

DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA NO PROGRAMA TV ESCOLA: OS DESCOMPASSOS ENTRE O DISCURSO OFICIAL E A PRÁTICA NO COTIDIANO ESCOLAR

*Alda Maria Duarte Araújo Castro
Antônio Cabral Neto*

RESUMO

O artigo apresenta reflexões e análises sobre a utilização da educação a distância na formação continuada de professores, no contexto da reforma educacional brasileira da última década. Em particular focaliza o Programa TV Escola, escolhido pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC - como um dos eixos de sua política para a área. O Programa incorpora os princípios da descentralização e autonomia, procurando estabelecer uma adequada relação custo/benefício, que permita reduzir os investimentos em educação e provocar a melhoria da qualidade do ensino. Esses dois eixos (descentralização e autonomia) se constituem objeto de análise deste artigo.

Palavras-chave

Educação a distância
Formação de professores
Descentralização
Autonomia

ABSTRACT

The article analyzes the use of learning distance to prepare teachers in continued form in the context of Brazilian Education Reform in the last decade. The main focus is on the Program TV Escola chose by Ministério de Educação e Cultura – MEC - as an important axe in the policy for the area. The Program incorporated the concepts of decentralization and autonomy searching adequate costs/benefits relation that would make possible a substantial reduction in the educational investments without losses in the quality teaching level. Both principles, decentralization and autonomy, are analysed in the article.

Key-words

Learning distance
Teacher formation
Decentralization
Autonomy



A capacitação de professores realizada através da educação a distância constitui uma das medidas propostas pelo Ministério da Educação Cultura e do Desporto – MEC, para corrigir o quadro deficitário de formação de professores existente no país. Colocado como um dos protagonistas centrais do ideário da reforma educacional brasileira, o professor é visto como um elemento importante no contexto das inovações apresentadas para modernização dos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, a sua qualificação passa a ser pensada em termos de produzir um profissional cada vez mais competente tecnicamente, com baixo custo e em menor tempo. Essa política para melhorar o sistema de ensino pretende dotar o professor das competências básicas necessárias para o exercício do magistério. A estratégia utilizada pelo governo não pode ser analisada como uma ação isolada, mas como parte de uma política global da reforma educacional brasileira que vem sendo implantada a partir da década de noventa (século XX).

Utilizada como uma área estratégica do programa de governo, a educação a distância se consubstancia como um programa em que as categorias qualidade, eqüidade e eficiência se constituem em eixos norteadores na busca por padrões educacionais compatíveis com o direito de cada cidadão no sentido de ver satisfeitas suas necessidades básicas de aprendizagem.

Nesse contexto, os planos de governo vêm enfatizando a utilização de programas de educação a distância na área educacional, em especial na formação continuada de professores, atendendo a um duplo objetivo: as recomendações dos organismos internacionais para a área que apresenta a educação a distância como alternativa viável de superação das dificuldades enfrentadas pelo sistema educacional e a possibilidade de diminuir cada vez mais os investimentos do Estado na área educacional com programas de capacitação em massa que possibilitam atingir a população em grande número, com menor custo.

Para a implantação da política educacional, nessa área, foi criada a Secretaria de Educação a Distância - SEED, em 1991, e, dentro de seu plano plurianual, foram destacados, inicialmente, dois programas estratégicos: o TV Escola, para levar a um maior número possível de professores os subsídios e as informações de que precisam, por meio da televisão (via satélite) e o Informática na Educação, para introduzir opções ao método puramente expositivo e formar



cidadãos que dominem os instrumentos de tecnologia contemporânea. Posteriormente, em 1999, foi incorporado o Programa de Formação de professores em Serviço- Proformação.

Esse conjunto de propostas tenta responder às necessidades concretas de um país marcado por profundas contradições. Mas, é visível a preocupação com usar a tecnologia como um instrumento capaz de proporcionar a formação do professor ou do cidadão de forma mais barata e econômica. Não existe a preocupação com incorporar, de forma crítica e criativa, a tecnologia no contexto escolar.

É nessa perspectiva que o Programa TV Escola assume um lugar estratégico na política governamental de melhoria de qualidade do ensino e de valorização do professor. Os discursos oficiais enfatizam que o uso da tecnologia na escola vai provocar profundas mudanças nas diretrizes curriculares, na gestão das escolas e nos processos de ensino, tendência também observada nas orientações do Banco Mundial, da CEPAL e da UNESCO. Esses organismos priorizam a formação continuada em detrimento da formação inicial, recomendando que a mesma seja realizada, preferencialmente, em serviço e através da educação a distância.

O Programa TV Escola¹ elaborado de acordo com as características da reforma educacional, traz, em suas diretrizes, os princípios da focalização, da descentralização, da autonomia e da privatização. Neste artigo, serão priorizados, apenas, os aspectos da descentralização e da autonomia da unidade escolar e a forma como esses princípios são incorporados ao Programa TV Escola.

1. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO UM DOS EIXOS DO PROGRAMA TV ESCOLA

A descentralização, como estratégia de gestão, tem sido utilizada como um dos princípios da reforma educacional da década de noventa, com o propósito de melhorar a qualidade da educação. Nessa nova conjuntura, o modelo de descentralização é desenhado pelas políticas neoliberais, que preconizam a redefinição do papel do Estado, diante da sua incapacidade de prestar serviços à população, da falta de agilidade administrativa e das burocracias governamentais.



Para Cabral Neto e Almeida (2000), a perspectiva de descentralização que respalda as reformas empreendidas pelo governo na década de noventa em conformidade com a orientação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado – MARE - é a da descentralização do processo de tomada de decisão e da gestão, em um movimento em direção à base do sistema educacional, ou seja, a escola como instituição responsável diretamente pela prestação dos serviços à comunidade.

A discussão sobre a descentralização do sistema educacional não é recente. Ela remonta ao Ato Adicional de 1834 e vem assumindo diversas concepções de acordo com o contexto político, econômico, cultural e social de cada época. Nos anos noventa, do século XX, o discurso da descentralização adquire um ar de modernidade, sendo incorporada às agendas políticas dos governos.

No Brasil, o MEC, ao assumir a descentralização como eixo da gestão educacional, tem em vista a melhoria dos indicadores de desempenho escolar, uma vez que, teoricamente aproxima dos governos locais as necessidades reais das escolas. Assim, a orientação de descentralização pode ser encontrada nos programas de apoio ao ensino fundamental, entre eles: o de reforço financeiro das escolas; o da merenda escolar e o da capacitação docente, mediante o ensino a distância (TV Escola).

De concepções descentralizadas, esses programas, no entender de Draibe (1999), foram criados para alterar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na dependência e na passividade da escola e da comunidade escolar. Para atender a esse objetivo o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo o país o modelo de **autonomização da unidade escolar**, até então experimentada por alguns poucos Estados (grifos da autora).

No caso específico da capacitação docente através da educação a distância, essa característica de descentralização pode ser evidenciada no Programa TV Escola, que, no entender de Maria Helena G. de Castro (1998), foi criado com o objetivo primordial de constituir-se um programa estratégico no processo de capacitação continuada dos professores.

A concepção prevalecente de descentralização do TV Escola é o de plena autonomia da escola, quanto à gravação e utilização de filmes para a capacitação do docente e para o processo pedagógico em sala de aula. O

programa TV Escola baseia-se em uma concepção de descentralização radical² da capacitação docente.

No processo de descentralização, a escola passa a assumir funções que, antes, eram da competência do Estado, como o caso da administração dos recursos financeiros. No caso específico do Programa TV Escola, passa a ser competência da escola a formação continuada de seus professores. Isso implica que o processo de descentralização, como estratégia para melhorar o desempenho da escola, passa para esta não só a autonomia, mas também a responsabilidade para a administração dos recursos e para a formação de professores.

No entender de Casassus (1999), a descentralização radical consiste em eliminar o nível intermediário das decisões em prol da escola, visando à maior eficiência das ações, uma vez que freqüentemente se podem perceber redundâncias de competências e atribuições entre os níveis de decisões no que se refere às atividades administrativas e pedagógicas.

Dessa forma, o Programa TV Escola foi elaborado para eliminar essa dualidade de ações, concedendo autonomia à escola no sentido de definir que tipo de capacitação deve ser realizada com seus professores. Cada escola, de modo voluntário, pode gravar e utilizar os filmes segundo suas condições, regras e tradições de suas redes. Esse processo não estaria, no entanto, totalmente descentralizado uma vez que a operação de aquisição, produção e emissão dos programas centralizam-se na Fundação TV Escola, do MEC.

A complexidade de um programa que pretende modificar a prática pedagógica, com a introdução de um recurso tecnológico no ambiente escolar, não teve uma boa aceitação pelas unidades escolares. Esse fato pode ser atribuído à própria característica da descentralização, que não foi implantada de forma gradual e nem procurou, com antecedência, preparar os atores envolvidos para participarem ativamente do programa e incorporá-lo ao cotidiano da sala de aula.

Pode-se atribuir ao modelo de descentralização adotado as inúmeras dificuldades com o processo de implementação do Programa TV Escola. Ao radicalizar o processo de descentralização e considerar, apenas, o nível central como idealizador do programa e as unidades como executoras, com autonomia para decidir como utilizar as fitas para capacitar o professor, o MEC descentralizou o programa de forma abrupta, sem o devido preparo das partes



envolvidas e sem o devido assessoramento (em muitos casos) das Secretarias Estaduais, deixando uma lacuna muito difícil de ser preenchida pela falta de preparo dos docentes e pela infra-estrutura deficiente das escolas.

Dessa forma, constata-se que a descentralização por si só não é suficiente para resolver os problemas educacionais principalmente se a sua implementação não se constituir num processo planejado e não contar com o apoio dos atores envolvidos. É óbvio que não se deve ter pela descentralização nem uma postura mítica, que acredita que ela vai ser a salvação de todos os males, nem, apenas, atribuir-lhe uma postura política. Para Lobo (1990), acreditar nesses pressupostos seria, na verdade, ignorar as décadas de má estruturação do Estado como um todo e as conseqüências dessa má estruturação no campo educacional.

O MEC, ao lançar o Programa TV Escola, se aproxima dessas duas posturas. Acredita no TV Escola como capaz de resolver o problema de formação de professores em todo o país, e acredita, também, que, descentralizando, estaria propiciando melhores condições para a implantação do programa, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais. Esquece que a situação educacional do país é caótica, e, em especial, a formação de professores é deficiente na maioria das escolas.

24

A descentralização é uma estratégia, porém não a única, logo deve ser vista não de forma mítica, como se fosse resolver, por si só, os problemas educacionais. Ela é um dos instrumentos disponíveis ao Estado para que se promovam mudanças. Para tanto, a ela devem ser associados outros mecanismos de transformação das próprias instituições. Por si só, e utilizada de forma isolada, sem alterar outros aspectos do aparelho do Estado, a descentralização não pode trazer os resultados esperados.

A descentralização, todavia, pode se constituir em um excelente instrumento para se avançar em direção a objetivos mais amplos, como a democratização e a equidade social, porque ela possibilita a aproximação da sociedade civil do Estado. Para que a descentralização atinja seus objetivos, algumas premissas básicas devem ser respeitadas. Para Lobo (1990), essas condições seriam a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório e a criação de mecanismo de controle social.

O modelo de descentralização utilizado pelo programa TV Escola não atende a esses princípios. Em primeiro lugar, não foram consideradas as diferenças econômicas, financeiras, políticas e administrativas existentes nas



escolas, para lançar um programa de capacitação de professores em nível nacional.

Considerou-se a homogeneidade quando se sabe da grande heterogeneidade do sistema educacional brasileiro, em função de diferentes motivos, como diferenças regionais, complexidade institucional do país, características das redes públicas de ensino, marcadas por distintas capacidades administrativas e pelo centralismo das tomadas de decisões.

A pesquisa realizada pelo INEP/Neep (1997) demonstra que o nível de desempenho e eficácia do Programa TV Escola está associado ao nível de qualificação de professores e do diretor da escola, e, ainda, ao nível das escolas estaduais de grande e médio porte e escolas situadas em regiões mais desenvolvidas.

“As características da implementação distribuem-se muito desigualmente entre os distintos grupos de escolas. Se é verdade que os indicadores de condições materiais do programa – ter o equipamento e em bom estado de funcionamento – repartiam-se equilibradamente entre os diferentes segmentos, é certo também, como mostram os dados do **survey**, que **as operações de gravação ainda não se verificavam em mais da metade das escolas das regiões Nordeste e Norte, ou das escolas municipais ou das pequenas escolas**” (INEP, p. 77, grifos do autor).

25

Implantado abruptamente, o modelo de descentralização do Programa não considerou o princípio de gradualismo. A sua implantação não se deu acompanhada da criação de mecanismos que permitissem a participação dos atores educacionais na sua construção, foi mais uma imposição das políticas educacionais elaboradas em nível central, dificultando o compromisso das pessoas com o desenvolvimento do Programa. A forma de descentralização assumida pelo Programa TV Escola não é uma descentralização da concepção do Programa, mas de atividades, previamente definidas, e nas quais não houve a participação dos atores envolvidos.

A pesquisa realizada pelo MEC/Cesgranrio (1998) inclui depoimentos significativos que expressam a falta de conhecimento prévio dos professores e dos coordenadores das escolas, sobre o Programa:

“(...) chegaram os equipamentos na escola, nem os professores e nem a própria direção sabia para que era aquele equipamento. (...) chegou antes de haver uma sensibilização dos professores.(...) Então eu acho que o grande impasse foi esse”. (p.32)

A transparência no processo decisório fica comprometida, principalmente porque as decisões sobre a produção de vídeos, conteúdos a serem veiculados, bem como o material impresso complementar às informações do Programa TV Escola são da competência da Secretaria de Educação a Distância do MEC, em nível central. Para as escolas, cabe uma autonomia extremamente limitada, ou seja, selecionar os programas que deverão compor sua videoteca. Muitas vezes, os professores – os agentes mais interessados no processo – não chegam a participar da seleção desses programas, ficando esse trabalho sob a responsabilidade do diretor ou do coordenador pedagógico, não havendo, portanto, por parte de todos aqueles envolvidos, o compromisso à cumplicidade, imprescindíveis à obtenção do sucesso do Programa.

26

O mecanismo de controle social estaria na participação da sociedade civil em todo o processo. A descentralização, para romper com o padrão autoritário até então vigente, deve propiciar oportunidades à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação. Ou seja, trata-se de garantir que vários segmentos interessados nas ações tomem parte dos Conselhos, participem ativamente das atividades da escola, das decisões, contribuindo para que a gestão e a tomada de decisão sejam transparentes.

Não obedecendo a nenhum desses critérios, a descentralização pretendida pelo Programa TV Escola fica comprometida. Ao se fazer uso de uma política de descentralização, espera-se alcançar, no campo político, maior participação e economia; no plano econômico, a expectativa é de mais recursos, e de melhor qualidade no campo técnico-pedagógico; e, no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais. As pesquisas realizadas mostram a melhoria de alguns desses indicadores, entretanto, considerando-se as pretensões do Programa, os dados são, ainda, muito incipientes para serem generalizados.

No caso especial do Programa TV Escola, que pretende uma descentralização radical, pode-se inferir que ele não se constitui um processo



de descentralização objetivando a democratização e a construção de cidadãos participativos. Em primeiro lugar, a autonomia da escola se limita a selecionar os programas que deverão compor sua videoteca, mas a decisão sobre que tipo de filmes deverão ser veiculados, que filmes deverão constar na programação são da competência do MEC (poder central). Por outro lado, a falta de instrumentalização e preparação para trabalhar com os atores envolvidos em um programa descentralizado, depois de anos de centralismo nas escolas, não ocorreu, o que, de certa forma, inviabiliza o bom funcionamento do processo.

O que se torna mais evidente nesse tipo de estratégia de descentralização utilizado é a diminuição dos gastos do poder público com a educação, e, em especial, com a formação de professores, conforme vem se configurando nas diretrizes políticas adotadas pelo Brasil na década de noventa. Não há por parte do governo um investimento amplo em programas de formação de professores, mas um investimento em programas setorializados de educação a distância, utilizando mecanismos de redução de gastos na formação de professores.

Esse não é um modelo de descentralização que pressupõe a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficiência e a eficácia dos serviços oferecidos e não se constitui em uma estratégia obrigatória para a consolidação da democracia conforme expresso no discurso oficial.

27

2. A AUTONOMIA DA ESCOLA PARA A FORMAÇÃO EM SERVIÇO

A política educacional implantada na última década do século XX tem provocado modificações no espaço escolar. Essas transformações, segundo Barroso (1997), podem ser traduzidas em diferentes medidas, que vão desde o reconhecimento e reforço da autonomia da escola, promoção da associação entre escolas e a sua integração em territórios³ mais amplos até a adoção de modalidades específicas de gestão adaptadas às novas demandas da sociedade.

Isso significa que a escola sai do obscurantismo a que esteve submetida, nesses longos anos, para assumir um papel central como uma unidade executora de suas ações, responsável pelos seus êxitos e fracassos. O processo de burocratização dos sistemas de ensino ocorrido ao longo do século XX fez com que a escola fosse considerada como uma unidade de execução de decisões



tomadas fora do seu âmbito, nos altos escalões da burocracia estatal. Esse quadro vem mudando no âmbito das reformas educacionais, em função do papel que o Estado vem assumindo face às mudanças econômicas, políticas e sociais que estão ocorrendo em nível mundial.

De Estado que absorvia e centralizava diversas funções, por força das teses neoliberais, passa a diminuir de tamanho, deixando de assumir o papel de executor das políticas sociais - entre elas, a da educação - para se concentrar em sua função coordenadora. Nesse contexto, abre espaço para o processo de descentralização, e as instâncias menores passam a assumir o papel central de órgãos executores de políticas, tendo como conseqüência a ampliação da sua autonomia nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico. Bacelar entende (1997, p. 29) que

“A autonomia da escola, vista como um processo decorrente da descentralização, requer uma compreensão que leve à percepção de seu real sentido quando exercido a nível de escola pública. O primeiro ponto a considerar refere-se a sua natureza, ou seja, é a autonomia da escola absoluta ou relativa, tem a escola pleno poder para decidir e decidir sobre todos os aspectos?”

A própria autora oferece subsídios para a resposta à pergunta, pois à medida que a escola pública é uma instituição inserida em um sistema mais amplo - o sistema educacional - ela estará sempre presa a regras e determinações que provêm do sistema central, ou seja, cabe-lhe sempre, nos seus projetos pedagógicos e nos processos de avaliação, efetivar as linhas gerais da política educacional nacional, estadual ou municipal. Portanto, a sua autonomia jamais será absoluta, mas sempre uma autonomia relativa, apesar de que a escola pode utilizar-se desses espaços concedidos, para ampliar ou reforçar essa autonomia por meio de diversas estratégias.

Para Barroso (1998), a autonomia é sempre um conceito relacional, pois a ação (de alguém ou de alguma coisa) constantemente é exercida num contexto de interdependência e em um sistema de relações. Ao conceituar autonomia “como uma maneira de gerir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (p.16), o autor amplia o conceito de



autonomia, afastando-se de uma visão restrita que privilegia a dimensão apenas jurídico-administrativa, que entende por autonomia simplesmente o fato de serem decretadas as competências que são transferidas da administração central e regional para as escolas.

Na atual política educacional brasileira, o Programa TV Escola é um exemplo desse tipo de ação desenvolvida pelo poder central. Elege a descentralização como uma estratégia, atribuindo à escola a responsabilidade pela formação continuada e em serviço dos seus professores. As unidades escolares, além das suas atribuições cotidianas, passaram a se encarregar também de mobilizar os professores, receber e gravar os programas transmitidos pela TV Escola, possibilitar o acompanhamento e os estudos das informações veiculadas nos programas, além de promover a troca de experiência entre professores e com outras escolas.

A pesquisa do INEP/Nepp (1997) considerou a realização das gravações como um dos piores indicadores de desempenho do programa. O argumento para essa explicação realça *que a realização rotineira das gravações supõe uma base institucional mínima e um patamar básico de integração do programa na cultura e nos hábitos pedagógicos das escolas e de suas estruturas superiores de supervisão e coordenação* (p.87).

No entendimento de Cruz (2000), essa situação ocorre porque:

“ O sistema escolar deve operar alterações para que a tecnologia da instrução possa incluir os novos instrumentos, máquinas e processo tecnológicos da comunicação de massa na dinâmica e/ou rotina do trabalho escolar, perspectiva essa que é contrária à tendência atual de adequar a rotina do trabalho educativo aos ditames modernistas da maquinaria e processos tecnológicos que numa certa perspectiva, foram incorporados autoritariamente no ambiente escolar”. (p.2)

O Programa TV Escola previu a autonomia pedagógica da unidade escolar, sem considerar a grande heterogeneidade dos sistemas e das unidades escolares, que exigiam, para o seu bom funcionamento, alguns requisitos materiais e institucionais, tais como: a disponibilidade de um espaço físico; manutenção de equipamentos; boas condições de segurança; um funcionário



apto a realizar todas as atividades e, principalmente, a criação de condições favoráveis para o uso efetivo do programa a partir da sua incorporação no projeto político pedagógico da escola.

Esse foi um dos motivos pelos quais a implantação do programa se fez de forma tão diferenciada nas várias regiões do país. A plena inserção do programa na rotina escolar depende de uma série de condicionantes, desde a seleção e gravação de programas, a organização e controle das fitas gravadas até a programação da exibição das mesmas. A "autonomia" outorgada à escola não foi acompanhada com prévias e adequadas condições administrativas gerenciais e de infra-estrutura, capazes de maximizar as potencialidades dos programas e dos recursos que mobilizam.

A pesquisa do INEP/Nepp (1997), no entanto, reconhece que houve um ganho de autonomia nas escolas. No que se refere ao TV Escola, a pesquisa conclui que o aumento da autonomia da escola se dá, principalmente, na rede estadual, em relação à manutenção do equipamento. Verifica-se que, em 1998, em mais da metade das unidades pesquisadas (56%), a própria escola providenciava o conserto do seu equipamento. Em 1997, o percentual foi de 47%.

30

Essa constatação mostra uma evolução da autonomia, apenas, em aspectos periféricos e não em questões essenciais, caracterizando o lado administrativo e financeiro da autonomia escolar. Em nenhum momento foi possível identificar, na pesquisa, o aumento da autonomia pedagógica da escola, no que se refere à adequação e ao uso dos filmes à capacitação dos professores, integrando-a ao projeto político-pedagógico da escola. Por outro lado, inúmeros são os argumentos apresentados para justificar a não utilização do programa, de forma sistemática, na formação do professor.

Embora o percentual de escolas informantes sobre a gravação dos filmes esteja em torno de 60%, a utilização efetiva, na capacitação docente, é muito reduzida. Essa baixa utilização dos programas na capacitação docente deve-se, dentre outros fatores, à inexistência de um horário na jornada semanal do professor que permita o seu treinamento em serviço.

Esse aspecto mostra que a concepção de autonomia adotada no Programa é uma concepção restrita, no sentido utilizado por Barroso. Isso demonstra que não basta conceder autonomia às escolas, ou seja, a alternativa de desconcentração em torno da escola não é capaz de provocar, por si, uma



maior assunção local de responsabilidades e condução das políticas. Programas com essa pretensão devem ser acompanhados de mudanças em todos os níveis do sistema escolar, pois, na ausência dessas mudanças, o discurso da autonomia se transforma em retórica oficial constantemente negada nas práticas escolares.

O Programa TV Escola tem procurado reforçar a autonomia da escola, porém os resultados da pesquisa do INEP/Nepp (1997) identificaram que essa autonomia acontece apenas em “tese”, pois o desempenho do programa depende, decisivamente, da atuação das Secretarias de Educação do Estado ou do Município. Ou seja, o Programa, para conseguir um bom desempenho, depende da tutela dos órgãos intermediários, inicialmente descartados do processo. Isso reforça o posicionamento segundo o qual a autonomia da escola não pode ser construída por decreto.

Para Barroso (1998), a “autonomia da escola” resulta sempre da confluência de várias lógicas e interesses. É um campo de forças em que se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência, destacando-se: o governo, a administração, professores e outros membros da sociedade local. É por isso que a autonomia tem que ser construída em cada escola de acordo com suas especificidades locais, privilegiando-se uma perspectiva sócio-organizacional em que a autonomia seja considerada um processo construído pela própria organização social, de acordo com seus objetivos.

Para edificar a autonomia escolar, o autor apresenta sete princípios básicos:

a) O reforço da autonomia da escola não pode ser definido de modo isolado, sem ter em conta outras dimensões complementares de um processo global de territorialização das políticas educacionais.

Esse princípio significa que, ao transferir competências para as escolas, aquelas devem vir articuladas com medidas tomadas em todas as esferas de poder: nível central, intermediário e local. O Programa TV Escola, implantado à revelia das escolas, não se preocupou em definir ações orientadoras e não foi acompanhado das correspondentes reformas administrativas para potencializar as vantagens e as capacidades para reforçar o processo de autonomia das unidades escolares. Draibe (1999) chamava atenção para a importância de verificar, no caso dos programas de apoio educacional, até que ponto a descentralização verificada contou com prévias e adequadas condições administrativas, gerenciais e de infra-estrutura, capazes de maximizar as potencialidades dos programas.



b) No quadro do sistema público, “a autonomia é sempre relativa”, uma vez que é condicionada, seja pelos poderes de tutela e de superintendência, seja pelo poder central ou local.

Esse princípio estaria ligado à necessidade de preservar e aumentar o papel regulador do Estado e de sua administração, com o fim de evitar a segmentação e pulverização do sistema de ensino. Dentro do contexto da reforma educacional, o papel do Estado vai exatamente no sentido contrário, ou seja, de diminuir o seu papel de interventor, criando espaços para que as escolas desenvolvam suas ações. Esse é o desenho do Programa TV Escola. A falta desse controle e o despreparo dos profissionais da educação para lidar com essa nova forma de gestão têm criado um descompasso entre os objetivos do Programa e sua utilização no espaço escolar, levando à fragmentação da formação do professor em serviço. Além da falta de competência técnica individual para lidar com os equipamentos, os professores também se defrontam com várias dificuldades decorrentes da realidade material ou organizacional da escola.

c) Uma política destinada a “reforçar a autonomia das escolas” não pode limitar-se à produção de um quadro legal que defina normas e regras formais para a partilha de poderes e a distribuição de competências, entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino.

Nesse sentido, não são as normas legais que irão possibilitar a autonomia mas a criação e montagem de dispositivos que dêem condições para as escolas construírem a sua autonomia. As condições institucionais para implantar o TV Escola nem sempre estiveram presentes nas unidades escolares. Verificava-se uma grande heterogeneidade entre as mesmas. Variavam os locais da implantação dos Kits Tecnológicos, as pessoas para gravar os filmes, os recursos financeiros para a compra de fitas e manutenção dos equipamentos, e, principalmente, variava o uso do programa pelos professores.

Essas condições de funcionamento se agravam principalmente quando se considera o objetivo principal do programa de capacitação de professores em serviço. A TV Escola não inclui, em sua formatação, a existência de momentos específicos na jornada do professor para essa atividade, e isso tem sido uma das causas mais apontadas pelas pesquisas para a não operacionalização do programa. A sua utilização implica, na maioria das vezes, um aumento da jornada de trabalho do professor. Essa variável foi considerada relevante pelos idealizadores do programa.



O atual perfil defendido para a formação do professor é o de professor reflexivo, ou professor pesquisador, discurso que é assumido pelo próprio MEC ao traçar os referenciais para a formação do professor da educação fundamental. Essa formação não prescinde de momentos de reflexão coletiva sobre a prática pedagógica. No caso dos vídeos dos programas veiculados pelo TV Escola, esses momentos seriam essenciais no sentido de discutir, criticamente, a mensagem que está sendo veiculada e a apropriação de novos conteúdos.

Toschi (2000), em estudos realizados sobre os vídeos da TV Escola, enfatiza:

“Os vídeos da TV Escola são suscitadores de reflexão, porém, os vídeos, por si sós, não promovem reflexão. (...) Vídeos da TV Escola favorecem a reflexão em situação coletiva, se mediatizados por um professor individual cujo propósito seja promover o debate de idéias e ações pedagógicas importantes para professores e alunos. É importante que esse professor individual conduza os professores à indagação reflexiva, analisando causas e conseqüências da conduta docente, com o fim de superar os limites didáticos, sociais e político-culturais da aula e da postura diante da instituição escolar” (12).

33

Essa seria, realmente, uma postura que levaria o Programa TV Escola a contribuir de maneira significativa na capacitação do professor ao mesmo tempo em que poderia reforçar a autonomia da unidade escolar. No entanto, como vem funcionando, sem momentos para a reflexão coletiva dos professores, sem uma sistematização efetiva em termos de participação do programa, numa prática baseada no voluntarismo, podemos dizer que os professores são mais usuários de filmes veiculados pelo Programa TV Escola do que profissionais em formação. Nessa perspectiva, o programa está servindo mais para camuflar a realidade existente em relação à área de formação, que é a retórica de que o governo investe na formação continuada e que o professor é responsável por sua má qualificação e, em conseqüência, responsável também pelo fracasso do processo ensino-aprendizagem.

d) O reforço da “autonomia” não pode ser considerado como uma “obrigação” para as escolas, mas, sim, como uma “possibilidade” que se pretende venha a se concretizar na maioria dos casos.



Para Barroso, a própria escola deveria exprimir a vontade de ascender a um estatuto maior de autonomia. Daí por que a autonomia não pode ser decretada. Ao considerar a possibilidade de implantação do Programa TV Escola, não se procedeu consultas sobre quais as escolas que queriam receber o programa. O critério de escolha foi baseado em números estatísticos, ou seja, todas as escolas com mais de cem alunos receberiam os Kits Tecnológicos, medida, essa, adotada em espaço de um ano. As condições das escolas, a infra-estrutura de que elas dispunham para implementar o programa e o tipo da clientela a que se destinava o programa não foram levados em consideração.

Apesar da declaração do MEC de que o programa se destinava a formar professores de maneira continuada e em serviço, desconsiderou as necessidades dos professores a quem era destinada essa formação. Porto (2000), Alarcão (1998), Veiga (1998), Rodrigues e Esteves (1993) observam que a formação continuada, para ser efetiva, deve partir da solicitação dos próprios professores e deve, portanto, estar ligada ao projeto educativo da unidade escolar e não a uma proposta imposta pelos organismos centrais.

e) O reforço da autonomia das escolas não constitui um fim em si mesmo, mas um meio de as escolas prestarem em melhores condições o serviço público.

A melhoria da prestação de serviços educacionais estaria no fato de melhorar os índices de aproveitamento escolar, fazer-se respeitar os saberes prévios dos alunos e dotar os profissionais da educação de competências técnicas previstas para o exercício da autonomia. O Programa TV Escola, nesse campo, tem uma função fundamental: a melhoria da qualificação do professor, não só no que se refere à tecnicidade de seus saberes, mas também com a responsabilidade que devem ter sobre os "meios de produção" escolar.

No entanto, a utilização do programa nessa área é ainda muito lenta. Vale a pena observar os dados que se referem à capacitação do professor através do Programa. Em 1997, apenas 2/3 das escolas que tinham o Kit instalado gravavam os filmes exibidos. Em 1998, houve um acréscimo de 5% do número de escolas que gravavam programas (INEP/1997). Os dados demonstram que, embora tenha sido concebido como um programa prioritariamente destinado à capacitação do professor, isso não ocorre, pois o Programa é mais utilizado com alunos.

Quanto ao conteúdo dos filmes veiculados nas escolas, a informação coletada revela que todos os tipos de programas são utilizados, variando muito



a intensidade (programação da TV Escola, programas musicais e shows, programas esportivos, documentários e filmes alugados), constatando-se a preferência por filmes alugados e os documentários, vindo, em seguida, a programação da TV Escola.

Esse dado indica um desvirtuamento do Programa TV Escola. É necessário que se faça o discernimento entre TV enquanto veículo de entretenimento e TV enquanto recursos pedagógicos; o primeiro destina-se ao lazer; o outro, ao ensino. Isso significa dizer que é necessário que o Programa TV Escola possa fazer parte do cotidiano escolar, devendo ser inserido no planejamento escolar. É necessário que ele componha a rotina do professor, como o livro didático e o quadro-de-giz.

A melhoria da qualidade do ensino estaria vinculada, também, à questão da gestão e à forma de organização da escola. Em geral, essa organização se dá de maneira autoritária e cumpridora de normas superiores do sistema. A autonomia é fundamental para garantir o envolvimento, o comprometimento e responsabilidade de todos os agentes escolares. Estruturas cooperativas e democráticas estão mais abertas às inovações e são mais indicadas a fornecerem uma estrutura ao ato prático-reflexivo dos professores, cujo caráter coletivo fica mais fácil de se desenvolver nesse ambiente.

Em relação ao Programa TV Escola, por se tratar de uma inovação educacional no interior da organização escolar, trazendo modificações significativas na prática escolar, deveria ter sido precedido de uma adequada conscientização e uma preparação dos recursos humanos para que fossem capazes de lidar com essa inovação, não apenas do ponto de vista técnico, mas do ponto de vista pedagógico, garantindo, assim, a eficiência e a eficácia do Programa.

f) A autonomia é um investimento nas escolas, pelo que tem custos, baseia-se em compromissos e tem de traduzir-se em benefícios.

Para que a autonomia se consubstancie na escola, ela deve ser considerada sob três aspectos: administrativo, financeiro e pedagógico. A escola não pode prescindir de um desses aspectos, sob pena de comprometer o processo da construção da autonomia. Os recursos financeiros são necessários para o desenvolvimento de ações. Saber gerir os recursos é essencial para o processo de autonomia da escola. Para que isso se realize, é preciso estabelecer entre a administração e as escolas uma relação de confiança baseada em compromissos claros e definidos (Barroso, 1998).



No que se refere ao Programa TV Escola, podemos observar que a ausência da autonomia no campo administrativo e financeiro das unidades escolares comprometeu o desenvolvimento do programa, relativizando os seus benefícios.

Não se pode deixar de reconhecer que foram feitos investimentos na escola para implantação do Programa TV Escola. Dotar as escolas com os Kits Tecnológicos é uma evidência disso, mas esse processo não foi capaz de reforçar a autonomia financeira da escola, pois os recursos não chegaram diretamente à unidade escolar, isso contribuiu para que as escolas continuassem apresentando carência de recursos, dificultando, pois, a manutenção e compra de fitas para gravarem os programas. Essas condições têm sido apresentadas como um dos obstáculos enfrentados para o bom desenvolvimento do Programa.

Administrativamente, alguns fatores influenciaram o Programa TV Escola, como, por exemplo, a ausência, nos quadros das escolas, de funcionários aptos a implementar as ações do Programa. Também o horário e o tempo do professor são condições que a direção não dispõe de competências para mudar, alterar ou adaptar à realidade da escola. Essas questões são fundamentais quando se pensa em reforçar a autonomia. Conceder autonomia à escola em apenas um desses aspectos não é suficiente para atingir o objetivo a que se propõe.

36

g) A autonomia também se aprende.

Construir a autonomia implica “mudanças culturais” profundas nas pessoas e na cultura organizacional, e, nesse processo, a formação tem um papel importante. Para Draibe (1999), é indiscutível que a descentralização dos programas de apoio ao ensino fundamental já produziu efeitos institucionais importantes, principalmente nas unidades escolares. O próprio processo de introdução de inovações significativas nas redes escolares foi bastante exitoso, pela rapidez e capacidade de adequação que revelou.

Essa afirmação não pode ser generalizada para o TV Escola, a menos que se considere o êxito quantitativo do programa Kit Tecnológico, que conseguiu equipar as escolas em tempo previsto, cumprindo as metas estabelecidas. No que se refere ao Projeto TV Escola, que objetiva contribuir para mudar a prática pedagógica da escola e reforçar a autonomia escolar, as metas estão muito longe de serem alcançadas. A própria autora reforça esse entendimento e destaca que essas inovações não foram acompanhadas por reformas administrativas capazes de potencializar as vantagens e as capacidades das unidades escolares.



Bacelar (1997) acredita que a autonomia da escola só acontecerá se alguns requisitos forem atendidos, entre eles, o compromisso de todos os envolvidos no processo educativo. Não é impossível, mas é um processo muito lento, pela falta de conscientização política da maioria dos elementos que atuam na escola, capacidade de autocrítica, espírito democrático, objetivando fins coletivos ao invés de individuais, e conhecimento maior da problemática educacional brasileira e dos problemas do local onde se insere a escola.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA: LIMITES E POSSIBILIDADES

As concepções de descentralização e autonomia que fundamentam a atual reforma educacional seguem a lógica das ações do Estado neoliberal, na medida em que reduz a sua responsabilidade quanto ao financiamento da educação. Iniciativas desse tipo criam possibilidades de estimular a escola e a comunidade a assumirem a responsabilidade pela gestão das tarefas e financiamento das despesas correntes da escola, desobrigando o Estado de sua função de oferecer uma escola pública, gratuita e de qualidade.

O programa TV Escola incorpora, na sua proposta, uma fundamentação sintonizada com as novas estratégias da reforma educacional, e da reforma do Estado. Nele estão presentes os principais eixos que têm direcionado essas reformas: a focalização dos programas, a descentralização e a autonomia. Pela focalização, permite-se priorizar o ensino fundamental nas suas séries iniciais, dando pouca ênfase aos outros níveis de ensino. Essa orientação encontra respaldo nas orientações do Banco Mundial, pois, comparativamente, os benefícios sociais seriam maiores do que se se investisse em nível superior. A descentralização e a autonomia são estratégias que, teoricamente, deveriam aumentar o nível de participação da comunidade escolar nos processos de decisão, planejamento e execução das atividades escolares.

Essas características, no entendimento do MEC, tornam inovador o Programa TV Escola, considerado um dos pilares da sua política educacional. O Programa estabelece uma rede de inter-relações com várias estratégias da reforma educacional, articulando modernos meios tecnológicos, conceitos de educação a distância mais flexíveis e abertos, princípios de descentralização e de autonomia da escola interligados em um programa de formação continuada de professores, configurando-se, portanto, em uma estratégia preferencial de formação continuada desses profissionais.



Apesar de estar organizado dessa forma, o programa não se materializa completamente, permanecendo muito mais em nível de discurso. Sua implantação não encontrou terreno fértil junto às escolas, que, convocadas a participar de forma autoritária na execução do programa, não estavam preparadas para assumir as novas competências que lhes foram delegadas, nem junto aos professores, que, por não possuírem uma cultura tecnológica, rejeitam ou subutilizam o *meio*. Ou seja, trata-se de um programa que traz inovações, mas se depara com um sistema educacional de estruturas ultrapassadas, autoritárias e com professores despreparados para incorporar essas mudanças no cotidiano escolar.

Ao se utilizarem estratégias de descentralização visando reforçar a autonomia escolar, deve-se ter em mente a necessidade de apoio técnico e financeiro sem o qual a descentralização se torna inviável. O modelo de descentralização adotado pelo Programa não previu esse suporte técnico-financeiro, deixando que as escolas e os professores assumissem o ônus de uma descentralização inadequada, ocasionando inúmeros entraves na execução da proposta.

38

Implantado por imposição das políticas educacionais, sem a devida estratégia de participação da população beneficiada, a descentralização e a autonomia da escola ficaram comprometidas. Ao invés de permitir ou mesmo estimular a participação de todos os professores na elaboração e na execução da proposta de treinamento, teve efeito contrário, na medida em que possibilitou um maior controle do nível central das ações desenvolvidas na escola, provocando uma indefinição de competências dentro da própria escola, ao reorganizar o seu trabalho interno para operacionalizar o programa. Nesse sentido, o Programa não contribuiu para reforçar o papel da escola enquanto instância privilegiada em que se realiza ação pedagógica.

Para a descentralização do programa, o governo não utilizou estratégias adequadas, que possibilitassem a adesão e a participação da população escolar ao programa, nem a capacitou para assumir, gradualmente, as competências que lhe foram repassadas pelo nível central.

Imposto, autoritariamente, esse desenho de descentralização pode ser identificado como uma “falsa” descentralização, na qual está embutida, além da idéia de desobrigação do financiamento do Estado para com o ensino público, a proposta de participação atomizada, através de vontades individuais, e não o envolvimento coletivo da comunidade escolar. Esse fenômeno provocou vazios



de poder, fazendo com que as escolas tenham até hoje desperdiçado a oportunidade de aproveitamento desse espaço para o estabelecimento de uma autonomia real para elas.

A autonomia presente na concepção do Programa TV Escola é uma autonomia outorgada. No entanto, ele apresenta potencialidades de melhoria da qualidade do ensino, deixando espaço para que os atores educacionais possam atuar, de forma competente, comprometida e politicamente organizada, em busca de superação desse tipo de autonomia, caminhando para a construção de uma autonomia da escola, que contribua para a edificação de identidades escolares próprias, voltadas para a melhoria da qualidade e para a democratização do ensino.

Portanto, cabe às escolas explorarem os espaços sociais que são criados pelas políticas descentralizadas, buscando, nessa apropriação, contextualizar e localizar as políticas e as ações educativas, contrapondo à homogeneidade das normas e dos processos a heterogeneidade das formas e das situações. A efetividade da luta pela autonomia depende da capacidade da escola para aproveitar as possibilidades que estão em desenvolvimento no seu âmbito.

NOTAS

¹ Para a implantação do Programa TV Escola, um outro Programa teve que ser implantado para lhe dar sustentação, o Programa de Apoio Tecnológico – PAT, mais conhecido como Kit Tecnológico, que também incorpora os princípios de descentralização, porém adota um modelo diferente do assumido pelo TV Escola.

² Draibe (1999) considera como descentralização radical, no que se refere ao Programa TV Escola, o fato de as escolas serem absolutamente autônomas (do ponto de vista de sua relação com o MEC) quanto a gravar e utilizar os programas (p.86).

³ Barroso (1997) utiliza o conceito de territorialidade, para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas. Ou seja, o termo é utilizado para designar o processo de deslocamento do centro de poder para a escola. As características principais desse movimento são: afirmação dos poderes periféricos, mobilização local dos atores e contextualização da ação política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÃO, Isabel. Formação continuada como instrumento de profissionalização docente. In: VEIGA, Ilma Passos A. (Org.). *Caminhos da profissionalização do magistério*. São Paulo: Papirus, 1998, p. 99-122.

BACELAR, Inalda Vieira. Escola, descentralização e autonomia. In: *Revista de Administração Educacional*. Recife, v.1, n.1, p. 27-37, jul/dez, 1997.



BANCO MUNDIAL . (1995). Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial. Banco Mundial. Washington, D.C. 1995.

BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas*. Editorial do Ministério da Educação. Lisboa: 1997.

_____. O reforço da autonomia escolar e a flexibilidade da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 11-32.

BELLONI, Maria Luíza. *Educação à distância*. Campinas. São Paulo: Associados. 1999.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Referenciais para a formação de professores*. Brasília: 1998.

_____. Ministério da Educação e do Desporto/ SEED - *Revista TV Escola*. Edição Especial. Brasília: julho de 1998.

_____. Ministério da Educação e do Desporto/ SEED – *TV da Escola - Avaliação da TV Escola* pela Fundação Cesgranrio. Brasília: 1998. (Série de Estudos de Educação à distância).

_____. Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da Merenda Escolar: Síntese dos resultados – INEP/Brasília: O instituto. 1997.

_____. Ministério da Educação Cultura e Desporto. Secretaria de Educação à Distância. *“TV na Escola e os desafios de hoje”*. Brasília: 2000.

40

CABRAL NETO, Antônio. ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escola, projeto político-pedagógico. In: *Revista em Aberto*. Brasília, v. 17, p. 35-45, jun, 2000.

CARNOY, Martin. El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 114 (1995), num.6 (Ginebra, OIT).

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿ mitos o realidades? In: COSTA, Vera Lúcia Cabral. *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez. 1999, p. 13-30.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. “Um Salto para o Futuro” – Uma solução na capacitação do professor? UFRN, 1998 (Dissertação de Mestrado).

CASTRO, Maria Helena G. de. Objetivo Cumprido. *Revista TV Escola*. Edição Especial. SEED/ MEC, jul; 1998.

CEPAL/UNESCO/OREALC - *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CONSED/SEED/MEC - *Projeto de Apoio à Implementação, ao Acompanhamento e à Avaliação da TV Escola*. Brasília: Janeiro de 1997.



CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação; sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, Livia, Warde, Jorge Mirian, Haddad, Sérgio. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez. 1998, p.75-123.

CRUZ, Vilma Vitor. As novas tecnologias como recurso didático-pedagógico. UFRN. Natal; Texto mimeografado. 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência Brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP. Cortez. 1999, p.68-98.

DRAIBE, Sônia Miriam. PEREZ, José Roberto Rus. O programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias. São Paulo: Autores Associados. *Cadernos de Pesquisa*, nº 106, p.27-50, mar, 1999.

LEITE, Renato Ribeiro. O programa TV Escola e a formação continuada de professores nas escola de Anápolis. Goiânia: 2000. (Dissertação de Mestrado. UFG).

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: (74): 5-10, agosto 1990.

MELLO, Guiomar Nammo. SILVA, Rose Neubauer. O que pensar da atual política educacional? *Revista em Aberto*. Brasília, ano 10, n.50/51, abr/set.1992 (p.3 a 17).

MELO, Maria Teresa Leitão de. Programas oficiais para a formação dos professores da educação básica. *Educação e Sociedade*. Campinas. Nº 68, Dez/1999.

PORTO, Yeda da Silva. Formação continuada: a prática pedagógica recorrente. In: MARIN, Alda Junqueira. (Org.). *Educação continuada*. São Paulo; 2000, p. 11-38.

RODRIGUES, Ângela. ESTEVES, Manuela. *A análise de necessidades na formação de professores*. Porto: Porto Editora. 1993.

SILVA. Jair Militão. *A autonomia da Escola Pública*. Campinas: Papirus. 1996.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórica e conceitual. In: *Revista de Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. nº 54 julho/1997.

TOSCHI, Mirza Seabra. Formação de professores reflexivos e TV Escola: equívocos e potencialidades em um programa governamental de educação à distância. Piracicaba. 1999. *Tese de Doutorado*. Universidade Metodista de Piracicaba.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Avanços e equívocos na profissionalização do magistério e a nova LDB. In: VEIGA, Ilma P. Alencastro (Org.). *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus, 1998, p.75-98.