por Mons (2009) apresenta a esse respeito? As pesquisas apontaram que certos dispositivos institucionais podem levar ao fenômeno conhecido como *teaching to the test*, ou seja, o treinamento intensivo para os testes: os professores passam a dedicar muito tempo do processo de ensino ao treinamento dos exercícios próximos aqueles que serão realizados nos testes, algo que foi bem estudado no caso inglês e norte-americano. As pesquisas identificaram que os dispositivos de avaliação padronizada podem levar ao estreitamento do currículo: como

os testes se concentram sobre um número limitado de disciplinas, os professores – sobretudo na escolarização inicial – tendem a dedicar menos tempo as disciplinas que não são avaliadas, assim, disciplinas como as ciências sociais, a educação artística, a educação física, tinham sua carga horária diminuída. As pesquisas mostraram que as avaliações padronizadas podem promover a contração do papel formativo da escola: os professores podem passar a focalizar sua ação sobre objetivos estritamente cognitivos, em detrimento de outras missões da escola, como a socialização, a autonomia, o desenvolvimento da criatividade, etc. As avaliações padronizadas podem conduzir a mudança das próprias práticas pedagógicas: cobrindo um amplo aspecto de conhecimentos que devem ser assimilados em um tempo limitado, as avaliações padronizadas podem levar os professores a buscarem métodos pedagógicos pautados na memorização. As avaliações padronizadas, especialmente quando em contextos de forte pressão sobre os atores escolares, podem ter conseqüências importantes para a percepção que os professores possuem dos alunos e a atenção lhes será dada: fatos empiricamente constatados em Chicago e no Texas, os professores podem ser levados a categorizar os alunos (os brilhantes, os que podem ter êxito no teste com algum apoio, os que estão em fracasso durável), isolando aqueles que apresentam maiores dificuldades. As avaliações podem conduzir a seletividade do público atendido pelas escolas: os estabelecimentos de ensino, inscritos em uma lógica concorrencial e no qual os resultados das avaliações são midiaticizados, podem passar a ser mais seletivos em relação ao público que atende, recrutando os alunos que possam lhe oferecer a imagem de um estabelecimento destacado, bem classificado nas avaliações, mas também socialmente distinto em seu público, recruta-se os “bons alunos”. Enfim, as avaliações padronizadas orientadas por dispositivos de *accountability* mais rígidos podem levar a tentativas de burlar o sistema para aumentar seus resultados: certas equipes pedagógicas podem tentar fraudar as avaliações a partir da identificação prévia e conseqüente exclusão, no momento do teste, dos alunos que tenham menor rendimento, elevando assim a nota média global do estabelecimento, uma nota superior a realidade.

Questões como essas apontadas por Nathalie Mons em 2009 continuaram a ser relatadas pela literatura (cf. RAVICH, 2011; FREITAS, 2012; GUIBOND, NEILL, SCHAEFFER, 2012). Todavia, os defensores do novo “management” na educação não se abalam. Eles entendem, e esse é o caso de Meuret (2007), que questões como as acima descritas podem ser de fato um problema, mas que estas serão equacionadas à medida que os estudos evoluam e as ferramentas de gestão se afinem – é a aventura de

“governar as escolas”, como sublinha o título da própria obra de Meuret. Minha posição é, decididamente, muito menos otimista.

A esse respeito, eu diria que o relatado nos parágrafos precedentes – tendência ineficácia das políticas e gestão com efeitos deletérios sobre o que ela propõe a gerir – não são uma sorte de “desvio” e, portanto, matéria a ser “retificada” pela melhor calibragem dos processos gerenciais, mas a própria expressão da racionalidade gestonária ao se defrontar com o trabalho humano. Isto porque, por um lado, parece haver elementos intrínsecos a essa racionalidade que dilapidam seu próprio fazer, por outro lado, o trabalho humano apresenta uma complexidade irreduzível. São esses aspectos que desenvolvo na seção seguinte.

## **AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A OPACIDADE DO TRABALHO**

Portador de uma inextricável complexidade, no contexto em que as práticas gestonárias se estendem o trabalho parece se revestir de uma crescente opacidade. Destacarei, brevemente, três aspectos que colaboram para isto: a visibilidade do trabalho prescrito e a invisibilidade do trabalho real; o desenvolvimento do setor terciário e os desafios que este coloca às práticas de gestão e avaliação do trabalho; a constituição de um contraditório mercado de firmas consultorias.

### *Dimensões visíveis e invisíveis no trabalho*

Numa empresa privada ou em uma instituição pública, quando se pergunta a direção desses estabelecimentos o que realizam a primeira informação que oferecem é sobre o que produzem, em termos de bens ou serviço: fabricamos portões; somos especializados na construção de rodovias, prestamos assistência aos idosos, etc. Se continuarmos dialogando, esses interlocutores falarão sobre os meios que utilizam para obter o que foi apontado anteriormente e aquilo que pretendem adquirir para fazê-lo: falarão sobre quantidades a serem produzidas, prazos a cumprir, a qualidade dos produtos, dos meios materiais e financeiros, o número de estabelecimentos, as filiais, o faturamento, a capacidade de armazenamento, a tecnologia de produção, etc. A organização do trabalho e os assalariados ali presentes são evocados tão somente em seu potencial de ação a serviço dos resultados esperados. De maneira análoga, os trabalhadores falam de seu trabalho em termos da ação realizada ou “em termos de



resultados a obter: ‘ele embala produtos, ela costura vestidos, ela atende desempregados, ele dirige trens, ela administra apólices de seguro’ etc.” (GUERIN, 2004, p.13). Eles apontam o que utilizam para tal, descrevendo “os meios que usam: ‘eu disponho de um estoque de caixas de papelão, bandejas plásticas e uso um rolo de filme PVC, tenho uma máquina de costura, tenho um fichário e uso telefone’, etc.” (*idem, ibidem*). Empregadores e assalariados se referem às tarefas que cumprem. Em larga medida, são aspectos como esses que são colhidos pelos canais especializados – relatórios de incidentes, balanços de custos, indicadores de desempenho dos assalariados, etc – que buscam avaliar o que se passa nas empresas privadas e nas instituições públicas.

O que acaba de ser descrito é a dimensão mais visível do trabalho. Ela compreende o que os ergonomistas chamam de trabalho prescrito. A noção de trabalho prescrito envolve um conjunto de elementos situados *ex-ante* as situações de trabalho: a perspectiva sobre *o que será obtido*, as *condições determinadas de realização* e, por fim, a *tarefa*, ou seja, o que deve ser realizado. Contudo, nas situações de trabalho, no *trabalho real*, vai-se do objetivo à realidade: há variações do contexto, as condições determinadas não são as condições reais e o resultado visado não é totalmente efetivado. Enfim, há diferença entre “o que se pede” e “o que a coisa pede” (*idem, p.15*). O trabalho prescrito não é o trabalho real. Décadas de investigação empírica permitem que a ergonomia sustente sua distinção fundadora: a decalagem entre trabalho prescrito e trabalho real. A *atividade* dos homens e mulheres no trabalho situa-se no centro dessa problemática, pois é por ela que se compreende a maneira como os processos foram realizados, os meios que foram utilizados para se obter os resultados, as exigências que aquilo demandou, os incidentes que precisaram ser geridos, a saúde que se arriscou... Mas tudo isso, não se vê.

O trabalho real, os compromissos que o operador faz para agir, *não se vê*... O real do trabalho (Dejours, 1995), com o qual o operador se confronta, como ele responde, o que ele mobiliza para se sair bem, o que ele arrisca, *não se vê*... Para nós, isto é uma opção essencial da ergonomia: é verdade que o comportamento comunica a parte manifesta do trabalho – visualmente, mas também verbalmente (as opiniões são comportamentos verbais); intencionalmente (o comportamento participa de uma estratégia de comunicação dos operadores), mas também não intencionalmente (o trabalho testemunha em parte de si próprio por si próprio). Mas ele não esgota a realidade que, por sua natureza, escapa ao olhar e justifica, sob a cobertura da *análise da atividade*, uma explicação que não se confunde com a observação nem com a análise dos comportamentos (behaviorismo). (HUBAULT, 2004, p.107, grifos do autor).

Se aquilo que é prescrito compreende a dimensão mais visível do trabalho, este não se reduz àquele. Na batalha do trabalho real, para usar uma expressão do ergonomista Alain Wisner, os trabalhadores dão prova de outra realidade para além das dimensões visíveis do trabalho. É fundamentalmente graças à sua *atividade* que a produção sai. Nesse aspecto – destaque importante – as modernas práticas de gestão nas empresas privadas e os modelos gerenciais na administração pública contemporânea contribuem amplamente para o obscurecimento dessas dimensões não visíveis do trabalho. Sistemas de avaliação da performance dos assalariados e gestão por resultados são o corolário de um processo no qual aquilo é que do âmbito da *atividade* é mais e mais encoberto, o que não se faz sem derivar em contradições graves, inclusive para a saúde dos trabalhadores. Se o trabalho real resta revestido de uma crescente opacidade, certos desenvolvimentos socioeconômicos nas últimas décadas a alimentam ainda mais, trata-se da expansão do setor terciário.

#### *Avaliar e gerir, mas o quê?*

O setor terciário – ou se se quiser, o setor de serviços – compreende um vasto conjunto formado por elementos muito diversos, como o comércio varejista, postos de combustível, serviços de telefonia, transporte público urbano, empresas aéreas, hospitais, entre outros elementos em inumeráveis ramos e campos de atuação. A questão em tela aqui é a da avaliação da eficácia e da eficiência no Terciário. Questão importante, pois, como aponta Orban (2005), se a determinação do *input* e do *output* é problemática no mundo industrial, nos serviços ela se torna quase insolúvel. As reflexões apresentadas por Vidal, Muniz, Alvarez (2001) permitem uma boa aproximação a questão. Vejamos o que dizem esses autores.

A partir de uma pesquisa empírica sobre o trabalho em um hospital público no Rio de Janeiro e se perguntando pela relação trabalho-gestão em face das características do setor terciário, Muniz, Vidal, Alvarez (2001) nos trazem questões que merecem consideração. Em um primeiro instante os autores delineiam um quadro da situação assinalando as dificuldades estruturais do hospital, como problemas relativos ao financiamento e às condições de trabalho, e observam algumas das injunções do setor saúde em torno das demandas de uma racionalidade gestonária – “a avaliação da performance através de resultados mensuráveis também está presente no contexto dos hospitais públicos”, nesse contexto busca-se “avaliar a eficácia e a eficiência a partir de

indicadores quantitativos, como taxa de infecção, taxa de rotatividade de leitos e média de permanência hospitalar” (VIDAL, MUNIZ, ALVAREZ, 2001, p.86). É nesse quadro que os autores destacam como o trabalho no terciário escapa aos parâmetros do paradigma industrialista ao ser mais lábil, multiforme, mais difícil de ser padronizado e que, muitas vezes por força da relação interativa aí presente, é co-produzido na relação entre prestador e usuário. Determinar a eficácia, nesse âmbito, torna-se uma difícil questão: se por um lado é possível, por vezes, estabelecer indicadores quantitativos (diminuição do tempo médio de hospitalização, taxas de aprovação escolar, etc), por outro esse *optimum* previsto é permeado “de pressuposições, de reduções, por vezes de mutilações, quanto às condições reais de sucesso financeiro, mas também quanto às condições de sucesso social, da entidade econômica considerada”(idem, p81). Ora, com qual “metro” se mensura o trabalho no terciário?

[Quando] se tenta dar um indicador de performance aos insumos, quando se tenta definir um numerador e um denominador no que tange ao setor de serviços. Na maioria dos casos busca-se definir um *output* : onde está o equivalente do produto a ser colocado no numerador? Como circunscrever um ato tendo começo e fim, regularidade reprodutiva, de tal maneira que se possa dizer: o mesmo ato foi produzido com menos (ou mais) insumos? Onde começa e onde termina a atividade de ensino, de recepção e informação pertinente a um usuário, o ato de cuidar, o tratamento de um dossiê médico, a manutenção de um equipamento, o conselho para uma aplicação financeira? A definição de *inputs* (denominador) é também problemática: existe a possibilidade de quantificar os meios, permitindo que se possa dizer que eles foram utilizados de maneira estável para produzir mais ou menos *outputs*? Seria necessário dispor de “referenciais constantes”, análogos ao estoque de material, de máquinas, de horas de trabalho, supostos constantes e determináveis para produção de uma certa quantidade de bens. Quais são os materiais, as pessoas, as entidades institucionais pertinentes para dar conta da melhoria de um tratamento médico-hospitalar? [...]. A definição temporal também se torna frágil : qual é a unidade temporal pela qual podemos medir um serviço exterior de manutenção em relação a sua prestação? No caso dos serviços há um *contínuum* temporal difícil de ser quantificado. O efeito de um serviço não se conclui em uma prestação temporal segmentada: o efeito de um serviço em termos cronológicos não é necessariamente assinalável e emerge no campo de valores sociais que concorrem, ou estão em conflito, fazendo inevitável retorno sobre os procedimentos de conceitualização econômica. (VIDAL, MUNIZ, ALVAREZ, 2001, p.81)

Nesse sentido, as características do trabalho no terciário questionam pela base modos de proceder da gestão, sua noção de produtividade tributária do paradigma industrialista. É preciso submeter tais métodos de avaliação à crítica se não se quiser continuar a suprimir postos de trabalho e a oferecer menos, na crença que se oferece mais (GADREY, 2001). Essa questão diz respeito à própria dimensão qualitativa do trabalho, mas é ela mesma que está em risco quando as práticas de gestão se

desconectam dos conteúdos que constituem o que propõe a gerir, fenômeno para o qual concorre a formação de um mercado de firmas de consultoria.

### *Um mercado de experts*

A modernidade gestionária, para usar a expressão de Bruno (2008), trouxe para as empresas um cortejo de ferramentas de gestão (downsizing, re-engenharia de processo, lean production, planejamento estratégico, balanced scorecard, gestão da qualidade total, benchmarking, etc) e um corpo de profissionais que as coloca em movimento, em linhas gerais: os consultores e os gestores profissionais, isto é, pessoas integralmente dedicadas a tal tarefa. Arbitrando em torno dos assuntos internos e externos às empresas, difundindo conceitos a respeito do mundo empresarial e implementando mudanças organizacionais, as firmas de consultoria se expandiram fortemente nos anos 80 e 90, entre outros aspectos, alimentada naquele contexto pelas tentativas de tradução das práticas japonesas (cf. DONADONE; SZNELWAR, 2004). Tudo isso não ficou sem repercussão para a administração pública. Se a empresa privada constituía sua finalidade no acúmulo do capital, para a administração pública – o contexto é o do neoliberalismo e de correntes teóricas como o *New Public Management* – estava em jogo a redefinição de suas ações, a busca por modelos mais “leves” (o modelo burocrática será objeto de severas críticas) e eficientes. Um terreno fértil para ferramentas de gestão prometendo planejamento estratégico, controle das ações, monitoramento do desempenho, etc. Não é esse o terreno dos consultores? No Brasil hoje, sem alarde, os consultores estão presentes na administração pública de vários estados da federação desejos por “modernizar” sua gestão, inclusive na pasta da educação<sup>2</sup>.

Essa é uma questão que, parece-me, muito importante. Ela precisará ser melhor compreendida em seu alcance e implicações, no que pesquisas posteriores poderão oferecer sua contribuição. No espaço deste artigo, desejo apenas sublinhar uma faceta desse “mercado de consultorias”. Mercado rima com oferta e compra de produtos, ora, os métodos de management “se tornaram produtos sobre um mercado de condução da mudança e da otimização” (DUJARIER, 2010, p.152). Nessa perspectiva, o que está em jogo é menos a necessidade institucional ou organizacional que o interesse do ofertante, ávido em obter contratos de prestação de serviço e vender seus dispositivos gerenciais. Estes últimos “devem pois ser renovados regularmente” (idem,

ibidem) de modo que alimentem seu consumo e sejam alimentados por ele. Os gabinetes de consultoria, sublinha Bernard Dugué, precisam encontrar sua parcela de mercado, assim “vendem freqüentemente tudo e não importa o quê, desde receitas antigas apresentadas como novas até métodos manipulatórios próximos de práticas sectárias” (DUGUÉ, 2010, p.117).

As zonas cinzentas que se formam nesse mercado não poupam ninguém e dão margem para toda tipo de práticas contraditórias. Por exemplo, se a lógica é a da venda de serviços de consultoria e pacotes gerencias, as firmas de consultoria se deslocam em um campo bastante vasto: do setor bancário, passando pela área da saúde até a área educação. Ainda que possam atuar em setores nos quais tenham mais afinidade, eles nada sabem sobre a efetiva realização do *métier* – bancário, soldador naval, médico neurocirurgião, etc – nas situações concretas sobre o qual pretendem intervir. Disso resulta que, circulando em uma lógica venda de serviços como assinalada no parágrafo anterior, esses dispositivos de gestão são forçosamente construídos na externalidade das situações de trabalho e sem contar com a participação dos assalariados. Dugué resume bem os termos de tudo isso:

É um círculo vicioso: mais os sistemas organizacionais são concebidos e implantados sem ter em conta o trabalho real, mais será necessário instituir ferramentas de controle que terão a dupla função de canalizar a atividade dos assalariados em direção aos objetivos fixados e de verificar se as regras definidas estão bem aplicadas apesar das inevitáveis imprevistos aos quais é preciso fazer face. Operação de direcionamento no início e verificação de que cada um está em seguida bem dentro do determinado. Velho demônio do taylorismo, o controle da atividade dos assalariados toma hoje a aparência da autonomia, do diálogo [...]. (DUGUÉ, 2010, p.117)

Em tal horizonte, abre-se espaço para todo tipo de contradição: dirigentes e consultores não avaliam formalmente os próprios sistemas de avaliação implementados, eles não tem os meios e nem mesmo o interesse, pois mudam rapidamente de posto, de organização, etc. antes mesmo que possam fazê-lo (DUJARIER, 2010); de outra parte, o exercício profissional em um contexto de fortes injunções – e no qual a avaliação tem conseqüências importantes – pode conduzir a modos operatórios cada vez mais desconectados da realidade e dos recursos disponíveis nas situações trabalho, muito embora alinhados à conformidade esperada: produz-se, nas palavras de Lhuilier, um simulacro do trabalho, este “põe em cena uma violação do trabalho que contribui maciçamente para o desconhecimento do real do trabalho e dos processos de degradação da saúde no trabalho” (LHUILIER, 2010, p.27). Mas, consultores e dirigentes, restam

tranquilos: os relatórios estão preenchidos, formulários foram entregues, as taxas estão dentro da normalidade, não há greves. Olhando do alto, da cabine do avião, funciona.

## CONCLUSÃO

Neste texto argumentei que a racionalidade gestonária, por diferentes vias, se apresenta e cobra sua força na área educacional, no que destaquei a delicada situação dos professores e de seu trabalho. Argumentei que as políticas e práticas de gestão contemporâneas, guiando-se a partir da díade avaliar-gerir, parecem empiricamente inconsistentes e, não raro, contraproducentes no tocante às suas proposições de desenvolvimento da educação escolar. A partir da relação entre trabalho e gestão, também argumentei que esta última encontra – mesmo que por muitas mediações, e quer se queira ou não – com o trabalho humano nas situações concretas. Nesse domínio, as contradições se dilatam à medida que o trabalho é portador de uma complexidade irreduzível, ao passo que certos desenvolvimentos recentes da sociedade e das próprias práticas gerenciais estendem mais e mais opacidade sobre ele. Aquilo que é visível não é o trabalho real, aquilo que se avalia não se conforma à medida e aquilo que se pretende gerir, ao fim das contas, não é o efetivamente gerido. No precipitar de seu sem-número de ações, que se avolumam e se replicam, o “ativismo gestonário” (HUBAULT, 2005) talvez tenha justamente aí suas fontes quando se trata da área da educação escolar.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Epígrafe de abertura de *Homo juridicus*, de Alain Supiot (2007).

<sup>2</sup> A título de ilustração: o jornal Folha de S. Paulo, edição de 7 de maio de 2011, anunciou que o governo do Estado de São Paulo firmou contrato com uma empresa de consultoria norte-americana, a McKinsey, tendo em vista melhorar o ensino de suas escolas. Segundo o jornal, a meta é que São Paulo entre na lista dos 25 melhores sistemas educacionais do mundo até 2030. O secretário de educação, Herman Voorwald, explica: "Para alcançá-la, a consultoria externa nos dará método, disciplina e acompanhará o andamento das ações."

---

## REFERÊNCIAS:

BRUNO, Isabelle. La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petit histoire d'une technologie de gouvernement. *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n.55 - 4 bis, p.28-45, 2008.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.126, p. 539-564, dez. 2005.

BAUNAY, Yves *et al.* *Le travail enseignant: le visible et e invisible*. Paris: Syllepse, 2010.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação & Sociedade*, vol.25, n.87, p.423-461, mai-ago. 2004.

DONADONE, Julio; SZNELWAR, Laerte. Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90. *Produção*, São Paulo, v.14, n.2, p.58-69, 2004.

DUJARIER, Marie-Anne. L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, v.CXXVIII-CXXIX, p.135-160, 2010.

DUGUÉ, Bernard. La folie du changement. In: THÈRY, Laurence (dir.). *Le travail intenable: resistir collectivement à l'intensification du travail*. Paris: La Découvert, 2010.

FERNANDES, Maria J. S. As recentes reformas educacionais paulistas na visão dos professores. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v.26, n.3, p.75-102, dez.2010.

FREITAS, Luiz C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, vol.33 no.119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

GUÉRIN, François *et al.* *Compreender o trabalho para transformá-lo: a prática da ergonomia*. São Paulo: Edgard Blücher, 2001.

GUISBOND, Lisa; NEILL, Monty; SCHAEFFER, Bob. A década de progresso educativo perdida sob a NCLB: que lições tirar desse fracasso político? *Educação & Sociedade*, v.33, n.119, p.405-430, jun. 2012.

---

HUBAULT, François. Do que a ergonomia pode fazer a análise? In: DANIELLOU, François (coord.). *A ergonomia em busca de seus princípios: debates epistemológicos*. São Paulo: Edgard Blücher, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ergonomie et GRH, quelle convergence pour changer la condition du travail?* Colóques DARES-ARACT du 2 décembre 2005 - Paris.

GADREY, Jean. Emprego, produtividade e avaliação do desempenho dos serviços. In: SALERNO, Mario (org.). *Relação de serviço: produção e avaliação*. São Paulo: SENAC, 2001.

LESSARD, Claude. L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? In: LESSARD, Claude; MEIRIEU, Philippe (Eds). *L'obligation de résultats en éducation*. Bruxelles: De Boeck, 2008.

LHUILIER, Dominique. A invisibilidade do trabalho real e a opacidade das relações saúde-trabalho. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v.21, n1, p. 13-38, jan.abr. 2012.

MEURET, Dennis. *Gouverner l'école: une comparaison France/États-Unis*. Paris: PUF, 2007.

MONS, Nathalie. Effets théoriques et réels des politiques d'évaluation standardisée. *Revue Française de Pédagogie*, n.169, p. 99-140, oct.-déc. 2009.

ORBAN, Edouard. O serviço é um produto? In: *O Trabalho no setor terciário, emprego e desenvolvimento tecnológico*. São Paulo, DIEESE/CESIT, 2005

RAVICH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar norte-americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SOUSA, Sandra M. Z. L. . Avaliação do Rendimento Escolar como Instrumento de Gestão Educacional. In: Dalila A. de Oliveira. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis - RJ: Vozes, 2005, v. , p. 264-284.

VIDAL, Mário; MUNIZ, Helder.; ALVAREZ, Denise. Terá a atividade um lugar na avaliação de performance do Setor de Serviços?. *Revista Ação Ergonômica*, vol.1 nº 2, p.79-91, 2001.