

Conhecimentos *Pedagógicos*

Sistema educacional brasileiro



**SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO EM TEMPOS
DE GLOBALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS
INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Ronaldo Tadeu Pena
Reitor

Heloisa Maria Murgel Starling
Vice-Reitora

Pró-Reitoria de Graduação

Mauro Mendes Braga
Pró-Reitor

Carmela Maria Polito Braga
Pró-Reitora Adjunta

Maria do Carmo Vila
Coordenadora do Centro de Apoio à Educação a Distância

Ione Maria Ferreira de Oliveira
Coordenadora da UAB UFMG

Faculdade de Educação

Antônia Vitória Soares Aranha
Diretora

Orlando Gomes de Aguiar Júnior
Vice-Diretor

Curso de Pedagogia UAB-UFMG

Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Coordenadora Geral

Tânia Margarida Lima Costa
Vice-Coordenadora Geral

Sérgio Dias Cirino
Coordenador do Eixo Integrador



**Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Maria Rosimary Soares dos Santos**

SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS

**Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Tânia Margarida Lima Costa
(organizadoras)**

**Belo Horizonte
CURSO DE PEDAGOGIA UAB UFMG
FAE/UFMG
2009**

ORGANIZADORAS Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Tânia Margarida Lima Costa

ASSESSORA PEDAGÓGICA Elza Vidal de Castro

REVISORA Maria Ribeiro dos Santos

PRODUTOR EDITORIAL Marcos Alves
Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

© 2009, Os autores e organizadores

© 2009, Curso de Pedagogia UAB UFMG

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do editor.

Ficha Catalográfica

D812s Duarte, Marisa Ribeiro Teixeira.
Sistema educacional brasileiro em tempos de globalização e a autonomia das instituições educacionais / Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, Maria Rosimary dos Santos; Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben, Tânia Margarida Lima Costa (Organizadoras). – Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2009.
44 p. : il. – (Conhecimentos pedagógicos. Sistema educacional brasileiro)

Obra produzida para o curso de Pedagogia da Universidade Aberta da UFMG.
ISBN: 978-85-99372-66-1

1. Ensino – Legislação – Brasil. 2. Autonomia universitária. I. Santos, Maria Rosimary dos. II. Dalben, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. III. Costa, Tânia Margarida Lima. IV. Título. V. Série.

CDD: 370
CDU: 37.014

Elaborada pela DITTI – Setor de Tratamento da Informação
Biblioteca Universitária da UFMG

FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UFMG
Curso de Pedagogia UAB UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte-MG
Tel. 31 3409-7477

SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS

AUTORAS

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

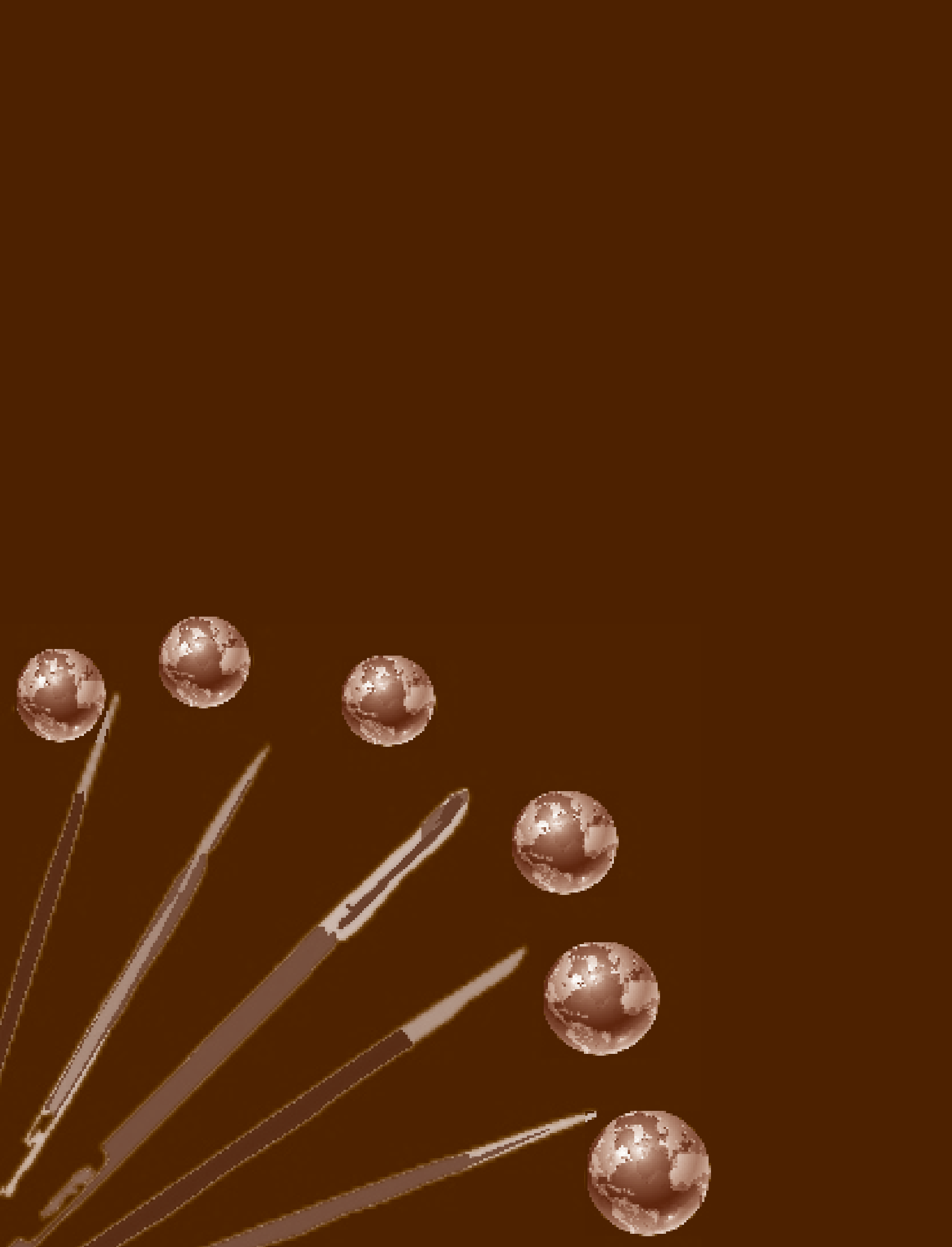
Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestrado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutorado em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora na área de Educação, com ênfase em Política e Administração de Sistemas Educacionais. Atuando principalmente nas seguintes áreas: política e administração educacional, avaliação de programas governamentais e financiamento de sistemas de ensino. Principais trabalhos publicados: Duarte, MRT & Oliveira, DA. Política e trabalho na escola: administração dos sistemas de ensino. Belo Horizonte: Autêntica, 1999; Duarte, MRT. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. Educ. Soc.; Campinas, vol.26, n.92p.725-51, out. 2005; Duarte, AC & Duarte, MRT. Termos da legislação educacional brasileira. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2007.

Maria Rosimary Soares dos Santos

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutorado em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Política e Educação, com ênfase em Políticas Públicas e Administração da Educação, com estudos sobre universidade e reformas da educação superior, financiamento da educação e Política Educacional.

EMENTA

Política e administração de sistemas educacionais. Gestão das instituições educacionais e influências do contexto social e político. Processos de globalização e transformações na relação entre Estado e sociedade. A importância da legislação educacional na alteração da regulação do sistema educacional. Participação política e administração dos sistemas públicos de ensino. Descentralização político-administrativa e reforma do Estado. Gestão educacional e qualidade da educação. Perspectivas de autonomia político-administrativa das instituições de educação básica e superior. Educação superior e trabalho docente.



●●●●●●●● **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO	9
1. A AÇÃO DOS GESTORES E OS MOVIMENTOS GLOBAIS DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	10
1.1 Mudanças sociais e autonomia política em tempos de globalização	11
2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS E A EMERGÊNCIA DE NOVOS MODOS DE RELAÇÕES DOS SISTEMAS DE ENSINO	13
3. A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO COMO MECANISMO DE REGULAÇÃO SISTÊMICA	16
4. OS MARCOS DE EMERGÊNCIA DOS NOVOS PROCEDIMENTOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL	19
5. A UNIVERSIDADE EM TEMPOS DE REFORMA: AUTONOMIA E TRABALHO DOCENTE	23
5.1 A autonomia das universidades e a Constituição brasileira de 1988	24
5.2 A Constituição de 1988	24
5.3 Re-configurações da autonomia universitária perante a reforma do Estado da década de 1990	26
6. REFORMAS EDUCATIVAS E TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	30
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
ORIENTAÇÃO DE ESTUDO	38
ESTUDO COMPLEMENTAR	43





INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (art. 207) inovou ao estabelecer para as universidades brasileiras autonomia didático científica e de gestão financeira e patrimonial. Alguns anos após, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, determinou aos sistemas de ensino que assegurassem progressivos graus de autonomia às unidades escolares públicas (art. 15, Lei nº 9.394, LDBEN). Autonomia, segundo o dicionário Aurélio, é a faculdade de se autogovernar. No entanto, essa faculdade humana e institucional é influenciada pelo contexto social e político no qual é exercida. Assim, este artigo situa os múltiplos significados que a autonomia adquiriu para as instituições escolares e sistemas de ensino na atualidade e que fatores condicionam o seu exercício.

O docente na condição de profissional e trabalhador da educação, não atua apenas na sala de aula. Ele participa da gestão de sua instituição de educação básica ou superior, da escolha de seus dirigentes e administradores escolares, das decisões sobre aplicação dos recursos disponíveis, entre outros aspectos. Tudo isso contribui para o autogoverno das instituições educacionais. Deliberar sobre normas, regras de convivências, estatutos e regimentos é construir mecanismos de autonormação tão importantes numa época marcada por profundas mudanças que, por sua vez, impactam no exercício da autonomia das instituições educacionais. Portanto, analisar o atual período e suas influências possibilitará aos educadores situar as condicionalidades e potencialidades de sua ação na construção da autonomia institucional.

1. A AÇÃO DOS GESTORES E OS MOVIMENTOS GLOBAIS DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

As mudanças dos sistemas educacionais em diferentes países são condicionadas, por um lado, pelos processos de globalização¹ e, por outro, pelas especificidades de suas políticas internas. Essa reflexão sobre as alterações político administrativas em curso, nos sistemas de ensino do Brasil, objetiva explicitar alguns mecanismos que as articulam com a configuração de uma agenda globalmente estruturada (DALE, 1999), e também identificar as especificidades dos processos político-administrativos brasileiros. Para esse fim, o estudo analisa os mecanismos de financiamento da educação básica pública no Brasil, tendo, por referência, a construção da gestão democrática dos sistemas públicos de educação básica (inc.VIII, art. 3º. LDBEN). Argumenta sobre os efeitos dos processos presentes na formação sociopolítica brasileira sobre a configuração de seu sistema educacional.

Necessário reafirmar que o Brasil, com temporalidades e processos sociais diferenciados, sofreu interveniências significativas das reformas educacionais de matriz conservadoras, difundidas a partir da reforma inglesa (período Thatcher) e americana (governo Reagan). Esses países, no final do século vinte, foram centros de irradiação de princípios e medidas político-administrativas de retórica privatista e descentralizante para outros países, sob justificativas que associavam à descentralização política ganhos de eficiência, eficácia e participação dos usuários. Concomitante, e em simbiose com esse ideário, a reforma educativa nesses países foi influenciada por movimento conhecido como *New Public Management* (NPM), que vem estruturando toda a discussão contemporânea sobre mudanças organizacionais e administrativas no setor estatal (POWER, 1997). Barzelay, assim, define esse movimento:

I define NPM abstractly as a field and policy discussion – conducted internationally – about subjects concerning public management, including public management policy, executive leadership, design of programmatic organizations, and government operations (BARZELAY, 2000, p. 231).

Conhecido no Brasil como *reforma gerencial do Estado*, esse movimento incentivou e ainda incentiva a busca de maior eficiência e eficácia na gestão pública. Esses objetivos são relevantes para a orientação da ação dos administradores públicos, especialmente,

¹ Giddens 1997 apóia-se no termo globalização, diferenciando-o de uma concepção centrada na expansão economia-mundo capitalista (mundialização). A conceituação do termo mundialização (Chenais, 1996) destaca a centralidade da expansão do capital dentre outros aspectos, como força capaz de contrapor-se ao poder político expresso pelos Estados. Enquanto o termo globalização correlaciona transformações sociais, políticas, culturais e econômicas a uma série de processos e efeitos diferenciados em regiões ou países, diluindo por vezes a centralidade do empreendimento capitalista. Sem desconhecer as repercussões nas diferentes áreas, o que se quer destacar, neste estudo, com o uso do termo globalização é a centralidade da difusão, nas mais diferentes áreas (cultural, educacional e da administração pública), de ações políticas dotadas de uma lógica mercantil, pautada na busca de eficiência e eficácia.

em um país com forte tradição patrimonialista e clientelista como o nosso. No entanto, insuficientes para a construção da democracia em um país que convive com elevados índices de desigualdade social. Por esse motivo, pretende-se, aqui, discutir as estratégias institucionais de financiamento da educação no Brasil, seus condicionantes e efeitos nas relações entre os diferentes entes da federação, e, desses com suas unidades escolares. Assim, serão explicitadas algumas mediações estabelecidas entre as ações adotadas por administradores educacionais nas escolas, nos sistemas estaduais e municipais de ensino, bem como os processos mais globalizados de mudanças político-administrativas em curso. Dessa forma, este texto foi estruturado em três focos de abordagem:

- as influências sobre a construção da autonomia política das escolas;
- o financiamento da educação básica como mecanismo de regulação do sistema educacional;
- a relação entre as diferentes instâncias de governo e a gestão do sistema público de educação básica no Brasil.

1.1. MUDANÇAS SOCIAIS E AUTONOMIA POLÍTICA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Em estudos de política educacional é recorrente a associação efetuada entre descentralização político-administrativa e a autonomia das unidades escolares. Os pressupostos dessas perspectivas encontram-se nos resultados de pesquisas divulgadas no final dos anos setenta do século vinte (RUTTER, 1979 e BROOKOVER 1979) e nos estudos que evidenciaram a influência da escola na evolução dos alunos. Esses estudos mostraram que as condições socioeconômicas e culturais das famílias têm influência sobre o desempenho escolar. Igualmente comprovaram a existência do que os franceses chamam *efeito estabelecimento* (COUSIN, 1998). Em outras palavras, esse foco de pesquisa demonstrava que a qualidade das escolas tem efeitos importantes no desempenho dos alunos. Significa dizer que os modos de funcionamento das escolas podem ou não permitir que se reduzam possíveis efeitos negativos da situação socioeconômica das famílias (LAVINAS & BARBOSA, 2000).

Ainda é preciso lembrar que esses estudos legitimaram medidas as mais diversas de (re) organização das unidades escolares. Propuseram, por exemplo, medidas capazes de identificar estabelecimentos de ensino e promover a aprendizagem dos alunos. Sugeriram pesquisas que possibilitavam identificar os fatores que tornavam escolas mais eficazes que outras. Nesse sentido, foram apontados fatores como: condições materiais das escolas, programas de ensino claros e bem estruturados, professores com formação atualizada, remuneração atrativa.

Em decorrência desses resultados, houve uma forte disposição em estabelecer maior autonomia para as escolas consideradas eficazes. Para dar seqüência aos objetivos de melhoria do desempenho escolar, medidas político-administrativas clássicas tendiam a privilegiar um enfoque autoritário. Nesse sentido, governos centrais e, principalmente, o Brasil passaram a promover ações ou incentivaram campanhas a serem desenvolvidas de modo padronizado por todo o território. Em contraposição, em defesa por maior autonomia das escolas, os arranjos institucionais e culturais eram defendidos com o objetivo de levar a escola a exercer influência significativa na vida de seus alunos.

Na Inglaterra, por exemplo, medidas que promoviam maior autonomia administrativa às escolas constituíram, também, um dos elementos essenciais da estratégia adotada pelo governo conservador inglês, no final dos anos oitenta do século vinte. Pretendia-se, assim, modificar a estrutura de tomada de decisões entre os níveis central/local de governo e as escolas (LEVACIC, 1998, p. 332). Desse modo, o(s) governo(s) conservador(es) promoveram programas e projetos administrados diretamente pelas equipes de gestão das escolas. Na verdade, uma das estratégias de redução da capacidade de intervenção dos gestores intermediários. Nesse caso, medidas em defesa da autonomia das escolas achavam-se associadas a mudanças mais profundas na política e administração do sistema educacional.

Enfim, se há controvérsias sobre modelos organizacionais escolares a serem adotados nos diferentes países, infere-se que se deve ao *efeito estabelecimento* responsável pelo sucesso/fracasso escolar. Aliás, tal efeito tem importância fundamental para justificar decisões políticas que afetavam a administração das escolas ou dos sistemas de ensino. Todavia, os procedimentos em defesa de maior ou menor autonomia para as escolas variavam de país para país. No caso das medidas de autonomia administrativa e/ou financeira, sabe-se que foram impulsionadas por diferentes motivos: preocupações com a melhoria da qualidade do ensino, busca de ganhos de eficiência e eficácia dos gastos realizados, alterações nas relações de poder entre os atores presentes no sistema de ensino, etc. Desse modo, as escolas, aparentemente, passaram a constituir unidades mais autônomas na gestão dos sistemas educacionais.

Quanto à literatura envolvendo modelos diferenciados de *School-based management* (SBM), a partir da década de noventa, é variada. Assim, há trabalhos destacando alternativas organizacionais necessárias a um padrão de qualidade da educação escolar, estudos reiterando a necessidade de uma postura crítica ante os obstáculos intraescolares e extra-escolares a serem previamente superados (DARLING-HAMMOND & WISE, 1985; VANDENBERGHE, 1995). No entanto, essa literatura traz, subjacentes à defesa de maior autonomia das escolas, justificativas diversas e, por vezes, diferenciadas. Assim, ao lado de proposições que buscam assegurar respeito à diversidade sociocultural, proposições mais ou menos explícitas que reforçam mecanismos de competição por recursos diversos ou mesmo medidas meritocráticas para seleção de indivíduos nas organizações.

Por fim, importa assinalar que, sob a denominação genérica - maior autonomia das unidades escolares – tem ocorrido, simultaneamente, de modo mais ou menos explícito ou intenso, um movimento de mudança no modo de regulação do sistema educacional. Movimento esse impulsionado por transformações políticas, sociais e econômicas. Tais transformações comumente são denominadas, genericamente, globalização. A LDBEN, aprovada em 1996, assegura às escolas públicas de educação básica *progressivos graus* de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Esse dispositivo legal é expressivo da ambigüidade dos significados atribuídos ao termo *autonomia escolar* e da tensão entre o princípio da autonomia da instituição escolar *vis-a-vis* à do respectivo sistema de ensino (municipal, estadual ou federal).

2. GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS E A EMERGÊNCIA DE NOVOS MODOS DE RELAÇÕES DOS SISTEMAS DE ENSINO

No Brasil, o final da década de oitenta e a primeira metade dos anos noventa do século passado podem ser caracterizados como períodos em que diversos movimentos sociais, entre eles os de professores e funcionários em atuação nos sistemas públicos de Educação Básica, adquiriram expressivo protagonismo político. Nesses movimentos, os anseios por mais democracia e participação, presentes em muitas regiões do país, foram sintetizados em reivindicações por eleições diretas (o movimento pelas *diretas já* tem sido usado em diferentes situações, como, por exemplo, as reivindicações por eleição para a direção das escolas), por acesso e melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos (incluindo o das escolas de educação básica) ou, ainda, por melhores salários e condições de habitação, etc. Nesse contexto, o protagonismo do movimento de docentes, funcionários e estudantes, as greves e manifestações efetuadas produziram alterações nos procedimentos de gestão de pessoal (concursos, revisão das normas de carreira), na organização das escolas (criação de conselhos de escolas e/ou administrativos) e nas associações e entidades representativas desses segmentos.

Também a regulação de base patrimonialista e burocrática das escolas, do ensino e do trabalho escolar foi posta em questão. Moções relativas à maior autonomia vieram ao debate como: proposições de diferentes formas de escolha dos dirigentes escolares, flexibilização e diversidade na organização do ensino nas escolas, piso salarial profissional e liberdade de organização sindical etc. Nessa mesma época, tiveram lugar lutas sociais envolvendo movimentos pela democratização política, por democratização do acesso à escola e prestação dos serviços públicos que asseguravam direitos sociais, pela reforma agrária e educacional. Tudo isso ocorreu em um contexto em que os processos de globalização produtiva e financeira restringiam a capacidade fiscal e de planejamento econômico dos Estados. Nesse mesmo período, foi requerido às políticas sociais, o preenchimento de dupla função no tratamento da questão social: a gestão do trabalho e os cuidados com a pobreza (OLIVEIRA, 2000).

Assim sendo, a centralidade que a Educação Básica adquire no conjunto das políticas sociais passa a ter por objetivo o preenchimento de duas funções distintas, porém complementares: formar o indivíduo para a empregabilidade e para a integração social (OLIVEIRA, 2000). Portanto, as políticas sociais, mesmo quando propostas como universais, tenderam para a universalidade de um patamar básico, ou seja, possibilitar o acesso aos serviços sociais, gerando seletividade nos níveis mais complexos de serviços (COHN, 1998, p. 105). Por outro lado, a partir da década de noventa, a descentralização constituiu, no Brasil, uma estratégia governamental para a promoção de reformas em diferentes políticas sociais, inclusive, dos sistemas de educação básica. Crítica à

centralização decisória foi apresentada por inúmeros estudiosos nesse período, induzida pelas agências internacionais de financiamento. A literatura então produzida, *pari passu* aos receituários, tentava a superação da crise fiscal do Estado, denunciando a ineficácia e ineficiência da execução de programas socioeducacionais. São esses diversos movimentos que constituem *moto* de um processo mais amplo de mudança no modo de regulação dos sistemas educacionais.

Diante desse quadro, o desafio político de conciliar as pressões por democracia, globalização financeira e produtiva e a permanência das desigualdades sociais tem, como resposta, a re-configuração do sistema público de educação básica em diferentes países. Assim, por um lado tem-se a ampliação do atendimento sem expansão dos recursos disponíveis e, por outro, a defesa da descentralização/maior autonomia com a promoção da capacidade decisória sobre a resolução de situações-problema. De maneira diversa em diferentes países, especialmente na América Latina, as duas últimas décadas do século passado defrontaram-se com os seguintes desafios: ampliação do atendimento à prestação de serviços sociais, decorrentes de pressões democráticas; restrição na capacidade financeira do Estado, decorrente de processos de globalização financeira e produtiva.

No Brasil, o texto aprovado em 1996 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) é expressivo nos efeitos desse contexto. Para uns, a LDBEN é considerada uma lei enxuta, que buscou evitar excessos burocráticos (DURHAM, 2000); para outros, seria uma expressão do ideário neoliberal (GENTILLI, 1995). Cury (1997), por sua vez, a denominou polifonia de vozes dissonantes. Ou seja, esse autor reconheceu, no texto normativo da educação brasileira, a expressão de interesses e lógicas diversas. Não ocorreu no contexto de produção do texto da LDBEN de 1996, algo que autores como Maroy (2005) denominam mudança no modo de regulação dos sistemas educacionais? Pergunta-se.

Nessa perspectiva analítica, a produção do texto normativo – a LDBEN por exemplo - foi influenciada por diversas ações individuais e coletivas presentes no interior do sistema de ensino. Por essa razão esse texto além de conter incongruências, conflitos, ambigüidades, traz consigo avanços e retrocessos. Mas, sua aplicabilidade nas e pelas instituições escolares é, também, profundamente influenciada pelos atores, em cada território político, no caso brasileiro, em cada sistema de ensino.

Ressalta-se a esse respeito, que é comum a este respeito estabelecer uma falsa distinção entre o *mundo da política* – espaço das lutas e reivindicações sociais, das decisões e ações governamentais, da competição/concorrência econômica - e o *mundo da administração* – *locus* de normas, regras, procedimentos, prescrições. O erro consiste em considerar a aparência como a realidade em si mesmo. A administração de políticas e programas educativos não se faz mais de forma piramidal, em que as decisões tomadas no topo da pirâmide seriam milimetricamente aplicadas pelos executores situados na sua base, ou seja, nos sistemas municipais de ensino ou nas escolas. O terreno da execução de políticas

não assegura que planos e projetos bem-elaborados sejam executados exatamente como formulados, pois as escolas e os sistemas são espaços constitutivos do *mundo da política*. Nesse mundo se processam ações e intervenções de diversos atores, por sua vez, movidos por múltiplas lógicas.

Nessa medida, se se considerar que a execução de políticas e programas educacionais não é um reflexo linear dos planos e projetos formulados a priori, é razoável supor que os mecanismos de gestão e integração dos sistemas de ensino vêm sendo alterados dada a autonomia dos atores em cada sistema de ensino específico. As alterações podem ser analisadas de diferentes maneiras. Com um olhar voltado para as escolas, analisando seus efeitos na promoção da equidade e maior qualidade; ou então, analisando as relações entre sistemas autônomos de ensino, estaduais ou municipais com o governo central. A segunda opção possibilitará ampliar a compreensão sobre o princípio da gestão democrática da educação, associando-a a uma dimensão mais republicana.

3. A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO COMO MECANISMO DE REGULAÇÃO SISTÊMICA

No Brasil, a formação de recursos públicos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação básica (MDE) provém de três mecanismos diferenciados. O primeiro decorre da determinação constitucional de vinculação do percentual dos impostos e contribuições diretamente arrecadados pelos entes federados no âmbito de sua competência tributária (art. 212, CF). O segundo mecanismo é formado pela vinculação e subvinculação dos recursos provenientes das transferências (constitucionais obrigatórias e legais) entre os entes que compõem a federação brasileira. Esses dois mecanismos foram responsáveis por aproximadamente 96,6 % dos gastos públicos com educação básica no Brasil², no ano 2000.

O terceiro mecanismo de formação de recursos para educação, por sua vez, relaciona-se com as transferências voluntárias entre os entes federados ou para instituições privadas. Esse recurso foi denominado por Castro & Sadek (2003) financiamento flexível, mais instável e incerto. É composto por recursos provenientes dos impostos, das contribuições sociais, das operações de crédito realizadas com organismos internacionais e dos recursos próprios arrecadados por algumas instituições, entre outros. No caso deste último, tanto os valores quanto sua destinação acham-se submetidos à decisão no âmbito da instituição transferidora.

As transferências constitucionais obrigatórias constituíram o mecanismo primordial de formação do antigo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do atual Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Com a aprovação e funcionamento pleno do FUNDEB, os recursos de impostos vinculados às transferências constitucionais são majoritariamente repartidos, de acordo com o número de alunos matriculados nos respectivos sistemas de ensino, excetuando desse mecanismo, apenas, os impostos de competência dos municípios. O patamar e o comportamento das despesas com educação foram fortemente influenciados pelos dispositivos normativos constantes na regulamentação do FUNDEF. A expectativa de comportamento diferenciado das despesas públicas com educação, a partir da implementação do FUNDEB, gerou alto grau de razoabilidade³.

Como se vê, o desenho político institucional do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) constituiu um dos mecanismos fundamentais para a mudança na regulação do sistema educacional. Afinal, o que fez o FUNDEF? Essencialmente redistribuiu os recursos da parcela do ICMS dos municípios e do Estado utilizando, como critério, o número de alunos matriculados e não mais o de valor agregado. Ou seja, aqueles municípios com população de trabalhadores mais numerosa, cuja arrecadação de ICMS não era expressiva, passaram a ter interesse em matricular

²Ver a respeito INEp/MEC/BRASIL, 2001.

³A respeito dos impactos do FUNDEF e possíveis repercussões do FUNDEB ver Pinto, 2007.

alunos no ensino fundamental para receber uma parcela maior de recursos. Por outro lado, municípios onde indústrias, comércio ou grandes serviços estavam instalados e, portanto, conseguiram receber arrecadação expressiva do ICMS *per capita*, perderam recursos. A transferência achava-se condicionada ao número de alunos matriculados no ensino fundamental⁴.

Desse modo, o FUNDEF introduziu um interessante, porém limitado, mecanismo de controle dos recursos municipais e estaduais já vinculados à educação ao condicioná-los ao número de alunos matriculados no respectivo sistema de ensino. No âmbito de cada Estado, governos municipais independentes de sua posição partidária e o governo estadual passaram a se autocontrolar e ao mesmo tempo a ser controlados quanto ao gasto máximo por aluno possível, à aplicação dos recursos disponíveis no ensino obrigatório e ao acesso de crianças e jovens às escolas. Em outras palavras, a engenharia operacional do FUNDEF possibilitou a introdução de mecanismo de coordenação da eficiência e eficácia do sistema educacional no País. Por esse mecanismo, o financiamento da educação básica no Brasil, realizado prioritariamente com recursos estaduais e municipais, passou a contar com um mecanismo de regulação intersistemas (DUARTE, 2005)

No entanto, esse mecanismo tem um limite preciso. Se coordena ações intergovernamentais no que se refere à eficiência e eficácia intersistemas de ensino, em nada contribui para a promoção de maior qualidade e equidade das múltiplas aprendizagens. A questão subjacente indaga sobre a extensão da função da política de financiamento da educação básica no conjunto do sistema educacional. Essa análise tem por pressuposto que a diversidade curricular tende a se aprofundar no país sob uma base comum nacional (art. 26, LDBEN). Portanto, caberia à política de financiamento orientar-se por um princípio social de redução das desigualdades sociais (Cury, 2007) e desenvolver mecanismos que contribuam para sua superação.

É necessário analisar, agora, as denominadas transferências voluntárias, no terceiro mecanismo de financiamento da educação básica no país, decorrente da celebração de convênios para a execução de fins específicos. Sobre isso, Azevedo (2002) já argumentava sobre o papel indutor de um programa específico de transferências voluntárias – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), financiado pelo Ministério da Educação, para o desenvolvimento dos procedimentos de gestão por projetos nas escolas públicas do país. Duarte (2004), por sua vez, indagava sobre o papel indutor dessas transferências para a implementação local de programas educacionais elaborados centralmente.

O certo é que, o FUNDEF quanto os programas federais associados à transferência automática de recursos (independentemente do montante de recursos aportados), constituem fortes mecanismos indutores da expansão do atendimento, bem como de controle gerencial dos gastos públicos. O primeiro, ao criar um fundo estadual comum,

⁴ Principalmente nos estados do Nordeste, onde os municípios eram os principais responsáveis pela matrícula no ensino fundamental, ocorreu a transferência de parcelas da quota-parte estadual do ICMS para os municípios, de acordo com a participação no total da matrícula no ensino fundamental.

distribuído de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, instigava os executivos estaduais e locais a ampliar o atendimento e acompanhar a formação e distribuição dos recursos do Fundo. O segundo mecanismo, por sua vez, promovia, além da disseminação de uma matriz mais republicana de prestação de contas, uma cultura de administração das instituições escolares centrada na obtenção de resultados entre as escolas e os sistemas de ensino.

No entanto, o desafio mais atual da política de financiamento consistiria em associá-la à promoção de maior qualidade e equidade das aprendizagens. Nesse sentido, era importante a deliberação política sobre os critérios de transferência voluntária intergovernamental, bem como para as instituições escolares.

A respeito do financiamento da educação básica, a literatura brasileira tem reiterado nosso *déficit* histórico e escasso investimento em educação (MONLEVADE & FERREIRA, 1997; VELLOSO, 1998; PINTO, 1999; CASTRO, 2000; DAVIES, 2001; CASTRO, 2005). Mas, simultaneamente, tem demonstrado os montantes envolvidos com financiamento. Os mecanismos atuais de regulação intersistemas de ensino objetivam, prioritariamente, ganhos de eficiência e eficácia, pouco contribuindo para a promoção de maior equidade e qualidade do ensino. Nesse sentido, é necessário indagar se as possibilidades das transferências voluntárias de recursos intergovernamentais e para as instituições escolares constituem mecanismo de superação das desigualdades.

4. OS MARCOS DE EMERGÊNCIA DOS NOVOS PROCEDIMENTOS DE REGULAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL NO BRASIL

Situar o tema das mudanças na regulação sistêmica nos marcos normativos inaugurados com a Constituição brasileira promulgada em 1988 importa em demonstrar a singularidade da engenharia consorciativa, que orienta a regulação do sistema público de educação básica no Brasil. A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (Cury, 2002).

Cury (2002) atenta para os novos princípios normativos presentes no texto constitucional que expressam e impactam, de modo significativo, as ações político-administrativas nos sistemas municipais e estaduais de ensino. Com referência aos princípios de descentralização e participação, por exemplo, expressam mudanças no modo de regulação social decorrente de transformações produzidas no conjunto da sociedade e do Estado. Esses princípios se encontram no capítulo da educação e tratados pela CF, de forma um tanto questionável. Assim, ao referir-se à forma de organização dos sistemas de ensino no Brasil, a CF orienta os entes federados a observarem um regime de colaboração (art. 211, CF) e sugere que formas de colaboração entre os estados e os municípios contribuam para assegurar a universalização do ensino fundamental. Ora, uma leitura superficial dessa determinação constitucional sugere que o termo *colaboração* reporta-se somente à distribuição de competências, privativas e compartilhadas entre os entes federados quanto à oferta e à prestação dos serviços educacionais. No entanto, o texto constitucional ao tratar da educação emprega, ainda, o termo *colaboração* por mais três vezes, referindo-se a ação conjunta entre Estado e sociedade na promoção e incentivo à educação.

A propósito, em diferentes artigos, Cury (2004; 2002) têm alertado para a ausência da regulamentação complementar do termo *regime de colaboração*, disposto no texto constitucional. A hipótese aventada considera que um dos obstáculos para a realização do modelo federado é a desproporção existente entre os estados e municípios, seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política desigual dos atores, seja, ainda, do ponto de vista do desempenho propriamente escolar. Contudo, indaga-se neste estudo: trata-se de assegurar regulação procedimental de controle ou da instituição de novos dispositivos, como, de regulação autônoma, de resultados, etc ante as (des)igualdades preexistentes?

Estudos mais recentes sobre relações intergovernamentais (SOUZA, 2003) apontam que o federalismo brasileiro, marcado por graves desigualdades regionais, cercado por múltiplos centros de poder e diferentes formas de influenciar políticas públicas, assenta as bases para o exercício de diferentes práticas nas relações entre os diversos centros de

poder. Tal característica da federação no país, segundo Souza (2003), promoveria a constituição de redes verticais entre estados, municípios e governo federal, e, também, entre representantes do Legislativo e do Executivo. Nessa perspectiva, as instituições preexistentes ao processo decisório (*in casu* a atribuição diferenciada de competências entre os entes federados referentes ao atendimento nas diferentes etapas da educação básica, a composição diferenciada dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a divulgação nacional dos resultados médios do rendimento escolar, etc.) promovem metaestruturas de coordenação sistêmica e desenvolvem, simultaneamente, processos decisórios entre múltiplos atores com lógicas e interesses diversos de ação.

Em outras palavras, o texto constitucional brasileiro, apesar das inúmeras emendas a que foi submetido, contém dispositivos que asseguram a regulação conjunta do sistema público de base federativa. Ao institucionalizar, desse modo, as relações sistêmicas, assegurando graus de autonomia político-administrativa aos municípios, o sistema público de educação básica no Brasil passa a operar com maior descentralização política sem que isso signifique, como advogam análises mais simplistas, apenas reforço do mercado. Por sua vez, as dimensões desse sistema, sua configuração federativa e os graus diferenciados de autonomia política dos atores que o compõem, dotam o sistema brasileiro de singularidade político-administrativa, carecedora de análises mais acuradas quanto à sua estruturação e funcionamento.

É preciso lembrar que o sistema público brasileiro de educação básica é composto por 27 sistemas estaduais de educação e, por mais de 1.200 sistemas municipais. A todos é garantida a autonomia decisória. As dimensões desse sistema, aliada aos preceitos constitucionais que asseguram autonomia política aos estados e municípios e que determinam seu funcionamento sistêmico mediante regime de colaboração (arts. 18, inc.I do art. 30 e art. 211 da CF) influenciam arranjos institucionais potencialmente promotores de novos modos de regulação sistêmica.

A contratualidade das políticas sociais mediante a formulação de programas governamentais constitui estratégia de operacionalização das relações intergovernamentais no Brasil, que se tem expandido nos últimos anos. Nas relações entre os entes federados, entre órgãos e entidades estatais e as chamadas organizações da sociedade civil, a agência de programas socioeducacionais subordina-se à participação ativa de atores com graus diversos de autonomia.

Os contratos-programa, sob a forma jurídica de convênios ou de contratos, por sua vez, especificam responsabilidades, competências e formas de atuação dos atores envolvidos. Possuem um prazo de vigência pré-fixado sem garantias posteriores de permanência do financiamento; estabelecem a área de abrangência dos serviços educacionais a serem prestados; contém proposta socioeducativa ou projeto pedagógico; indicam a estrutura e perfil da(s) equipe(s) de implementação, etc. A gestão socioeducacional dos programas contratados observa, desse modo, normas e critérios essenciais definidos pelo agente de financiamento – no caso brasileiro, principalmente a União. Cabe à entidade e/ou ente

federado contratado/conveniado, a resolução das ações, atividades e experiências educacionais.

Desse modo, a União contrata a administração de serviços socioeducacionais, substituindo a prestação direta – feita por instituições e atores submetidos a condutas padronizadas, funções e competências específicas – por contratos-públicos, nesse caso, a complexidade das ações socioeducativas é enfrentada por atores com graus diversos de autonomia, formação e responsabilidades. Assim, ao elaborar programas de acordo com uma proposta pedagógica ou organizacional preestabelecida, ao financiar a parte mais significativa dos custos de funcionamento, ao administrar a distribuição político-geográfica dos serviços e ao estabelecer orientações para os percursos de formação, diversos governos, por intermédio dos contratos-programa, promoveram a emergência e/ou a disseminação de um novo modo de regulação das políticas socioeducacionais. Nesse sentido, o protagonismo da União na formulação de políticas e programas socioeducacionais não está diretamente relacionado à quantidade de recursos que ela aporta, mas à associação do repasse de recursos destinados aos contratos-programa. Os Estados, os municípios, as instituições públicas ou entidades privadas concorrem para a implementação desses programas. Do ponto de vista formal, são as entidades responsáveis pela execução e o fato de competirem por contratos as induz a aceitar os parâmetros de metas, modelos organizacionais e relação custo-benefício previamente formulados pelo agente financiador. No entanto, não são simplesmente agências executoras do programa contratado, mas supõe serem entidades promotoras da implementação, ou seja, capazes de lidar e resolver situações e experiências não previstas e conflitos decorrentes da territorialidade desses programas.

A desigualdade e diversidade presente no território dessa federação convidam a pensar sobre as potencialidades de contratos-programa, especialmente para a efetivação do chamado regime de colaboração entre os entes federados. Apesar de pouco analisada, a implementação por governos locais de programas contratados intervêm sobre concepções e resultados previstos. Segundo Arretche (2000):

O grau de sucesso de um programa está diretamente associado à decisão pela implementação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume de receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias, e dos atributos estruturais de estados e municípios (ARRETCHÉ, 2000, p.47).

A advertência formulada por Arretche (2000) associa a adesão dos governos à operacionalização de estratégias que visam otimizar a relação custo benefício. Pressupõe-se que os contratos-programa são firmados por agentes políticos com interesses mais imediatos em obter dividendos na ampliação de sua esfera de atuação ou,

ainda, de maiores recursos. No entanto, a contratualidade de programas socioeducacionais contém mecanismos de ruptura com uma lógica de gestão fundamentada na conformidade dos agentes a regras padronizadas. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é precursora ao configurar, no Brasil, um sistema educacional descentralizado, em que diversas instâncias governamentais dispõem de competências próprias e compartilhadas. Trata-se, agora, de coordenar ações de diversos atores (governamentais e/ou não governamentais), detentores de lógicas e estratégias próprias, decorrentes de sua situação de inserção em cada território social onde um programa específico será desenvolvido.

5. A UNIVERSIDADE EM TEMPOS DE REFORMA: AUTONOMIA E TRABALHO DOCENTE

O neoliberalismo ou o ajuste neoliberal ganha destaque como proposição para a solução da crise global do capitalismo, iniciada na década de 1970 e que se espalhou na década seguinte, por quase toda a economia mundial. A crise financeira e do comércio internacional, a estagflação (inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico) e a intensificação dos investimentos tecnológicos para fazer frente à queda das taxas de lucros (BRENNER, 2003) são as manifestações mais importantes dessa crise. A elas se soma a redução da autonomia dos Estados Nacionais (o que não quer dizer a sua relevância para operar o padrão de acumulação vigente) em virtude da internacionalização acentuada dos mercados e dos sistemas produtivos, bem como da liberalização financeira.

Na América Latina, a aplicação de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado (modelo neoliberal) se deu a partir do chamado ajuste estrutural, ou seja, com a proposição de medidas que, na superfície, deveriam diminuir o déficit fiscal, combater a inflação e fixar uma nova política cambial. Essas medidas mais propriamente, deveriam preparar os países para um padrão de acumulação profundamente explorador do trabalho e dos recursos naturais. Para cumprir esse receituário, os países latino-americanos precisariam reduzir o gasto público, adotar uma política restritiva e elevar a taxa de juros. Como parte do programa para sair da crise econômica, essas medidas deveriam ser implantadas rapidamente. Mas, o ajuste implicava, ainda, a adoção de políticas de médio prazo, a saber: aumento das exportações, liberalização do comércio exterior, diminuição das regulações estatais, maximização do uso do mercado, ampliação do investimento privado e redução da presença do setor estatal, etc.

Ademais as transformações recentes no modo de produção capitalista - transição do fordismo à acumulação flexível – também foram algumas das mudanças encontradas pelo capital para a retomada do crescimento econômico, situação que, na América Latina, agravou a condição de capitalismo dependente. É nesse contexto que as políticas educacionais são definidas, tendo como principais características a descentralização, a flexibilização, a privatização e a desregulamentação, entre outras (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003; BARROSO, 2003; OLIVEIRA, 2003).

Desse modo, as últimas décadas do século XX marcaram profundamente o contexto escolar brasileiro com reformas educacionais que alteraram, significativamente, a organização e a gestão escolar (OLIVEIRA, 2005). No âmbito da educação superior, as mudanças foram profundas e abriram novas vias para parcerias da universidade com entes públicos e privados, re-configurando a idéia de autonomia universitária. A autonomia preconizada pelos neoliberais é fundamentalmente em relação ao Estado e almeja tornar a universidade uma organização capaz de interagir livremente com a sociedade, mais precisamente, com o mercado.

No Brasil, a tradição de autonomia universitária é débil, o que torna as universidades ainda mais permeáveis às ações do Estado e do mercado. Apesar da frágil tradição de autonomia, porém, fruto de mobilizações sociais, particularmente do movimento docente no final da década de 1970 e durante os anos de 1980, a Constituição aprovada em 1988 logrou avanços importantes, em especial, no que se refere à autonomia e às formas de participação e gestão democráticas das instituições públicas de ensino.

5.1 A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A autonomia universitária é a condição que torna possível a autonormação e o autogoverno das universidades públicas. A perspectiva secular compreende a autonomia como um requisito indispensável para a livre produção do saber e, por isso, a instituição universitária deve ser autônoma perante os governos, os partidos políticos, as confissões religiosas e o capital.

Assim sendo, a autonomia universitária é o preceito fundamental capaz de assegurar às universidades, como estabelecido na história recente, autogoverno e autodeterminação. Traduzindo, compreende a capacidade de assegurar os seus fins (autonomia didático-científica) e os meios para alcançá-los (autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial). Contudo, conforme sugere Dal Ri (1996, p.13), autonomia não significa “impermeabilidade a influências externas”, mas “capacidade de auto-regulação e adaptação construtiva a demandas e condições circundantes, pela consolidação de uma cultura institucional e profissional próprias”.

Em virtude dos limites deste estudo, não se pretende fazer um resgate histórico do tema da autonomia universitária na legislação educacional brasileira. Portanto, tomar-se-á como referência aqui, a Constituição Federal de 1988, por compreendê-la como um avanço importante na proposição da autonomia universitária no Brasil.

5.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 inovou, significativamente, ao inserir, em seu escopo, a autonomia universitária. Os constituintes reconheceram que a autonomia universitária assegurada pela via legislativa comum não fora suficiente para que as universidades pudessem cumprir, de modo autônomo e independente, a sua finalidade (FERRAZ, 1998). Mas, apesar da inserção da autonomia universitária na Lei Maior do País, muito pouco se avançou no sentido de sua efetiva aplicação e reconhecimento. Ao contrário, têm prevalecido medidas que visam minimizar o princípio constitucional. Antes, porém da discussão dessas proposições, faz-se necessário rever os termos da autonomia universitária, contidos na CF/88.

Assim sendo, segundo Anna Cândida Ferraz (1998, p. 2), o conceito de autonomia deve ser haurido na doutrina, pois a Constituição não define o sentido dado a esse termo. Assim, autonomia consiste na capacidade de *autodeterminação* e de *autonormação* nos limites fixados pelo poder que a institui. Ou seja, somente a Constituição pode definir a amplitude, o grau e o conteúdo da autonomia. Mesmo o Brasil, sendo uma federação e os

seus entes federados dotados de autonomia política, que os tornam capazes de elaborar a sua própria constituição (Estados e Distrito Federal), de estabelecer seus órgãos de governo, fazer leis, etc. Tal capacidade não se sobrepõe à autonomia instituída pela Constituição vigente. Nem as leis federais, estaduais e municipais, nem mesmo as constituições dos Estados-membros da federação podem suprimir, alterar ou restringir o conteúdo autonômico fixado pelo texto da Carta Magna, seja para interpretá-la, seja para lhe dar aplicação.

É a própria Constituição que define em seu texto a amplitude, a extensão e os limites da autonomia. A propósito, o artigo 207 eleva a autonomia das universidades ao nível de princípio constitucional. O referido artigo dispõe: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, Art. 207).

Também é a Constituição que define o conteúdo da autonomia universitária, que deve abranger as suas atividades-fim (autonomia didático-científica) e suas atividades-meio (autonomia administrativa e financeira). Trata-se também de uma norma de eficácia plena e de aplicabilidade imediata, ou seja, a autonomia assegurada pela Constituição é uma norma auto-aplicável, bastante em si mesma.

Ao reconhecer que a universidade pública não é um órgão público como os demais, e ao postular a autonomia universitária, a Constituição reconhece não apenas a especificidade da instituição como também o caráter peculiar de suas relações com o Estado. Desse modo, a universidade pública, diante do Estado, é ente de natureza pública, criada e garantida pelo Estado, é detentora de autonomia com capacidade legislativa, o que lhe garante imunidade à legislação ordinária que não tenha natureza diretivo-basilar (DAL RI, 1996, p. 62).

Nesse sentido, o texto constitucional não demanda lei para aplicar, constituir ou definir a autonomia. A própria norma constitucional define, assim, os termos em que a autonomia deverá ser exercida, tornando-a *intangível* por normas de hierarquia inferior. O princípio da autonomia universitária tem os seus limites na própria Constituição, o que significa dizer que o seu exercício independe de previsão ou disciplina de qualquer legislatura inferior. Além disso, as universidades deverão observar as normas e os princípios gerais e específicos instituídos pela Constituição. Às universidades federais, por exemplo, impõem-se o respeito aos direitos fundamentais e a observância dos princípios que regem a administração pública direta e indireta, contidos nos art. 37 da CF/88 (FERRAZ, 1998).

É interessante observar que o ato de criação ou transformação de uma instituição de ensino superior pública em universidade decorre de uma vontade política expressa em lei. Contudo, compete à União elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que deverá estabelecer a organização geral da educação no país, incluindo, o sistema de ensino superior. Também as constituições dos estados poderão

conter regras diretivas e básicas para o desenvolvimento do respectivo sistema de ensino superior (criação de universidades públicas, a forma de administração, a fixação do orçamento para as universidades, etc.). Mas essas leis não poderão restringir, reduzir ou afetar, mesmo indiretamente, a autonomia universitária, cujos limites, conforme já ressaltado, estão na Constituição e só dela podem ser extraídos. Assim, considerar-se-á inconstitucional qualquer determinação legal que vier a conflitar com o princípio constitucional da autonomia. Mais ainda, onde a “Constituição não estabelece limites, a lei também não pode estabelecê-los, na ausência de limites definidos pela Constituição, a autonomia é plenamente exercitável pela universidade” (FERRAZ, 1998, p. 8-9).

Em última análise, a Constituição Federal de 1988 logrou assegurar o que nenhum outro instrumento legal pôde fazer, ou seja, fixar, em seu próprio texto, a amplitude, o conteúdo e os limites da autonomia universitária. O preceito constitucional estabelece que a universidade é autônoma no seu fazer acadêmico-científico, administrativo (o que implica auto-organização, autonormação, escolha de dirigentes) e de gestão financeira e patrimonial. O artigo 207 foi fruto da mobilização da comunidade universitária e consagrou o princípio da autonomia como norma de eficácia completa e imediata, bastante em si, cujo alcance deve ser extraído da própria constituição.

5.3 RE-CONFIGURAÇÕES DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA PERANTE A REFORMA DO ESTADO DA DÉCADA DE 1990

Apesar do esforço dos constituintes e da ação principalmente dos movimentos em defesa da universidade pública para assegurar a primazia da Constituição e a auto-aplicabilidade do artigo 207, as políticas governamentais posteriores a 1988 visaram desconstitucionalizar a autonomia universitária. Em 1991, durante o breve governo de Collor de Melo (1990-1992), foram propostas alterações na Constituição através de um Projeto de Emenda Constitucional a PEC 56/91, que implicava mudanças substantivas em relação à autonomia universitária. Com esse projeto, pretendia-se destinar às universidades federais um percentual fixo dos recursos da União vinculados à educação. Ocorre que, além dos salários e das despesas de custeio e novos investimentos, a universidade deveria custear as aposentadorias e pensões dos seus funcionários. Assim, para viabilizar a autonomia, as universidades deveriam buscar fontes alternativas de financiamento através da venda de prestação de serviços (TAVARES, 2006).

Vale lembrar que o conceito de autonomia expresso nas várias propostas governamentais, em particular, nas dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fundamentava-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como critérios para a concessão de recursos para as universidades. Conclui-se que a autonomia estava condicionada ao cumprimento de metas estabelecidas externamente e ao controle ditado pelas avaliações quantitativas.

Sob o argumento de assegurar o pleno exercício da autonomia e *flexibilizar a gestão*, algumas medidas foram adotadas. Na prática, elas acabaram por limitar, no âmbito das instituições, os mecanismos democráticos de decisão, gestão e controle. O debate em

torno da regulamentação do art. 207 acirrou críticas que viam, nessas medidas, uma tentativa de desconstitucionalizar a prerrogativa assegurada na Constituição. Exemplos de medidas consideradas restritivas ao exercício da autonomia encontram-se na LDB – Lei 9.394/96, em diversos dispositivos, em particular, o parágrafo único do artigo 56.

Outras medidas implantadas repercutiram no princípio da gestão democrática e da autonomia das instituições públicas de ensino. A Lei nº 9.192/95, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes, hierarquiza e atribui *status* diferenciado aos sujeitos da comunidade universitária (professores, técnico-administrativos, estudantes). Além disso, estabelece que, na gestão das universidades, os órgãos colegiados deverão observar “o mínimo de setenta por cento de membros do corpo docente no total de sua composição”. A Lei 9.131/95, que criou o Exame Nacional dos Cursos de graduação (o Provão), também consistiu em uma estratégia governamental para controlar, sob o argumento da garantia da qualidade do ensino superior, a autonomia universitária.

Em suma, o governo Fernando H. Cardoso lançou mão de instrumentos jurídicos para restringir o que a Constituição havia garantido às universidades e implementar a sua proposta de autonomia universitária. A esse respeito, cabe destacar o Projeto de Emenda Constitucional nº 233/95. Esse projeto criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, ao mesmo, tempo reformulava o Art. 207 da CF/88, fixando limites à autonomia universitária, considerada não auto-aplicável, dependente de legislação infraconstitucional. Além disso, acrescentava, ao referido artigo, um parágrafo único com a seguinte formulação: “A lei poderá estender às demais instituições de ensino superior e aos institutos de pesquisa diferentes graus de autonomia”.

Por força da ação dos movimentos em defesa da universidade pública, que conseguiram exercer forte pressão sobre os parlamentares, as formulações referentes à alteração do Art. 207 saíram da PEC 233/95, que foi desmembrada dando origem à PEC 370/96, com o mesmo conteúdo do projeto anterior, porém, tratando exclusivamente da autonomia universitária (MARTINS & NEVES, 2004).

Diante das dificuldades do governo levar adiante sua proposta de alteração constitucional vieram os ataques frontais ao modelo vigente de universidade no Brasil. Então, o governo FHC, que inicialmente buscava justificar a alteração na regra da autonomia com a retórica da necessidade de fiscalizar as instituições particulares de ensino e de flexibilizar a administração das instituições federais, abandona esse discurso e passa a criticar, duramente, o ensino superior público, propondo alteração radical do modelo de universidade, privilegiando, ainda mais, o ensino superior privado.

Cumpre-se ressaltar, aqui, que as proposições neoliberais tinham como objetivos a implantação de novas formas de financiamento das universidades federais, inclusive com pagamento de mensalidades pelos alunos que apresentassem condições financeiras para custear seus estudos, além da ampliação do crédito educativo de forma a atingir todos os alunos carentes. Desse modo, criticavam a gratuidade do ensino superior público,

alegando que o financiamento da educação superior deveria se centrar no aluno, pelo crédito educativo. Assim, os recursos públicos seriam transferidos das universidades públicas para as privadas, devido ao maior número de alunos dessas instituições e à sua suposta maior carência econômica (ZARUR, 2005).

Ainda segundo Zarur (2005), as propostas neoliberais visavam: a) desvincular o conceito de autonomia do conceito de universidade, a autonomia não deveria ser prerrogativa apenas das universidades, mas de todas as instituições de ensino superior; b) abolir o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, na definição de universidade, e a criação dos *centros de excelência*, ou seja, só algumas poucas instituições que poderiam desenvolver pesquisas; c) limitar a ação do executivo ao controle da qualidade das instituições e não à concessão da autorização para funcionamento, ampliação do número de vagas e criação de novos cursos.

Durante tramitação no Congresso Nacional, a PEC 370/96 recebeu várias emendas, inclusive do próprio governo, alterando a projeto original encaminhado ao Parlamento. O governo abandonou a proposição de remissão da autonomia à lei ordinária, e a definição dele sobre a autonomia integraria o próprio texto da Constituição. Em sintonia com o Plano Diretor da Reforma do Estado, formulado pelo Ministro Bresser Pereira, que retirava as universidades do âmbito das funções exclusivas do Estado e as deslocava para a esfera de serviços não-exclusivos do Estado, o Projeto de Emenda previa mudanças profundas nas universidades federais, transformando-as em entidades administrativas autônomas, de regime especial, ou seja, em *organizações sociais*, com as quais o Estado estabeleceria *contratos de gestão* para financiar e controlar os serviços ofertados.

O projeto também estabelecia um regime especial para os servidores, com a criação do *emprego público*. Pretendiam com esse projeto submeter docentes e técnico-administrativos à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); romper com a isonomia salarial, ao prever que os quadros de pessoal e de remunerações poderiam ser fixado por universidades; criar fundos de pensão para os trabalhadores das instituições federais de ensino, quebrando a paridade entre os servidores aposentados e os da ativa; criar um fundo de manutenção do ensino superior, correspondente a 75% dos recursos da União vinculados à educação; regulamentar e incentivar a captação de recursos externos como complementação ao orçamento das instituições; instituir o orçamento global; e, estender a autonomia às instituições de ensino superior, inclusive às não universitárias (MARTINS & NEVES, 2004, p. 93).

A resistência das entidades sindicais, de alguns parlamentares e as divergências entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a área econômica, que considerava excessiva a destinação de 75% dos recursos da União vinculados à educação (Art. 212 da CF/88) para um Fundo destinado ao financiamento das instituições federais de ensino, fizeram com que a tramitação da PEC 370/96 fosse suspensa. Mas o governo não desistiu de levar adiante a sua proposta de autonomia. Em 1999, foi apresentado ao Congresso nacional um Projeto de Lei Orgânica para regulamentar a autonomia nas universidades federais, nos mesmos termos da PEC 370/96.

O *novo* documento do MEC propunha uma ampla autonomia às universidades federais através do cumprimento de metas fixadas nos *contratos de desenvolvimento institucional*. A autonomia seria concedida à medida que as instituições mostrassem capacidade para planejar e aproveitar de forma *mais racional* os investimentos públicos. Através desses contratos de desenvolvimento institucional, o governo poderia “associar recursos à eficiência na gestão e no desempenho de cada instituição” e, com isso, conceder mais ou menos autonomia às instituições. Uma estratégia “ardilosa”, pois o governo asfixiava, financeiramente, as universidades e, na seqüência, apresentava a autonomia universitária como “panacéia para todos os males” (TRINDADE, 1999, p. 173, 176).

O Projeto de Lei Orgânica da Autonomia ampliava o poder do Executivo, permitindo a intervenção do MEC nas universidades federais, além de conferir ao Presidente da República o poder de limitar a transferência dos recursos para o orçamento das universidades, mesmo depois de aprovado pelo Congresso. Dessa forma, para sobreviverem, as instituições teriam de buscar fontes alternativas de recursos, inclusive com a cobrança de mensalidades (LEHER, 1999).

Concluindo, no contexto da reforma neoliberal do Estado, a educação deixa de ser um direito para se transformar em serviço, a universidade é transmutada de instituição social à organização prestadora de serviços, conferindo, assim, um sentido próprio à idéia de autonomia universitária. Segundo Marilena Chauí (1999), a universidade é transformada em uma “organização administrada” e, com essa mudança,

[...] a universidade perde a idéia e a prática da autonomia, pois esta, agora, se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato. A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem 'autonomia' para 'captar recursos' de outras fontes, fazendo parcerias com empresas privadas (CHAUÍ, 1999, p. 216).

O certo é que, até o presente momento, as universidades públicas, em sua maioria, não lograram o pleno exercício da autonomia conquistada em 1988. Mesmo encontrando dificuldades para alterar o texto constitucional, o governo FHC conseguiu, através da proposição de leis, decretos, portarias dificultar e/ou inviabilizar o pleno exercício da autonomia universitária. As medidas propostas e/ou implantadas buscaram subordinar as universidades aos interesses empresariais, impondo uma lógica mercantil e produtivista no desenvolvimento de suas atividades e cumprimento de seu papel social.

B. REFORMAS EDUCATIVAS E TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O avanço das políticas heteronômicas sobre as universidades públicas, conforme já explicitado, tem sistematicamente negado e/ou re-significado a autonomia universitária, impactando também o trabalho docente. As proposições acerca da autonomia nos anos recentes objetivam liberar as universidades de amarras legais e burocráticas para que possam captar e administrar recursos. No que tange o trabalho docente, buscam converter o docente em um captador de recursos e, muitas vezes, em um gestor de projetos, re-configurando o próprio conceito de docência e pesquisa.

Assim sendo, o Estado pressupõe que o docente é potencialmente um empreendedor, com isso, busca instituir mecanismos que induzam os docentes a adequarem as atividades inerentes à profissão de acordo com os resultados estabelecidos pelos interesses mercantilistas (VIEIRA & OLIVEIRA, 2007). Não menos importante, essa nova dinâmica não alcança igualmente todas as áreas e perspectivas teóricas, epistemológicas e epistêmicas, criando diferenciações internas e tensões entre os docentes, em especial devido à remuneração desigual que se instala.

Além disso, um novo ethos acadêmico é instituído por meio de um sistema de avaliação. Nesse sentido, os governos têm introduzido uma série de critérios com o objetivo de aferir a produtividade do professor, como, por exemplo, a Gratificação de Estímulo a Docência (GED) instituída em 1998. Os indicadores de avaliação impõem um determinado perfil do que é ser um docente produtivo. Nesse contexto, alguns autores têm destacado o surgimento de um processo crescente de alienação (ou perda de autonomia) do trabalho docente e de transformações essenciais em sua forma, bem como de uma desqualificação e uma des-profissionalização diante das injunções legais que ditam os procedimentos com fins de controle e avaliação dos resultados (VIEIRA & OLIVEIRA, 2007).

É preciso realçar que grande parte desses indicadores de produtividade, bem como das diretrizes curriculares e dos mecanismos de avaliação foram realizados em outros âmbitos fora da universidade. Até mesmo os editais de pesquisa são exógenos. Por isso, muitos autores (BARRETO & LEHER, 2003; OLIVERA, 2004; MAUÉS, 2005) propugnam que a função docente é cada vez mais simplificada e empobrecida e o trabalho do professor (a), heterônimo.

Pode-se dizer que a ênfase nas avaliações padronizadas e nos indicadores de desempenho institui, conforme salienta Santos (2004, p. 1153) uma “cultura da performatividade e do desempenho”. Assegurada pelo “Estado Avaliador”, essa cultura, ainda, segundo a autora:

[...] vai sutilmente instilando nos professores uma atitude ou um comportamento em que eles vão assumindo toda a responsabilidade por

todos os problemas ligados ao seu trabalho e vão se tornando pessoalmente comprometidos com o bem-estar das instituições (SANTOS, 2004, p. 1153).

Estudos realizados em diferentes países têm demonstrado, conforme ressaltado por Santos (2004, p. 1153), os efeitos perversos da cultura do desempenho sobre as escolas e professores. Segundo essa autora, os docentes “imersos nessa cultura vão perdendo o interesse em trabalhar com atividades e aspectos que não estejam diretamente relacionados com os indicadores de desempenho”. Os alunos também passam a ser treinados para obter bons resultados nos testes.

Outro exemplo de alterações no trabalho docente em decorrência do aprofundamento dessa cultura refere-se, ainda segundo a autora, “a preocupação crescente dos docentes universitários em realizar o maior número de pesquisas e de publicações, mesmo que estas não satisfaçam seus interesses e estejam aquém de seu potencial intelectual em termos de qualidade, mas que sejam capazes de garantir a quantidade, o que resultará, muitas vezes, em um melhor conceito sobre seu trabalho e da sua instituição, por parte dos comitês criados pelo Estado avaliador” (SANTOS, 2004, p. 1153).

Afinal, as reformas e ajustes estruturais conduzidos por interesses locais em conformidade com a agenda do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outros organismos multilaterais buscaram sedimentar um padrão de acumulação denominado por David Harvey (2004) “acumulação por desapropriação”. As propostas do Banco Mundial refletiram nas reformas educacionais na América Latina e principalmente no Brasil, alcançando as universidades de forma profunda, realimentando um ciclo vicioso que fragiliza, ainda mais, a autonomia universitária. Desse modo, “o que antes era motivo de constrangimento, a venda de serviços ao mercado, [passa] a ser parâmetro de excelência acadêmica. [...] e o reconhecimento do professor é mensurado por sua capacidade empreendedora” (LEHER, 2005).

Nesse contexto, o conceito *capitalismo acadêmico* adquire relevância, pois permite explicar a orientação das transformações recentemente promovidas nas universidades públicas. O propósito é convertê-las em espécie de empresas lucrativas que buscam maximizar seus recursos e entrar em competição com outras empresas que operam no mercado com o mesmo fim: obter o máximo lucro possível.

Essa noção desenvolvida por Slaughter & Leslie (1999) refere-se ao uso que as universidades fazem do seu único ativo real - o capital humano de seus acadêmicos. E, assim, com o propósito de incrementar suas receitas, implementam um conjunto de iniciativas e comportamentos economicamente motivados para assegurar a obtenção de recursos externos (IBARRA, 2003).

Segundo Delgado (2006), o conceito *capitalismo acadêmico* esclarece não só a forma como os serviços universitários são transformados em mercadorias, assim como a crescente importância que adquirem, nas universidades públicas, as atividades que servem para conquistar clientes e obter maiores rendimentos. Desse modo, em muitas

universidades públicas, os investigadores passam a dedicar boa parte de sua jornada de trabalho e, sobretudo a sua inteligência, talento e disposição de trabalho, a buscar clientes no marco de programas de vinculação universidade/empresas.

Diante desse quadro, há de se admitir que as mudanças mais recentes introduzidas nas universidades latino-americanas têm agravado um processo de intensificação e precarização do trabalho docente. Essas mudanças trazem novos desafios para os trabalhadores docentes das universidades públicas e para os que fazem dos obstáculos seus objetos de investigação e análise.

Posto isso, acredita-se que a especificidade do trabalho docente requer estudos cuidadosos a respeito do processo de subsunção do trabalho docente ao capital e ao *capitalismo acadêmico*, buscando entender os aspectos da especificidade dessa categoria, principalmente quando se trata do controle do seu processo de trabalho. Portanto, alguns aspectos da atividade docente necessitam reflexão, tais como: profissionalização, composição de classe, processo de trabalho, organização do trabalho, autonomia e produção do conhecimento, produtivismo acadêmico.

Resta, então, dizer que a complexidade que perpassa o trabalho docente do ensino superior faz atentar à realidade educacional e, assim, tentar caracterizar toda essa dinâmica. Nesse sentido, é preciso compreender as re-configurações do público e as reformulações no âmbito do Estado e os seus impactos na universidade pública. Portanto, fica evidente a necessidade de estudos que possibilitem aprofundamento das questões acerca das transformações nas instituições de ensino superior e as conseqüências para o trabalho docente.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, LC. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 173-200.

_____. O federalismo e questões institucionais. In: MELO, M.A. Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife, PE: Editora Massangana. 161-198. 1999.

ARRECHTE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revair; São Paulo: Fapesp, 2000.

ARROYO, Miguel. Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BARRETO, Raquel Goulart & LEHER, Roberto. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVERA, Dalila A. (org.) Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores Docentes. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. Educação & Sociedade, Campinas: Cedes/UNICAMP, vol. 26, n.92, p. 725-753, out. 2005.

BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliografical essay for Latin America (and other) scholars. International Public Management Journal. no. 3, p.229-265, 2000.

BRENNER, Robert. O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BROOKOVER, WC et al. School social systems and student achievement. Schools can make of difference. New York, Praeges.1979.

BRZEZINSKI, I (org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

Castro, Jorge Abrahão de & Sadek, Francisco. Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000. Texto par discussão nº995. Brasília, IPEA, 2003. Disponível via <www.ipea.gov.br>. Acesso em janeiro de 2004.

Castro, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educ. Soc., Out 2007, vol.28, no.100, p.857-876. ISSN 0101-7330.

_____. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). In: Textos para discussão nº.760. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível via <www.ipea.gov.br>. Acesso em dezembro de 2000.

_____. O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. In: Textos para discussão nº.604. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível via <www.ipea.gov.br>. Acesso em dezembro de 1999.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hégio (Org.) A universidade em ruínas na república dos professores. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. p. 211-223.

CHESSAIS, François. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã Editora, 1996. 335 p.

CODO, Wanderley (Coord.). Educação: carinho e trabalho. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. Tempo social:Revista de Sociologia. USP, São Paulo, 11(2). 183-197. out. 1999. editado em fev. 2000.

_____. Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90: a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. Petrópolis, RJ: ANPOCS. Trabalho apresentado no XXIV encontro anual da ANPOCS, GT 03, Estrutura social e desigualdade. outubro 2000. disponível em disquete.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: Cury, CRJ et al. Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DAL RI, Neusa Maria. Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade. 1997. 227f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

DALE, Roger. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. Journal of education policy. vol. 14, no. 1, p. 1-17, 1999.

DARLING-HAMMOND, L & WISE,A. Beyond standartization: State standards and school improvement. Elementary school journal, v. 85; nº 3; p. 315-336; 1985.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e as verbas da educação. São Paulo: Xamã. 2001.

DELGADO, Jaime Ornelas. Neoliberalismo y capitalismo acadêmico. Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2006.

DRAIBE, Sonia M. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: DINIZ, E. & AZEVEDO, S. Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

_____. A experiência brasileira recente de descentralização de programas de apoio ao ensino fundamental. In: Costa, VLC(org).Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Fundap: Cortez. p. 68-98, 1998.

DUARTE, Marisa R. Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. Perspectiva: revista do centro de ciências da educação UFSC. Florianópolis: Editora da UFSC: NUP/CED. vol. 20, nº 02. p.303-329. jul-dez. 2002.

_____. Limites à educação básica: expansão do atendimento e relação federativa. In: Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte, MG: Editora Autêntica, 1999. p. 237-252.

_____. Limites à municipalização na educação básica. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, RJ: IBAM. ano 45, nº 224. p. 32-37. mar.-abr. 2000.

DUARTE, MRT & TEIXEIRA, VL. Política nacional de administração da educação básica: autonomia e intervenção. In: Dourado, LF(org) Financiamento da educação básica. Campinas, SP: Autores associados; Goiania, GO: Editora da UFG, 1999. Hopes, 1988;

DURHAM, Eunice. A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social*. n. 2. v. 11 São Paulo: USP, 231-254, out. 2000.

DURUT-BELLAT, Marie. Politiques éducatives et analyse des inégalités : de quelques vertus heuristiques des comparaisons franco-britanniques. *Revue française de pédagogie*. no. 135, p. 19-28. avr.-jun. 2001.

FERRAZ, Anna Cândida. A Autonomia Universitária na Constituição de 1988. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo: Edição especial, set. 1998. Disponível em: www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistapege/revista/tes5.htm. Acesso em: outubro de 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio & Ciavatta, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educação & Sociedade, Campinas: Cedes/UNICAMP, vol.24, n.82, p.93-130, abr. 2003.

GENTILI, P (org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

HARVEY, David. Neoliberalismo e restauração do poder de classe. 2004. Disponível em: http://resistir.info/varios/neoliberalismo_ago04_port.html> Acesso em nov. 2007.

IBARRA, Eduardo. Capitalismo académico y globalización: I a universidad reinventada. Educação & Sociedade, Campinas: Cedes/UNICAMP, vol.24, n.84, p.1059-1067, set. 2003.

INEP/MEC/BRASIL. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *R. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

LAVINAS, L & BARBOSA, MLO. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola do Recife. *Dados*, vol.43, no.3, Rio de Janeiro, 2000.

LEHER, Roberto. Feições da mercantilização da educação e neocolonialismo. Disponível em: http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/Docs/13122005161150_An%C3%A1lise_rleher_dez05.doc. Acesso em novembro de 2007.

_____. A universidade nos países periféricos e o projeto de autonomia do MEC. Revista da Adunicamp. Campinas, n. 2, nov. 1999. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/publicacoes/revista2/leher.htm>. Acesso em: agosto de 2006.

LEVACIC, R. Local management of schools in England: results after six years. *Journal education policy*. vol. 13, no. 3, p. 331-350. 1998.

MAROY, Christian. Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens., In: Dutercq Yves ed., *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

MARTINS, André Silva & NEVES, Lúcia M^a. Wanderley. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia M^a. Wanderley (Org.) Reforma universitária do governo Lula. Reflexões para o debate. São Paulo: Editora Xamã, 2004, p. 91-110.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. O trabalho docente no contexto das reformas. GT 5 – Política Educacional. 28^o Reunião anual da ANPED. 2005. Disponível em: www.anped.org.br. Acesso em novembro 2007.

MÉSZÁROS, István. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. O poder da ideologia. São Paulo: Boitempo, 2004.

MONLEVADE, João e FERREIRA, E. O FUNDEF e seus pecados capitais. Ceilândia, DF: Idéia Editora, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). As Reformas Educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes. Belo Horizonte, Autêntica, 2003.

_____. Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. Educação & Sociedade. Campinas; CEDES. Dossiê: Globalização e educação: precarização do trabalho docente. (Parte II). Vol. 25. n. 89, 2004.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. Educação & sociedade, Campinas: Cedes/UNICAMP, vol. 26, n. 92, p. 753-776, Especial – out. 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.877-897. ISSN 0101-7330

_____. Um fundinho chamado “Fundão”. DOURADO, LF. (org) Financiamento da Educação Básica. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. p. 85-98.

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educ. Soc.*, Out 2007, vol.28, no.100, p.831-855. ISSN 0101-7330.

_____. Financiamento da educação: algumas ponderações sobre o debate a respeito da municipalização do Ensino Fundamental. In: KRASILCHIK, M. (org) USP fala sobre educação. São Paulo, SP: FEUSP, 2000. p. 61-80.

POWER, Sally. Managing the state and the market: “new” education management in five countries. *British Journal of Educational Studies*. vol. 45, no. 4, p. 342-362. 1997.

RUTTER, M. et al. *Fifteen thousand hours: secondary schools and their effects on children*. Cambridge, MA: University Press, 1979.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Formação de Professores na Cultura do Desempenho. *Educação & sociedade*, Campinas: Cedes/UNICAMP, vol. 25, n. 89, p. 1145-1157, Set./Dez. 2004.

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas*. 4a. ed. Campinas, SP: Autores Associados. 1998a.

_____. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação*. Campinas, SP: Autores Associados. 1998b.

SLAUGHTER, Sheila & LESLIE, Larry L. *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore, USA/London, England: The Johns Hopkins University Press. 1999.

TAVARES, Maria das Graças G. Reformas da educação superior no Brasil pós 85: desafios à extensão e à autonomia universitárias. Disponível em: www2.uerj.br/~anped/11/20/TAVARES. Acesso em: agosto 2006.

TRINDADE, Hélió. A autonomia segundo o MEC: fragilidade política e ambigüidade conceitual. In: TRINDADE, Hélió (Org.) *A universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 171-176.

Vandenbergh, R *Creative management of a school: a matter of vision and daily interventions* *Journal of Educational Administration*. vol., 33; n° 2, p. 31–51; 1995

VELLOSO, Jacques. *Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos?* Algarte, RA & Gracindo, RV (orgs). *Produção de pesquisas em administração da educação no Brasil*. Brasília, DF: ANPAE. 1998.

VIEIRA, Emília Peixoto & OLIVEIRA, Júlia Maria da Silva. *As condições do trabalho docente no ensino superior no contexto das reformas educacionais: impactos na realidade bahiana – a UESC em questão*. Ilhéus/Bahia. Projeto de pesquisa. 2007.

WORLD BANK. *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington. D.C. 1994.

ZARUR, George. *Autonomia Universitária: para onde vai a universidade brasileira*. Disponível em: www.georgezarur.com.br/pagina.php/95. Acesso agosto 2006.

ORIENTAÇÃO DE ESTUDO



ATIVIDADE 1

- a) Quais são suas atividades na escola, além da sala de aula? Elabore uma lista dessas atividades;
- b) Identifique em quais dessas atividades você participa tomando decisões com fundamento na sua formação e experiência profissional.

ATIVIDADE 2

Refleta sobre os temas abaixo e os discuta com o seu grupo de estudos. Você considera que se as escolas dispusessem de maior autonomia política e administrativa elas deveriam responsabilizar-se por:

- a) Selecionar os conteúdos a serem ensinados aos alunos;
- b) Definir os processos de avaliação das aprendizagens;
- c) Selecionar os profissionais que nelas trabalham.

ATIVIDADE 3

De acordo com o texto, podemos afirmar que o FUNDEF

- a) contribuiu para ampliar o acesso ao ensino fundamental e melhorar a qualidade da educação;
- b) contribuiu para ampliar os recursos públicos destinados à educação básica;
- c) vinculou 25% dos recursos provenientes de impostos e transferências dos estados e dos municípios à educação básica;
- d) contribuiu para melhor distribuir os recursos destinados ao ensino fundamental em cada estado brasileiro;
- e) vinculou novos recursos provenientes de impostos e transferências ao ensino fundamental.

ATIVIDADE 4

De acordo com a autora podemos afirmar que autonomia universitária significa que:

- a) As universidades brasileiras podem escolher livremente seus dirigentes;
- b) As leis federais ou leis estaduais podem regulamentar o exercício da autonomia universitária;
- c) As universidades devem observar as regras referentes a prestação de contas dos recursos públicos a ela destinados;
- d) As universidades brasileiras podem definir regras próprias para seu funcionamento administrativo, escolha de dirigentes e contratação de professores;
- e) As normas referentes às pesquisas, currículos e avaliação são definidas pelas universidades sem intervenção dos governos federal ou estaduais.

ATIVIDADE 5

Quais as razões apontadas pela autora para afirmar que “pouco se fez no Brasil para tornar realidade o princípio constitucional de autonomia das universidades”

ATIVIDADE 6

A partir da segunda metade da década de noventa, muitos acontecimentos contribuíram para transformar a universidade em uma “organização administrada”.

Tendo em vista esta informação, assinale com **V** as afirmativas verdadeiras e com **F** as afirmativas falsas.

- () o crescimento da contratação de serviços que geram recursos financeiros para as universidades;
- () a expansão do ideário de gerenciamento da educação superior de forma semelhante ao setor privado;
- () as mudanças introduzidas na contratação e nas relações de trabalho dos professores e funcionários das instituições de educação superior;
- () a difusão de idéias sobre o pagamento de mensalidades pelos estudantes;
- () o dispositivo constitucional que assegurou autonomia às universidades brasileiras.

ATIVIDADE 7

As afirmações abaixo são referentes ao trabalho docente na educação superior.

Assinale com **V** as afirmativas verdadeiras e com **F** as falsas.

- () a busca de recursos para financiar a educação superior pública promove atividades de prestação de serviços para o mercado pelos docentes;
- () a captação de recursos privados pelos professores de educação superior contribui para ampliar a autonomia da universidade;
- () é uma atividade complexa, influenciada pela dinâmica de mudanças sociais e econômicas;
- () existem medidas que incentivam ganhos financeiros dos docentes vinculados ao aumento da produção acadêmica;
- () as avaliações de desempenho dos docentes tem contribuído para intensificar o trabalho dos professores da educação superior.

ATIVIDADE 8

Observe os temas apresentados na lista a seguir e numere-os de acordo com a ordem em que foram abordados no texto:

- () estudos sobre a influência da escola no desempenho do aluno legitimaram; mudanças políticas e administrativas na organização dos sistemas de ensino;
- () no Brasil movimentos sociais por mais democracia promoveram maior autonomia das escolas e dos sistemas de ensino;
- () pressões por mais democracia, crise econômica e fiscal do Estado e a permanência das desigualdades sociais alteraram as características e organização dos sistemas de educação escolar;
- () as mudanças introduzidas nas atividades dos professores de educação superior contribuem para a precarização e intensificação dessas atividades;
- () um dos fatores que contribuem para piorar a situação de trabalho dos professores de educação superior são as avaliações centradas em resultados *performance*;
- () no governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidos diversos mecanismos para restringir a autonomia das universidades brasileiras de matriz neoliberal;
- () a Constituição de 1988 assegura às universidades brasileiras autonomia didática, científica, financeira e administrativa sem qualquer restrição.

ATIVIDADE 9

Pesquise a respeito do FUNDEF e do FUNDEB e assinale com **V** as afirmativas verdadeiras e com **F** as falsas.

- () Esses mecanismos políticos ampliaram e aumentaram os recursos vinculados à educação escolar definidos desde 1988;
- () Esses mecanismos políticos modificaram a forma de distribuir os recursos vinculados à educação em cada estado brasileiro;
- () Esses mecanismos políticos contribuíram e contribuem para melhorar a qualidade da educação escolar no Brasil;
- () Esses mecanismos políticos contribuíram e contribuem para ampliar o acesso às diferentes etapas da educação básica brasileira.

ATIVIDADE 10

Leia as definições sobre clientelismo e patrimonialismo.

O Clientelismo é um sub-sistema de relação política onde se reedita uma relação análoga àquela entre suserano e vassalo do Sistema Feudal, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político. Essa relação social resulta em dependência e subordinação de uma pessoa ou grupo a outra ou outros e na troca de favores.

O patrimonialismo caracteriza-se por relações políticas que não fazem distinção entre os limites do público e os limites do privado. A idéia principal que expressa refere-se ao trato da coisa pública pela autoridade como se privada fosse. Ou seja, os governados são vistos como subordinados ou súditos porque desprovidos de bens considerados como seus.

a) Tendo em vista estas definições, assinale as alternativas com a letra **C** caso concorde com ela, com a letra **D** se discordar e com as letras **CD** se concordar ou discordar em parte com as afirmativas.

- () No Brasil existem políticos clientelistas, pois trocam votos por empregos públicos ou pela realização de obras de interesse de grupos sociais. Essa é uma das formas de se fazer política no Brasil
- () Pedidos de emprego nas escolas publicas aos governantes revelam que relações políticas características do patrimonialismo estão difundidas na população brasileira

b) Após assinalar sua resposta, apresente para o seu grupo de estudos as razões de sua posição

RESPOSTAS

ATIVIDADE 1

- a) Estão corretas as respostas referentes às seguintes atividades: participa da gestão de sua instituição de educação básica ou superior, da escolha de seus dirigentes e administradores escolares, das decisões sobre aplicação dos recursos disponíveis.
- b) resposta livre.

ATIVIDADE 2

Letra A

ATIVIDADE 3

Letra D

ATIVIDADE 4

Letra A e C

ATIVIDADE 5

A resposta deverá considerar argumentos que expressam os seguintes pontos: a) as políticas governamentais posteriores a 1988 visaram desconstitucionalizar a autonomia universitária; b) as várias propostas de alteração da Constituição através de projeto de emenda constitucional que implicavam mudanças substantivas em relação à autonomia universitária, como por exemplo, o projeto, através do qual pretendia-se destinar às universidades federais um percentual fixo dos recursos da União vinculados à educação; c) o conceito de autonomia fundamentado na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema e na avaliação quantitativa como critérios para a concessão de recursos para as universidades.

ATIVIDADE 6

A seqüência de letras correta é: V, V, F, F, V.

ATIVIDADE 7

A seqüência de letras correta é: V, V, V, F, V.

ATIVIDADE 8

A seqüência de números correta é: 2, 3, 1, 6, 7, 5, 4.

ATIVIDADE 9

A seqüência de letras correta é: F, V, F, F.

ATIVIDADE 10

- a) C e C
- b) resposta livre e coerente.



ESTUDO COMPLEMENTAR

Organização e administração escolar: curso básico. Manoel Bergström Lourenço Filho. Nº: 8; Mês: mar.; Ano: 2007. Brasília, DF. Disponível em www.inep.gov.br.

A primeira edição desta obra foi publicada em 1963 e esta reedição reproduz o texto da 5ª edição, de 1970. Divide-se em duas partes. Na primeira, o autor contempla os conceitos e instrumentos de análise necessários à compreensão dos fatos de estruturação e de gestão dos serviços escolares. Na segunda, fornece os elementos legais básicos (os dispositivos constitucionais e a Lei nº 4.024/61) que devem ser considerados para a aplicação, numa situação concreta, dos princípios e normas apresentados na primeira parte.

Modelos institucionais de educação superior. Autor: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. V.: 7; Mês: dez.; Ano: 2006.

Van Zanten, Agnes (directrice). **Dictionnaire de l'éducation.** Paris, PUF. 2008.

ISBN 978-85-99372-66-1



O Curso de Pedagogia UAB UFMG proposto pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais visa à formação inicial de professores para a Educação Infantil e os quatro anos iniciais do Ensino Fundamental. Trata-se de um curso a distância, com momentos presenciais, desenvolvido pela UFMG em parceria com prefeituras de municípios onde foram criados os Pólos Municipais de Apoio Presencial, nos moldes definidos no Edital SEED/MEC no 1/2005, de 16 de dezembro de 2005.

O curso de Pedagogia UAB UFMG tem como referência o curso Veredas – Formação Superior de Professores, oferecido a professores da 1ª à 4ª série do ensino fundamental, em exercício nas redes públicas de Minas Gerais. O curso foi considerado, por educadores e entidades educacionais de renome, como inovador, tanto na concepção de formação de professores quanto na organização e dinâmica de gestão.

O Curso de Pedagogia UAB UFMG foi organizado na forma de um curso de graduação plena, distribuído em oito módulos, com duração prevista de quatro anos. Habilita para o exercício do magistério na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental, de acordo com os requisitos contemporâneos para os profissionais da área de educação e as determinações legais vigentes no Brasil.

