

FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA UFRGS: CONFLITOS EMERGENTES NO PROVIMENTO DE PESSOAL E NO FINANCIAMENTO

Deise Mazzarella Goulart¹, Cristiane da Silva Duarte²

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Secretaria de Educação a Distância, deisegoulart1185@hotmail.com

²Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Secretaria de Educação a Distância, crisduartefurtado@yahoo.com.br

Resumo

O estudo objetiva analisar possíveis mudanças na organização da Universidade Federal do Rio Grande do Sul devido à implementação da política de formação continuada de profissionais da educação, tomando como referência a dimensão financeira e de pessoal. No âmbito do financiamento, foi analisado o cenário de dependência de recursos financeiros entre a Universidade e o órgão de fomento, no qual se constatou o repasse de recursos orçamentário-financeiro por meio de contrato. Com relação ao quadro de pessoal, analisou-se o vínculo institucional dos membros das equipes acadêmicas dos cursos a distância de pós-graduação lato sensu, incluindo cursos de especialização e extensão. Verificou-se que em média, 70% dos membros das equipes não são servidores da UFRGS. Dos professores atuantes nos cursos, 63,9% são docentes da Instituição, enquanto para a função de tutor, este valor corresponde a 2,8%. Na equipe de tutores este resultado era previsto em função da necessidade atuação dos mesmos no interior do estado do Rio Grande do Sul, porém, o percentual de servidores entre os professores ficou aquém do pressuposto. Destarte, observa-se que a adesão ao RENAFOR acarreta implicações para autonomia da Universidade.

Palavras-chave: Contratualização; dependência de recursos; RENAFOR; UFRGS; educação a distância

Abstract

The study aims to analyze possible changes in the organization of Federal University of Rio Grande do Sul resulting from implementation of the policy of continuing education professional education, with reference to the financial and personal dimensions. In connection with the financing, was analyzed the scenario of resource dependence between the University and the funding organ, in which was found the transfer of budgetary and financial resources by contract. With regard to staffing, was analyzed the institutional affiliation of members of the academic staff of distance post-graduate lato sensu, including specializations e extension courses. It was found that on average 70% of the members of staff are not UFRGS servers. Of the teachers working in the courses, 63.9% are teachers of the institution; for the role of tutor, the figure is 2.8%. In the group of tutors, this result was anticipated due to the need of these professionals acting within the state of Rio Grande do Sul; however, the percentage of University servers from the group of teachers was lower than that expected. Thus, it is observed that adherence to

RENAFOR has implications for autonomy of the University.

Keywords: contracting; resource dependence; RENAFOR; UFRGS; distance education.

1. Introdução

As funções universitárias jamais foram, historicamente, objeto de consenso, embora desde a reforma estrutural de 1968, as universidades brasileiras incorporam as atividades de ensino, pesquisa e extensão, sob o princípio da autonomia didática, administrativa e financeira. Essa autonomia, a propósito, está diretamente relacionada à universidade como espaço de invenção, descoberta e elaboração de teorias (FÁVERO, 2004), caracterizando um modo peculiar de organização.

A partir de 1980, muitos governos de diferentes países promoveram reformas estruturais com a finalidade de transformar o tamanho, as funções e os processos dos Estados (CULEBRO, 2008). Esse período pode ser caracterizado de revolução gerencial, dado o amplo processo de introdução de concepções e práticas advindas da administração empresarial nas instituições públicas (ALTBACH, 1996).

No Brasil, a proposta de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) marcou a introdução das concepções gerenciais na organização Estatal. Segundo Bresser-Pereira (1996), a Reforma resultaria em um fortalecimento do Estado, por meio da descentralização – transferência – das atividades estatais para entidades públicas ou privadas, as quais realizariam os serviços de forma gratuita com o aporte de recursos públicos. O objetivo principal era promover a transformação da administração burocrática em administração gerencial com a adoção de práticas tidas como exitosas na administração privada. Estudos (PERONI, 2010; SGUISSARDI, 2009; CHAUI, 1997) apontam que essas práticas têm formatado um cenário de redução do aparato estatal, aumento na eficiência da prestação de serviços, e paralelamente a redução de gastos.

Durante a década de 1990, o ambiente organizacional das instituições federais de ensino superior (IFES) foi fortemente influenciado pela ideologia gerencial – neoliberal. A dimensão de pessoal foi fortemente afetada em decorrência da autorização de contratos de terceirização para a prestação de serviços que, até então, eram exclusivos a agentes públicos, formal e especificamente investidos no cargo público. No campo da educação superior pública, a Lei nº 8.745 (BRASIL, 1993), regulamentou a possibilidade da contratação temporária de servidores docentes, enquanto as leis das Fundações de Apoio às Universidades (BRASIL, 1994) e das Organizações Sociais de Interesse Público (BRASIL, 1999) permitiram a contratação de pessoal para atuar em projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Emendas à Constituição Federal, particularmente no capítulo que trata da Administração Pública, promoveram a possibilidade de realização de contratos de gestão em órgãos públicos, previstos para transferir os serviços sociais, até então de

responsabilidade do Estado, para o Setor de Serviços Não Exclusivos. Os termos dos contratos seriam definidos pelas instituições públicas que integram o chamado Núcleo Estratégico ou, como denominou Guimarães (2003, p. 101), pela “Organização de Compra”, conceituada como “um tipo de organização pública que tem por função realizar a ‘compra’ de serviços públicos” (GUIMARÃES, 2003, p. 115). A esse tipo de organização caberia a fixação dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados e a avaliação final, mediante o uso de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

O Setor de Serviços Não Exclusivos seria constituído, segundo Pereira (1998), pelas Organizações Sociais de direito privado, sem fins lucrativos, que executariam os serviços sociais de responsabilidade do Estado. Pereira (1998) argumenta, por um lado, que os serviços sociais devem estar dissociados do aparelho do Estado, porque não necessitam do emprego do poder de Estado; contudo, por outro, se caracterizam em direitos básicos de cidadania a serem assegurados de modo universal. Para esse autor, o Estado não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para a execução dos serviços sociais; portanto, a contratação de organizações sociais deve ser a opção mais apropriada, visto que elas dispõem de maior flexibilidade de gestão.

Embora durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva a ideia de Reforma do Aparelho do Estado fosse refutada, os princípios gerenciais já haviam – e continuaram a ser – disseminados na Administração Pública, tanto pelo arcabouço jurídico-legal, estabelecido na década de 1990, como pela ideologia arraigada no corpo administrativo difundido pelo aparelho estatal. Muitas ações para transformação do modelo burocrático em um modelo gerencial estão continuamente em execução, particularmente sob a coordenação dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda. Basicamente, as ações consistem em revisões dos instrumentos jurídicos e a adoção de contratos de gestão, que culminam na consolidação do novo design organizacional do Estado, baseado no controle por resultados e na promoção da concorrência entre as instituições.

Para o contexto da Reforma do Aparelho do Estado, Sguissardi e Júnior (2009) e Stein (2000) adotam o termo desconcentração dos serviços em contraposição à descentralização, visto que para este último envolveria necessariamente a transferência do poder decisório, fato que não se efetiva nos pressupostos gerencialistas, que se baseia fortemente na noção de controle por resultado, portanto na definição dos serviços a priori. Portanto, como medidas de desconcentração, a Portaria 507 (BRASIL, 2011) elegeu como formas de transferência de recursos os seguintes instrumentos: convênios, termos de cooperação, termos de parceria, contrato de repasse.

Esses instrumentos jurídicos são acompanhados de um plano de trabalho que, juntos, definem os objetivos (objeto), as metas qualitativa e quantitativamente, as responsabilidades das partes, os dados de identificação, razões que justifiquem a

celebração do instrumento, previsão do início e do fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas, plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, e cronograma de desembolso (BRASIL, 2011).

Nesta conjuntura organizacional do Estado brasileiro, o desenvolvimento das políticas públicas federais, dentre as quais as educacionais, têm ocorrido, convencionalmente, em duas fases estruturalmente acentuadas: 1) de formulação – de responsabilidade dos órgãos diretos do governo; 2) de execução – conduzidas pelas unidades de atividade-fim. Esta estrutura se ampara em um instrumento idealizado na proposta do aparelho do Estado: a contratualização. O contrato pode ser analisado como fator promotor de adaptações organizacionais, inclusive a sobreposição a processos já existentes para a mesma finalidade.

O tamanho da organização é uma das variáveis envolvida na adaptação organizacional, que consiste no crescimento ou redução do número de empregados. Outra variável é a dependência de recursos, que consiste no grau de dependência de organizações externas para recursos – em ordem financeira, física, informacional ou de legitimidade social (PFEFFER e SALANCIK, 1978).

Sob a perspectiva da teoria da contingência, tamanho e dependência de recursos podem ser encaradas como contingências que forçam a adaptação da estrutura organizacional de uma IFES. A contingência estrutural sustenta que não existe uma estrutura única e eficaz para todas as organizações, de modo que elas devem adaptar as suas estruturas para atender os fatores de contingência (DONALDSON, 1999).

Este estudo tem por hipótese que a implementação da política de formação continuada de profissionais da educação apresenta elementos característicos de uma política pública de cunho gerencial, particularmente a contratualização, da qual resultam conflitos entre as formas tradicionais de financiamento e de provimento de pessoal e aquelas mais recentes praticadas pelas IFES.

2. Metodologia

Este estudo propõe evidenciar a contratualização e suas implicações no tamanho organizacional da UFRGS a partir da implementação da política de formação continuada de profissionais da educação ofertados pela Universidade tanto no âmbito do Sistema UAB quanto no âmbito da RENAFOR. Por conseguinte, é possível afirmar que esta investigação adotou como estratégia o estudo de caso, compreendido aqui, como um processo dinâmico, dentro de seu contexto real, utilizando várias fontes de evidência com o objetivo de explicar o fenômeno observado de forma global, considerando toda a sua complexidade (YIN, 2001).

O Estudo articulou duas categorias centrais: contratualização, dependência de recursos e tamanho com fundamentos teóricos da abordagem da contingência estrutural. Para evidenciar a contratualização buscaram-se elementos orçamentários

e de operacionalização da política pública e suas implicações foram analisadas por meio da variável tamanho.

A variável tamanho foi analisada tomando como referência a ampliação dos quadros de pessoal dedicados às atividades de ensino dos cursos decorrentes da política de formação continuada de profissionais da educação. Para isso, foram consultadas as folhas de pagamento de bolsistas autorizadas nos Sistemas de Gestão de Bolsas (SGB) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os professores que eventualmente atuaram nos cursos sem receber bolsa não foram contabilizados nos cálculos apresentados. A análise de vínculo pessoal considerou como servidor aquele indivíduo incluído na folha de pagamento no SGB e que constou como servidor da UFRGS no Portal da Transparência¹.

Foram objetos deste escrutínio os cursos de especialização do Sistema UAB executados no período de 2009 a 2013, denominados A, B, C e D do Sistema UAB. Dos cursos A, B e C foram analisadas quatro folhas de pagamento, respectivamente de cada semestre; enquanto do curso D somente três meses de folha de pagamento referente a cada semestre. Dos Cursos no âmbito do ForProf/RENAFOR, analisou-se as folhas de pagamento de bolsa de um mês de 2013 referentes a três cursos de extensão – E, F e G – e um de especialização – H. Excluiu-se da pesquisa os coordenadores de curso, coordenadores de tutoria e supervisores, uma vez que não são funções prioritariamente de sala de aula. Além disso, é pressuposto que os coordenadores de curso são docentes do quadro da Universidade.

Relativo ao estudo da dimensão financeira tomou-se como referência o orçamento federal, os processos de cursos, os instrumentos de repasse e os editais de chamamento público.

2.1. Contratualização

A política de formação continuada de profissionais da educação tem como fonte orçamentária a ação “20RJ - Apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores para a educação básica” cujo objetivo é (BRASIL, 2013):

Incentivo e promoção da formação inicial e continuada de professores, profissionais, funcionários e gestores, desenvolvimento de capacitações, estudos, projetos, avaliações, implementação de políticas e programas demandados pela Educação Básica, por meio de apoio técnico, pedagógico e financeiro, inclusive ao Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB [...] (BRASIL, 2013).

Na UFRGS, a ação orçamentária 20RJ tem sido executada de, no mínimo, duas maneiras distintas: a) adesão ao Sistema UAB; b) adesão ao RENAFOR, com alocação direta no orçamento próprio da Instituição.

¹ Pesquisa realizada no site governamental: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

O Sistema UAB foi organizado a partir do ideal de formação em rede, em que as entidades públicas assumiriam as seguintes funções: 1) MEC, a de planejamento, fomento e avaliação; 2) as IFES, de desenvolvimento das ofertas dos programas e cursos de ensino superior; e 3) os estados e municípios disponibilizando os polos de apoio presencial.

As atividades do Sistema UAB iniciaram diretamente vinculadas à SEED/MEC, até o ano de 2009, quando foram transferidas à CAPES, por meio da edição da Portaria MEC nº. 318/2009 (BRASIL, 2009). A transferência à CAPES respaldou-se na alteração das competências dessa Fundação promovidas pela Lei nº 11.502/2007 (BRASIL, 2007, p. 05), que a incumbiu da formulação de políticas e do desenvolvimento de “atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País”.

A CAPES promove ações de indução e de fomento à realização de cursos superiores na modalidade a distância no âmbito da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica e dos gestores da área da administração pública, bem como desenvolve a avaliação dessas ações, conforme disposto no Regimento Interno (CAPES, 2008). O financiamento é mediado por um edital de chamamento e posteriormente formalizado em instrumento de repasse específico que condiciona a transferência de recursos às metas pactuadas, nomeadamente termo de cooperação e convênio. Além disso, a ação de fomento se complementa com a possibilidade das IES disporem e remunerarem as equipes de pessoal, por meio do pagamento de bolsas de estudo e pesquisa.

A participação da UFRGS no Sistema UAB requereu a designação de um coordenador UAB e de um coordenador UAB adjunto, remunerados por bolsas e vinculados à SEAD para desempenhar as seguintes funções relativas aos cursos e às atividades acadêmicas: 1) interlocução entre os cursos e a CAPES; 2) acompanhamento da aplicação financeira dos recursos orçamentário-financeiros; 3) acompanhamento da infraestrutura dos polos apoio presencial; 4) planejamento das necessidades de capacitação; 5) homologação e pagamento de bolsas etc.

O Sistema UAB está organizado de modo a haver uma subdivisão de responsabilidades entre as partes envolvidas na consolidação e no desenvolvimento de cursos. Pode-se afirmar que a CAPES, por meio da DED, assume o papel estratégico ou da Organização de Compra, em particular pelas prerrogativas de definir as prioridades de formação, o público-alvo, as formas de implementação e de racionalização do modelo pedagógico. As IES assumem o papel de prestadoras de serviços, contratadas – ou chamadas a aderir – por meio de editais que definem previamente as dimensões de execução e de desempenho do serviço, ainda que lhe sejam facultado um percentual de flexibilidade para adaptação ao proposto no edital. Com efeito, as IES ficam submetidas à Organização de Compra – CAPES – por meio do marco contratual, do seu poder normativo (resoluções de pessoal e parâmetros de fomento) e da interlocução com a coordenação UAB, características

que se assemelham às esperadas pela proposta de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 2005), quando inseriu a educação como um serviço não exclusivo do Estado.

Além de aderir ao Sistema UAB, a UFRGS participa da política de formação continuada de profissionais da educação recebendo adicionalmente recursos financeiros por meio da LOA, materializada no seu orçamento próprio. Entretanto, a alocação de recursos é arbitrariamente definida pelas secretarias do MEC cuja utilização depende de aprovação prévia e sujeita às regras dessas secretarias, portanto restrito de aplicação. Ademais, esse recurso orçamentário não decorre da matriz de cálculo de aluno equivalente.

Esse viés da política pública de formação de professores na UFRGS ficou conhecido ForProf/RENAFOR, por ser uma ação articulada pela unidade de Formação de Professores (ForProf) da UFRGS. Desde 2012, o ForProf/RENAFOR da UFRGS dispôs de aproximadamente R\$ 6 milhões de reais no orçamento da Universidade, que foram distribuídos unicamente em cursos de formação continuada de professores da rede pública. Os recursos são restritos às despesas de custeio para realização das atividades de ensino, portanto não inclui investimento em obras e equipamentos, tampouco em pessoal.

A implementação da política de formação continuada de profissionais da educação insere um tipo de financiamento por contrato, definido por Conceição et al. (1998, p. 86) como um acordo entre a instituição e o Estado, em que a IFES se “compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos”. Esse modo de aporte de recursos se contrapõe ao método de quantificação do montante de transferência de recursos orçamentário-financeiros desenvolvidos historicamente pelas IFES e suas entidades representativas, no qual ficam antecipadamente estabelecidas as regras e as condições, conforme destaca Amaral (2008, p. 658).

No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de Financiamento por Fórmulas, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES). Esse modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho (ANDIFES, 1994). Apesar de todas as deficiências presentes inicialmente em tal modelo e na sua reformulação ocorrida em 1999 exigindo, portanto, revisão e aprimoramentos, a sua implantação procurou deixar claras as "regras do jogo" para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas (AMARAL, 2008, p. 658).

Para Amaral (2008), a implementação de uma real autonomia exige uma definição clara do montante de recursos a serem distribuídos às IFES, sugeridamente balanceando fórmulas e percentuais que mensurem aspectos qualitativos e quantitativos. Tavares (1998 apud CHAVES; MEDEIROS; VASCONCELOS, 2004) adverte que não se pode avançar no sentido de autonomia

sem a devida garantia de uma dotação orçamentária estável e compatível com as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Mesmo ponderando que os critérios de aporte estatal de recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior por fórmulas ou incremental não sejam os mais adequados para assegurar a autonomia da universidade, esse método de quantificação possibilita à organização a resistência à dependência de recursos orçamentário-financeiros de caráter irregular, dependentes do interesse sazonal dos órgãos de fomento, haja vista a disponibilização em seu orçamento próprio, associada à prerrogativa de aplicá-lo em conformidade com as decisões internas. Segundo Amaral (2008), a garantia da autonomia de gestão financeira para universidade é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de extensão, visando o pleno exercício da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

O MEC adota o contrato como estratégia para expansão das vagas nas IES. A ausência de aporte de recursos orçamentários regular e diretamente à UFRGS para ações de formação de professores, a insere em um ambiente de dependência de recursos, que a força a adotar a estratégia de captação de recursos por meio da sua inserção em programas de governo, a exemplo da adesão à política de formação continuada de profissionais da educação. Essa adesão teve efeitos semelhantes a um tipo de fusão, implicando a submissão da Universidade à organização que detém maior controle sobre os recursos, no caso a CAPES e das Secretarias do MEC, bem como na ampliação do quadro de funcionários para atender às demandas do contrato.

2.2.Tamanho

A contratualização para as IES representou uma contingência que levou a contingência de segunda ordem: o tamanho, pois novas atividades com o respectivo quadro de pessoal foram incorporadas às IES por ocasião da implementação da política de formação continuada de profissionais da educação. Assim, ocorre a criação de unidades organizacionais paralelas às existentes com o objetivo de cumprir as metas referenciadas na política pública, sobretudo, no tempo de execução determinado no instrumento que regula a “parceria”.

O presente estudo verificou que as equipes são compostas em sua maioria por profissionais não pertencentes ao quadro de servidores da Universidade. A média de servidores da UFRGS compondo as equipes dos 8 cursos analisados foi de 30,0% \pm 16,9. No entanto, para professores atuantes nos cursos, esse percentual eleva-se para 63,9% \pm 23,5. Por outro lado, na equipe de tutores a participação de servidores da UFRGS reduz para 2,8% \pm 3,7.

A possibilidade de pagamento de bolsas (BRASIL, 2006) para o desempenho da função de ensino suscita uma nova modalidade de flexibilização das relações de trabalho nas IFES - adicionada a terceirização e a contratação temporária. Assim, as universidades passaram a selecionar pessoal para as suas atividades-fim ignorando

o princípio de seleção pública prevista para prover funcionários na carreira pública.

Essa flexibilização dos profissionais na UFRGS pode ser evidenciada na Tabela 01 a qual apresenta os dados de pessoal referente aos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB. Os cursos analisados apresentaram pelo menos 65% dos membros das equipes sem vínculo empregatício com a Universidade.

Tabela 1: Composição da equipe dos cursos UAB da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS (n)
A	Especialização	23,1% (18)	76,9% (60)
B	Especialização	14,6% (27)	85,4% (158)
C	Especialização	35,0% (21)	65,0% (39)
D	Especialização	29,8% (4)	70,2% (33)

A análise pormenorizada da disposição de pessoal por categoria torna-se mais relevante porque os docentes podem desempenhar funções nos cursos UAB desde que tenham três anos de experiência com o ensino superior, categorizado como professor pesquisador I; ou ainda, alunos de pós-graduação *stricto sensu* podem exercer as funções de docente, nomeadamente Professor Pesquisador II.

Embora o Sistema UAB tenha provido 30 cargos de docentes e nove técnicos-administrativos na UFRGS, os números parecem ser insuficientes frente ao cenário de flexibilização proporcionada pela modalidade de bolsas, conforme pode ser observado na Tabela 2².

Tabela 2: Composição da equipe docente dos cursos UAB da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS (n)
A	Especialização	70,0 % (14)	30,0 % (6)
B	Especialização	38,6% (17)	61,4% (27)
C	Especialização	52,6% (10)	47,4% (9)
D	Especialização	100,0% (8)	0,0% (0)

Os resultados evidenciam um alto índice de pessoal não pertencente ao quadro de profissionais da universidade, isto é, legalmente investido em cargo público pelo concurso público previsto constitucionalmente (BRASIL, 1988). Destaca-se a categoria de tutor, que parece ser a mais precária em nível de vínculo empregatício, porque não há nenhum tipo de reconhecimento profissional, “sequer tem direito a uma declaração do trabalho realizado” (LAPA e PRETTO, 2010, p. 79; SILVA, 2010).

Foi observado que grande parte desses números de não servidores são compostos por tutores (Tabela 3), desde que preencham os requisitos: 1) no mínimo

² Os números referem-se apenas aos quadros de pessoal para ofertas dos cursos. Portanto estão excluídos os números referentes aos técnico-administrativos.

aluno ou egressos de curso de especialização *lato sensu* ou *stricto sensu*; ou 2) tenha experiência de um ano no magistério. Além do exposto, para qualquer das possibilidades supracitadas é adicionado o requisito de possuir vínculo empregatício no serviço público de qualquer esfera de organização política-administrativa.

Tabela 3: Composição da equipe de tutores dos cursos UAB da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS (n)
A	Especialização	6,0 % (3)	94,0% (47)
B	Especialização	7,0% (5)	96,3% (130)
C	Especialização	9,1% (3)	90,9% (30)
D	Especialização	0,0% (0)	100,0% (33)

Da mesma forma que no Sistema UAB, na adesão a RENAFOR o equacionamento para a falta de pessoal foi o pagamento de bolsas de pesquisas, regido pela Lei 11.273 (BRASIL, 2006), cujas funções são: coordenador geral do programa, coordenador de curso, supervisor de curso, professor pesquisador, professor formador e tutor. De forma semelhante às normas aplicadas ao Sistema UAB, as funções descritas apresentam os mesmos requisitos para as funções previstas na UAB.

Diferentemente do Sistema UAB, nenhuma vaga de provimento efetivo por concurso público foi liberada adicionalmente para a efetivação deste outro viés da política. Portanto, os cursos a distância ForProf/RENAFOR, que iniciaram suas atividades em 2012, foram fortemente influenciados pelo cenário de flexibilização de bolsas. Conforme os dados ilustrados na Tabela 4, 75% das ofertas de cursos apresentaram mais de 70% dos membros de suas equipes sem vínculo empregatício com a UFRGS, corroborando com os dados obtidos nas análises da UAB.

Tabela 4: Composição da equipe dos cursos RENAFOR/ForProf da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS (n)
E	Extensão	7,6 % (3)	82,4% (14)
F	Extensão	28,6 % (4)	71,4 % (10)
G	Extensão	71,4% (5)	28,6% (2)
H	Especialização	20,0% (5)	80,0% (20)

Diferentemente do Sistema UAB, apesar da forte influência de flexibilização de pessoal caracterizado por concessão de bolsas, houve grande variação na composição das equipes de professores dos cursos ForProf/RENAFOR conforme apresentado na Tabela 5. Dos quatro cursos avaliados, dois tiveram percentual acima de 50% enquanto os outros dois foram abaixo de 50%, sendo um destes, com nenhum participante não servidor da Universidade.

Tabela 5: Composição da equipe docente dos cursos RENAFOR/ForProf da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS
-------	---------------	--------------------	--------------------

E	Extensão	40,0% (2)	60,0% (3)
F	Extensão	42,9% (3)	57,1% (4)
G	Extensão	100,0% (2)	0,0% (0)
H	Especialização	66,7% (4)	33,3% (2)

Em situação inversa à equipe docente, a composição das equipes de tutores foi composta exclusivamente por pessoal sem vínculo empregatício com a Universidade em todos os cursos analisados (Tabela 6). Este cenário pode estar associado ao fato da legislação exigir vínculo com instituição pública de qualquer esfera governamental, podendo este vínculo ser como aluno de pós-graduação stricto sensu. Portanto, esta situação pode sugerir que vários tutores apresentam vínculo institucional como aluno de mestrado ou doutorado.

Tabela 6: Composição da equipe de tutores dos cursos RENAFOR/ForProf da UFRGS.

Curso	Tipo do curso	Servidor UFRGS (n)	Não Servidor UFRGS (n)
E	Extensão	0 % (0)	100,0% (9)
F	Extensão	0% (0)	100,0% (6)
G	Extensão	0% (0)	100,0% (2)
H	Especialização	0% (0)	100,0% (18)

A forma de provimento de pessoal adotado na implementação da política de formação continuada de profissionais da educação suscitam dúvidas sobre a organização destas pessoas com vínculos temporários. A categorização entre os que atuam nos cursos induzidos pela política pública e os que participam dos cursos regulares também promove questionamentos sobre a integração das atividades de ensino. Na UFRGS, os cursos têm ocorrido por edições especiais não garantidas como ofertas contínuas, dependendo estritamente da submissão a editais e liberação dos recursos orçamentários.

A estrutura para operacionalizar as ofertas não regulares no âmbito da política de formação continuada de profissionais da educação é flexível no sentido de temporalidade, pois permite contratações de acordo com a demanda - desde que adequado ao período do contrato. Porém não é uma flexibilidade estrutural em relação ao nível decisório, estando fortemente marcada pela supervisão direta e hierarquizada: coordenador do Programa – UAB ou ForProf - , coordenador de curso, coordenador de tutoria, professor e tutor. Nesse sentido, a política pública insere elementos conflitantes com as características tradicionais da universidade: descentralização, autonomia e especialização dos profissionais. Possivelmente, as evidências de supervisão direta estão relacionadas à falta de padronização de habilidades nas funções da UAB e do ForProf/RENAFOR, implicando outras formas de controle.

A política pública de formação de professores insere a UFRGS em um contexto de dependência de recursos, visto que o orçamento já não é mais garantido

na LOA, submetendo-se, assim, aos imperativos da relação contratual. A estratégia de adesão pode ser compreendida como uma fusão ou cooperação, porém um dos primeiros reflexos desta prática é a perda de autonomia. As IES estão sofrendo pressões do ambiente político-institucional para afirmar um cenário de expansão do quantitativo de vagas no ensino superior, que possivelmente ocorreria, de forma natural sob o princípio da autonomia, primeiramente se houvesse interesse social e, secundariamente, se houvesse suficiência de recursos financeiros, ociosidade de infraestrutura e disponibilidade de quadros de pessoal.

3. Conclusão

A proposta de Reforma do Aparelho Estatal na década de 1990, marcou o novo *design* do Estado, fragmentando a formulação da implementação de políticas públicas, promovendo forte controle orçamentário. Ainda que este estudo não possa ser generalizado, o arcabouço jurídico-legal determina que eventuais orçamentos das universidades públicas sejam vinculados a contratos que limitam as prerrogativas universitárias, especialmente, aquelas referentes à autonomia pedagógica e financeira. A estas instituições resta apenas a decisão sobre pactuar o objeto da forma como foi previamente contratado. A não pactuação implica redução no aporte orçamentário institucional, correndo estas, o risco de não obterem recursos suficientes para o desenvolvimento de suas atividades-fim: ensino, pesquisa e extensão.

O Sistema UAB tem seu crescimento induzido fiando-se em uma expectativa dos recursos orçamentário-financeiros, visto que a UFRGS primeiramente submete e firma os cursos no Termo de Cooperação para posteriormente receber o repasse financeiro e a disponibilidade de bolsas de pesquisa. O Termo de Cooperação constitui-se em um meio da Universidade dispor de recursos adicionais para as suas atividades, porém sem a transparência que se evidencia no modelo baseado na matriz de cálculo adotada pelo MEC e as IFES para estabelecer o orçamento anual.

A viabilização de oferta dos cursos de pós-graduação *latu sensu* e extensão no âmbito RENAFOR/ForProf e UAB força adaptações na estrutura acadêmica e de pessoal na Universidade. A flexibilização de contratação de pessoal por meio de bolsas conduz à distorções nas equipes destes cursos à medida que viabiliza a admissão de pessoal, sem qualquer tipo de vínculo formal com a instituição, em funções que até então eram investidas por meio de concurso público.

A política pública voltada à formação de professores é essencialmente necessária na sociedade, sobretudo na modalidade a distância, pois permite ampliar o atendimento do público no Brasil, cuja dimensão territorial é continental. Os esforços no sentido de ampliar o acesso na educação pública merecem ser destacados, mas as políticas públicas de orientação neoliberais, fortemente marcadas por critérios tecnicistas – que muitas vezes mantêm excluídos – merecem reflexões.

Referências

- ALTBACH, Philip G. “**Patterns in Higher Education Development: Towards the Year 2000**”, pp. 21 –36. In: Morsy, Zaghoul and Philip G. Altbach (eds.) Higher Education in an International Perspective: Critical Issues. New York: Garland Publishers, Inc., 1996.
- AMARAL, Nelson C. **Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. Avaliação (UNICAMP)**, v. 13, p. 647-680, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 01, 05 de outubro de 1988, seção 1.
- _____. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1993.
- _____. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994**. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.
- _____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- _____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências, Brasília, Congresso Nacional.
- _____. **Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. 2006.
- _____. **Lei n.º 11.273, de 06 de fevereiro de 2006**. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. 2006. Disponível em <<http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/lei11.273.pdf>>. Acesso em 26/04/2013.
- _____. CAPES. Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Diário Oficial [da] República**

- Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 abr. 2009, seção 1, p. 13.
- _____. **Portaria 1.328, de 23 de setembro de 2011**. Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. DOU seção 1, pag 14.
- _____. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 507. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 de novembro de 2011.
- _____. **Lei n.º 12.798, de 04 de abril de 2013**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, p. 02, 05 abr. 2013, seção 1.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento**. N. 47. Revista do Serviço Público, Brasília, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As organizações sociais. In Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CAPEL. Regimento Interno. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 Mai 2008, Seção 1, Pág. 14.
- CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: **A construção democrática em questão**, 1997, São Paulo. Conferência proferida na abertura do seminário: “A Construção Democrática em questão” no dia 22 de abril de 1997, no Anfiteatro de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MEDEIROS, Luciene; VASCONCELOS, Helena Corrêa de . A política de financiamento da educação superior: o debate atual no periódico Universidade e Sociedade. In: MANCIBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de A.. (Org.). **UNIVERSIDADE: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: CORTEZ, 2004, v. 1, p. 211-234.
- CONCEIÇÃO, Pedro *et al.* **Novas idéias para a universidade**. Lisboa: IST Press, 1998.
- CULEBRO, Jorge. **Atomizacion del Estado y nuevas formas de control: la introduccion de los convenios de desempeño en organizaciones públicas**. Spring, 2008, p35.
- GUIMARÃES, Tomás A.. O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília - DF, v. 54, n.1, p. 97-115, 2003.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 197-226, jan./jun.

2004. Disponível em <<http://ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 14/11/2012

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson de Luca. **Educação a distância e precarização do trabalho docente**. Em Aberto, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. **As redefinições da relação público/privado e implicações para democratização da educação**. Inter-ação, Goiânia, v. 35, p. 1-17. 2010.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerard R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper & Row, 1978.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no Século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. In: **CEAD: Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 3**. Brasília: UnB, CEAD, 2000.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.^a ed. São Paulo: Bookman, 2001.