

AS RECENTES REFORMAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM MINAS GERAIS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA UEMG

SANTOS, NEIDE ELISA PORTES DOS¹
VIEIRA, LÍVIA MARIA FRAGA²

RESUMO

Trata-se o presente trabalho de um texto que tem como foco, os resultados parciais de uma pesquisa relacionada a uma tese de doutorado cujo objetivo geral é conhecer e apresentar o contexto em que as reformas da educação superior em Minas Gerais se estruturam. A carência de estudos concernentes à realidade das universidades estaduais é que fundamenta a relevância da escolha do tema de pesquisa: a análise das consequências das recentes reformas da educação superior para o trabalho docente na UEMG. As abordagens da pesquisa são qualitativa e quantitativa. A pesquisa empírica foi realizada na Universidade do Estado de Minas Gerais, *campus* Belo Horizonte e compreendeu a análise de documentos oficiais e institucionais; a aplicação de questionários junto aos docentes da instituição. A UEMG se configura como uma instituição *multicampi*. O *campus* BH é formado pelas seguintes unidades: Escola de Design; Escola Guignard; Escola de Música; Faculdade de Educação; Faculdade de Políticas Públicas – “Tancredo Neves”. Os demais *campi* e unidades são: Faculdade de Engenharia de Monlevade; Unidades Acadêmicas de: Barbacena; Frutal; Leopoldina; Poços de Caldas e Ubá. Os questionários foram aplicados em duas unidades – a Escola de Design e a Faculdade de Educação. Optou-se por ambas unidades por essas contarem com o maior número de docentes e possuem cursos de Pós-graduação *stricto sensu* – alvo de profundas transformações no trabalho docente. Os objetivos específicos do trabalho são: conhecer e analisar a inserção da UEMG no contexto das reformas de Estado dos dois últimos governo; descrever e analisar as políticas de formação, de salário e de desenvolvimento profissional na carreira docente delineadas a partir da implantação do “Choque de Gestão”; analisar como se estrutura e se organiza o trabalho docente na UEMG e analisar a percepção dos docentes sobre as mudanças e repercussões das reformas em seu trabalho.

¹ Doutoranda em Educação pela FAE/UFMG; Professora da FAE/UEMG e pesquisadora do Gestrado e da Rede Estrado.

² Doutora em Educação. Professora da FAE/UFMG e pesquisadora do Gestrado e da Rede Estrado.

AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM MG

A busca da eficiência na Administração Pública parece configurar-se como uma tendência. Segundo Damasceno (2010), em face da crise do Estado de Bem-Estar Social nos anos 1970, buscou-se a superação do modelo de intervenção do Estado nas áreas social e econômica, recorrendo-se a correntes gerenciais que foram desenvolvidas para o setor público: o Public Service Oriented (PSO) e o Cosumerism³.

No atual quadro assiste-se, na Administração Pública, incluindo alguns setores como o da educação, a novas formas de gestão da força de trabalho que passam pela substituição de critérios de progressão na carreira como por exemplo, por tempo de serviço, pela adoção de resultados de avaliação de desempenho.

O Estado de Minas Gerais vem empreendendo reformas educacionais desde os anos 1990 com vistas a “ (...) adequar a formação da força de trabalho dos mineiros às demandas do grande capital que o Estado esperava atrair; responder às exigências do movimento organizado em defesa da escola pública” (OLIVEIRA, 1999, p. 83)⁴.

Os dois últimos governos de Minas vêm implementando medidas voltadas à modernização do Estado e à eliminação do *déficit* público. A estrutura dessa política está voltada para os resultados e para a eficiência do Estado e foi cunhada “choque de gestão” e tem, como etapa posterior, o acordo de resultados.

Nesse movimento, o Estado vem adotando medidas que visam a melhorar a qualidade e a eficiência da Educação. Grande parte dessas medidas são vinculadas às reformas do Estado que têm como escopo, a modernização de sua estrutura⁵.

O paradigma institucional que serve de base para as proposições das reformas em Minas Gerais está vinculado ao discurso da necessidade de conferir ao Estado maior eficiência, modernidade e promover o alinhamento entre os objetivos organizacionais, o desenvolvimento de pessoas e os resultados das políticas públicas.

A arquitetura do chamado “Estado para resultados” envolve a participação dos diferentes setores do serviço público, dentre esses, a educação. O Acordo de Resultados – AR está apoiado na pactuação entre o governo e os setores de metas que visam ao corte de gastos e à melhoria na

³ Como lembra Damasceno (2010, p. 116), esse movimento é também denominado de “managerialism” ou “New Public Management” ou “Nova Administração Pública”. As várias correntes gerenciais compreendem desde a busca pela eficiência e produtividade, até a participação popular. “Esse novo modelo de gestão, denominado ‘Administração Pública Gerencial’ ou ‘Nova Gestão Pública’ (New Public Management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade, portanto, está associado ao movimento de reforma do Estado e de seu aparelho”.

⁴ OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. (orgs.) *Política e trabalho na escola.*: Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

⁵ O processo de Modernização do Estado implantado em Minas Gerais, está regulamentado pelo Decreto 43.146 de 02 de janeiro de 2003. MINAS GERAIS. Decreto 43146 de 2003.' Disponível em: <www.almg.gov.br> Acesso em fev-2013

qualidade dos serviços ofertados aos cidadãos.

Um dos eixos da reforma do Estado instituída a partir do movimento de modernização do Estado e da máquina administrativa é a avaliação tanto na dimensão institucional quanto na dimensão de pessoas. Nesse processo, a educação superior passa a se inserir no quadro da avaliação tanto institucional, quanto de desempenho individual.

Os resultados obtidos em avaliações individuais, têm sido apropriados inclusive, como parâmetros para a composição salarial e para o pagamento de gratificações a servidores públicos. Esse movimento vem ocorrendo em Minas Gerais, abrange o funcionalismo público, incluindo os docentes – evidenciando uma tendência da lógica das competências – remuneração variável, calculada a partir de resultados individuais de desempenho.

Nesse contexto, os sistemas educacionais têm buscado formas de incentivar o desempenho individual de professores, estruturando os planos de carreira com base em resultados e pagamento por mérito, individualmente ou em grupo. Essa tendência de reconhecer o docente por seu mérito já vem se consolidando como prática na educação superior, em especial, no âmbito das universidades federais. A Gratificação de Estímulo à Docência (GED) constitui um exemplo do pagamento por desempenho.

Um dos elementos estruturantes desse processo de modernização do Estado é o desempenho eficiente do servidor. Nesse cenário, a avaliação de desempenho individual dos servidores públicos vem ganhando centralidade. As políticas de avaliação de desempenho do servidor vêm sendo instituídas em Minas Gerais desde o início dos anos 2000. Entretanto, é no contexto do choque de gestão essa modalidade de avaliação de desempenho ganham contornos mais definidos.

Como partícipe dessa política denominada acordo de resultados, a Universidade do Estado de Minas Gerais vem promovendo algumas transformações na organização do trabalho que visam a atender a essas novas exigências decorrentes da instituição do “Estado para Resultados”. Além do acordo e da pactuação de metas referentes ao AR, a instituição vem participando do Programa de Gestão de Desempenho Individual – PGDI que tem como base, a avaliação individual de desempenho de professores e servidores técnicos e administrativos pertencentes ao quadro de pessoal. Nesse contexto, a centralidade é colocada na avaliação de resultados – entrega de resultados à população. Nesse quadro, a avaliação de desempenho individual tem se constituído como um elemento estratégico.

A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL: UMA FORMA DE REGULAÇÃO DA CARREIRA NA UEMG

Uma das primeiras sinalizações de uma política de avaliação de desempenho dos servidores públicos aparece na Emenda à Constituição Estadual de nº49 de 2001. O Art. 30 da Constituição

Estadual de 1989 reformulada pela referida emenda constitucional, estabelece diretrizes para a política de pessoal, dentre as quais destacam-se o inciso IV- sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira. Outro elemento que sinaliza uma política de gestão de desempenho é o §4º que estabelece: “Os recursos orçamentários provenientes da economia na execução de despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação serão aplicados no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, de treinamento e desenvolvimento, de modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público ou no pagamento de adicional ou prêmio de produtividade, nos termos da lei.”

Nessa direção de gestão por desempenho, destaca-se o Art. 31 da Constituição Estadual que a partir da referida emenda, estabelece o prêmio por produtividade e o adicional de desempenho como parte integrante da política de valorização dos servidores. Entretanto, ficam excluídos do prêmio de produtividade e do adicional por desempenho, os servidores aposentados.

De acordo com o § 2º do Art. 31, o adicional de desempenho será pago mensalmente, em valor variável, calculado conforme a Lei. Um outro aspecto que elucida a centralidade da avaliação de desempenho como reguladora das relações de trabalho é o §3º do referido dispositivo legal que estabelece: “Para fins de promoção e progressão nas carreiras será adotado, além dos critérios estabelecidos na legislação pertinente, o sistema de avaliação de desempenho, que será disciplinado em lei, podendo ser prevista pontuação por tempo de serviço”.

As ações voltadas para o desenvolvimento na carreira têm sido atreladas a estratégias de modernização do Estado haja vista o Decreto 43.146 de 2003 que instituiu o Programa de Modernização da Gestão no Estado, cujas justificativas são: a preparação para a criação de um Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Estados Brasileiros e Distrito Federal e a busca pelo aumento da eficiência na administração pública. Entre os elementos estruturadores do Programa, destaca-se a gestão de Recursos Humanos. O inciso II do Art. 2º do Decreto, estabelece a política e gestão de recursos humanos que nas alíneas a e b traçam diretrizes que contemplam inclusive, a avaliação de desempenho individual.

- a) implementar políticas de gestão do servidor, de forma a possibilitar a melhoria da qualidade do serviço público prestado à sociedade, assegurando desenvolvimento, formação e capacitação da força de trabalho, estabelecendo regimes de contratação, formas de remuneração e de avaliação de desempenho, organização de carreiras, buscando atender a configuração de uma Administração Pública voltada para resultados;
- b) propor o aperfeiçoamento da legislação vigente, os mecanismos e processos de gestão de pessoas, estabelecendo instrumentos de controle e monitoramento que possibilitem a geração de informações gerenciais, o dimensionamento dos recursos para pagamentos das obrigações previdenciárias e adequar o Estado aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. (MINAS GERAIS, 2003)

Nesse mesmo ano, foi instituído pela Lei 14.693 de 30 de julho, o Adicional de Desempenho

que contemplava servidores efetivos e detentores de Função Pública⁶. Esse adicional é devido ao servidor mensalmente mas com o valor determinado a cada ano. Fará jus o servidor que houver concluído o estágio probatório e obtiver resultado satisfatório (igual ou superior a 70%) na ADI ou na Avaliação Especial de Desempenho AED.

O vínculo formal entre a política do Acordo de Resultados e a avaliação de desempenho é regulamentado pela Lei 43.675 de dezembro de 2003 em seu Art. 3º que estabelece: o acordo de resultados fixará objetivos, entre outros: V- desenvolvimento e instituição de sistema de avaliação de desempenho individual de seus servidores, observadas as diretrizes estabelecidas pela SEPLAG.

Como reflexo do quadro de centralidade na avaliação da Educação Superior e da adoção da lógica privada de gestão da educação, o Governo de Minas Gerais implementa, no contexto do chamado Choque de Gestão e Acordo de Resultados, o PGDI⁷ cuja base é a ADI que, de acordo com o Decreto 44559/2007 será realizada anualmente no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro em um mesmo ano⁸. Os objetivos do PGDI são: valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor; identificar ações para o seu desenvolvimento profissional; aprimorar o desempenho do servidor e dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, contribuindo para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública, e, constituir-se como um instrumento de alinhamento das metas individuais e das instituições.

A ADI obedecerá, de acordo com o Decreto, os princípios da legalidade; impessoalidade; moralidade e publicidade. Os critérios estabelecidos remetem tanto para questões afetas ao desenvolvimento profissional, como a atributos pessoais. São seguintes os critérios: a) qualidade do trabalho; b) produtividade no trabalho; c) iniciativa; d) presteza; e) aproveitamento em programas de capacitação; f) assiduidade; g) pontualidade; h) administração do tempo e tempestividade; i) uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço; j) aproveitamento dos recursos e racionalização de processos; e l) capacidade de trabalho em equipe.

No nosso *locus* de pesquisa – a Universidade do Estado de Minas Gerais, as avaliações nas três dimensões têm se constituindo como uma ferramenta de gestão na instituição, haja vista, a implantação do PGDI.

A avaliação de desempenho está referenciada na noção de competência e o modelo apoia-se

⁶ A Lei 10.254 de julho de 1990 que institui o Regime Jurídico Único, considera servidor detentor de função pública: Art. 4º- O atual servidor da administração direta, de autarquia ou fundação pública, inclusive aquele admitido mediante convênio com entidade da administração indireta, ocupante de emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, terá seu emprego transformado em função pública, automaticamente, no dia primeiro do mês subsequente ao de publicação desta Lei.

⁷ O Chamado “Programa de Gestão do Desempenho Individual” foi Instituído pelo Decreto 44873 de 14 de agosto de 2008 que regulamenta a lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências.

⁸ O Decreto 44559/2007 de 29 de junho de 2007 regulamenta a avaliação de desempenho individual, estabelece em seu art. 8º, que, “O processo de ADI será formalizado e instruído com os seguintes formulários obrigatórios: I- Plano de Desenvolvimento Individual – PGDI; II- Termo de Avaliação. § 1º O PGDI conterá essencialmente a descrição e o acompanhamento das metas e atividades a serem cumpridas pelo servidor no período em será avaliado, incluindo as condições de trabalho nos fatores facilitadores e dificultadores de seu desempenho. Disponível em: <www.algg.gov.br>

em referenciais quantitativos, evidenciando uma aproximação com a lógica privada de gestão que confere ênfase aos resultados e não ao processo.

Os resultados serão apropriados para o cálculo do Adicional de Desempenho – ADE, regulamentado pela Lei 14693 de 30 de julho de 2003. De acordo com essa lei, em seu artigo 2º, o ADE “é um adicional remuneratório, *com valor determinado a cada ano*, nos termos desta lei, devido mensalmente ao servidor que tenha ingressado no serviço público após a promulgação da Emenda à Constituição nº 57, de 15 de julho de 2003, ou que tenha feito a opção prevista no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado, e que cumprir os requisitos estabelecidos nesta lei”. De acordo com a lei 14693, fará jus ao ADE, o servidor que obtiver resultado satisfatório – igual ou superior a 70% na ADI e cabe lembrar que o ADE substitui os critérios de progressão por tempo de serviço na carreira⁹.

Essa regulamentação legal permite inferir que há um alinhamento entre os objetivos da política do governo (racionalidade administrativa, redução de custos) e as orientações de alguns organismos internacionais que sugerem corte de gastos e o direcionamento para os investimentos em educação básica¹⁰ e “distribuição de recompensas” de acordo com os resultados. Essas orientações acerca da flexibilização das relações de trabalho têm se respaldado no discursos dos especialistas dos organismos internacionais. (BARRETO & LEHER, 2003)

A instituição da ADI e do ADE modifica os critérios para a promoção na carreira. Nesse sentido, elege-se como questão norteadora da pesquisa: que consequências o PGDI traz para os trabalhadores docentes da UEMG?

Cabe lembrar que o ADE substitui os critérios de progressão por tempo de serviço na carreira. Esse quadro nos permite inferir que há um alinhamento entre os objetivos da política do governo (racionalidade administrativa, redução de custos) e o receituário dos organismos internacionais que preconizam corte de gastos e o direcionamento nos investimentos em educação básica e “distribuição de recompensas” de acordo com os resultados. Há também, nesse quadro, orientações dos organismos internacionais sobre a necessidade de se flexibilizar as relações de trabalho, em especial do trabalho docente.

O instrumento de avaliação classifica os professores em três categorias: os que exercem atividades de ensino; os com atividades de ensino acumuladas com atividades administrativas, ou de ensino acumuladas com atividades de pesquisa e/ou extensão. Em relação às duas primeiras situações, os critérios são expressos através das seguintes competências:

1. Competência do profissional docente;

⁹ O servidor público, inclusive o docente, anteriormente à Lei 14693 de 2003 fazia jus a gratificações por tempo de serviço. Ao completar dois anos de exercício recebia um valor de 5% sobre seu vencimento – correspondente ao biênio e, no caso de 05 anos de exercício, o valor da gratificação era de 10 % correspondendo ao chamado quinquênio.

¹⁰ A respeito da centralidade na educação básica e as influências dos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, consultar os estudos de: Oliveira (2000; 2008); Fonseca (2008).

2. Competência interpessoal;
3. Disciplina¹¹;
4. Qualificação acadêmica;
5. Participação em reuniões e assembleias.

Para os docentes que se enquadram na última situação – atividades de ensino acumuladas com pesquisa e/ou extensão, além das cinco competências elencadas acima, são atribuídas outras três:

- Publicação;
- Apresentação pontual de relatórios;
- Orientação para trabalhos acadêmicos/científicos para alunos da Universidade.

Em síntese, o PGDI avalia os docentes segundo seu envolvimento em atividades de ensino, pesquisa e/ou extensão.

A concessão da Gratificação de Desempenho Individual na Carreira de Professor da Educação Superior está à regulamentação específica. Trata-se do Decreto 45.042 de fevereiro de 2009. O valor da gratificação é individualizado considerando-se os pontos obtidos no critério titulação e na avaliação de Desempenho Individual. De acordo com o Anexo I do Decreto nº 45.042, temos a seguinte fórmula para o cálculo da Gratificação de Desempenho.

$$GDPEs = P \times (0,03 \times VB) \times [(0,6ADI + 0,4AI)]$$

Sendo, GDPEs: Gratificação de Desempenho da Carreira de Professor de Educação Superior a ser atribuída a cada servidor;. P: número de pontos previstos no art. 2º deste Decreto de acordo com o nível de posicionamento atual do servidor; 0,03: índice definido pelo § 3º do art. 4 da Lei nº 17.988, de 30 de dezembro de 2008; VB: vencimento básico do grau J, nível VII da carreira de Professor de Educação Superior, de acordo com a carga horária praticada pelo servidor; ADI: resultado da Avaliação de Desempenho Individual ou na Avaliação Especial de Desempenho dividido por cem; AI: resultado da Avaliação de Desempenho Institucional decorrente do Acordo de Resultados dividido por cem.

O número de pontos previstos no art.2º são os seguintes:

¹¹ O quesito disciplina está relacionado, por exemplo, a critérios como: pontualidade e cumprimento integral da carga horária por aula.

Tabela 1 – Pontuação por posicionamento para cálculo da GPES

Nível	Escolaridade	Pontuação/P
Nível I	Pós-Graduação “Lato Sensu” ou “Stricto Sensu”	4,64
Nível II	Pós-Graduação “Lato Sensu” ou “Stricto Sensu”	6,97
Nível III	Pós-Graduação “Stricto Sensu”	8,52
Nível IV	Pós-Graduação “Stricto Sensu”	10,07
Nível V	Doutorado	12,40
Nível VI	Doutorado	15,48
Nível VII	Doutorado	18,60

Fonte: Decreto 45.042 de 2009 e Lei 15463 de 2005

A Lei 15.463 de 2005 estabelece para o Professor da Educação Superior as seguintes atribuições: relacionadas a atividades de ensino, pesquisa e extensão que, indissociáveis, visem à aprendizagem e à produção do conhecimento, bem como, atividades de direção, assessoramento, chefia e coordenação nas universidades estaduais, inerentes ao exercício do cargo, além de outras previstas na legislação vigente.

As atribuições legais do professor parecem ampliar a concepção de trabalho docente à medida que pressupõe atividades que estão para além da docência.

Em que pese o fato da Lei Complementar nº 100 de 2007 efetivar os professores em exercício à época de sua promulgação, parece ainda haver um número significativo de professores designados – contratados temporariamente. As condições de trabalho da instituição propiciam as possibilidades de exercício das atividades de forma indissociável?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de mudanças que vem ocorrendo no campo educacional, sobretudo oriundo das reformas educacionais dos anos 1990, expresso sobretudo nas formas de controle pela via da avaliação de desempenho parece remeter à emergência de uma nova regulação no campo educacional no qual o papel do Estado muda substantivamente.

A análise das proposições do PGDI permite inferir que se está diante de uma nova regulação da educação? Qual o papel do Estado hoje na condução das políticas educacionais?

No caso específico de Minas Gerais, a análise do instrumento de avaliação de desempenho que se estrutura a partir de indicadores de produtividade no qual não são consideradas as condições

de trabalho, o Estado parece desempenhar o papel avaliador que, no dizer de Ball (2004), governa a distância – o governo sem “governo” que “ (...) permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo”. (p.1116)

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de se analisar as implicações do Programa de Avaliação de Desempenho Individual para o trabalho docente, bem como, se aprofundar as análises acerca da relação Estado, políticas públicas e trabalhadores nesse contexto no qual parecem estar arquitetadas novas formas de regulação que se estruturam tanto a partir de um contexto de flexibilidade na definição dos processos, quanto na rigidez do controle na avaliação do produto Final – o desempenho do docente expresso em um valor mensurável que irá definir o quanto de gratificação esse fará jus desde que não esteja em processo de afastamento por problemas de saúde, ou aposentado. O PGDI parece consagrar um movimento de usurpação do direito do trabalho e do trabalhador a um salário definido e definitivo a despeito do valor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar . *Educação & Sociedade*. v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

DAMASCENO, E. A. *O trabalho docente no movimento das reformas educacionais do Acre*. 351 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. MG: 21 de setembro de 1989. Disponível em: <www.almg.gov.br> Acesso em jun-2013.

_____. *Decreto 43.146 de 02 de Janeiro de 2003*. Cria o Programa de Modernização da Gestão no Estado de Minas Gerais e dá outras providência Disponível em: <www.almg.gov.br> Acesso em dez-2011.

_____. Lei complementar nº 100/2007. Institui a unidade de gestão previdenciária integrada - ugeprevi - do regime próprio de previdência dos servidores públicos do estado de Minas Gerais e do regime próprio de previdência dos militares do estado de Minas Gerais e o conselho estadual de previdência - ceprev -, altera a lei complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e dá outras providências. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 out 2010.

_____. Lei 14693 de 30 de julho de 2003. Institui o Adicional de Desempenho - ADE -, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em <www.almg.gov.br>. Acesso em: 20 out 2010.