



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação

Programa TV Escola: um olhar crítico sobre suas múltiplas relações

Danielle Xabregas Pamplona Nogueira

Brasília - DF

Março / 2012

Danielle Xabregas Pamplona Nogueira

Programa TV Escola: um olhar crítico sobre suas múltiplas relações

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de Brasília como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Educação sob orientação
da Professora Dr^a. Raquel de Almeida Moraes

Brasília - DF

Março / 2012

Universidade de Brasília
Faculdade de Educação – Doutorado em Educação
Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação

Banca Examinadora

Professora Dr^a. Raquel de Almeida Moraes
(Presidente)

Professora Dr^a. Mirza Seabra Toschi
(Examinadora – Universidade Estadual de Goiás/UEG)

Professor Dr. Luiz Fernandes Dourado
(Examinadora – Universidade Federal de Goiás/UFG)

Professora Dr^a. Eva Waisros Pereira
(Examinadora – Universidade de Brasília/UnB)

Professora Dr^a. Maria Abádia da Silva
(Examinadora – Universidade de Brasília/UnB)

Professor Dr. Carlos Alberto Lopes de Sousa
(Examinadora – Suplente/Universidade de Brasília/UnB)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelas misericórdias sem fim;

À Professora Doutora Raquel de Almeida Moraes, pela amizade, compromisso e seriedade sempre constantes no processo de orientação;

Às Professoras Doutoras Vânia Lúcia Quintão Carneiro, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva e Nara Maria Pimentel, pela atenção, disponibilidade e contribuições na etapa de qualificação deste trabalho;

Às Professoras Doutoras Mirza Seabra Toschi e Maria Abádia da Silva e aos Professores Doutores Luiz Fernandes Dourado e Carlos Alberto Lopes de Sousa, pelas valorosas indicações e comentários realizados no momento da defesa, os quais contribuíram para o crescimento deste trabalho.

Aos professores do Doutorado em Educação da Universidade de Brasília – UnB, pelos momentos de aprendizagem e crescimento, vivenciados nas disciplinas cursadas;

Ao meu marido, Glailson, pelo companheirismo, paciência e amor dispensados durante toda essa etapa;

Às amigas Catarina e Shirleide, pela força, companhia e carinho compartilhados em todos os momentos;

A todos os meus familiares, pelo apoio e amor dispensados.

A teoria materialista de que os homens são produto das circunstâncias e da educação e de que, portanto, homens modificados são produtos de circunstâncias diferentes e de educação modificada, esquece que as circunstâncias são modificadas precisamente pelos homens e que o próprio educador precisa ser educado. [...] A consciência da modificação das circunstâncias e da atividade humana só pode ser apreendida e racionalmente compreendida como prática transformadora (Karl Marx)

RESUMO

Esta tese analisa as diretrizes que orientam o Programa TV Escola como política pública de formação continuada de professores a distância, no período entre 1995 e 2010. Foram analisadas as relações do Programa com o Estado brasileiro, com suas políticas públicas e com organismos multilaterais. A pesquisa foi desenvolvida com base no método materialismo dialético, por se entender que este possibilita a interpretação dialética da realidade pesquisada, utilizando-se das categorias metodológicas de materialidade e de historicidade. Como estudo de caso, esta pesquisa se utilizou de análise documental para obtenção dos dados, sendo observados os documentos nos contextos do Ministério da Educação, Banco Mundial e Unesco. Juntamente com o referencial teórico adotado, a interpretação dos dados obtidos ocorreu por meio de análise de conteúdo. Nessa análise, foram definidas as categorias: qualidade na educação, formação de professores e o uso de tecnologias de informação e comunicação. Inicialmente, a análise sobre a formação e constituição histórica do Estado brasileiro evidenciou que há elementos da hegemonia de grupos dominantes economicamente na constituição desse Estado, desde a sua origem, os quais permanecem presentes na efetivação de suas políticas públicas. Posteriormente, constatou-se que políticas públicas educacionais no Brasil têm sido influenciadas por diretrizes do Banco Mundial e Unesco, mantendo-se articuladas a espaços que têm na própria configuração do projeto de Estado neoliberal e na sua gestão. Foram identificadas convergências, divergências e contradições nas diretrizes desses organismos para a qualidade na educação, para o uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e para a formação de professores. Em seguida, na análise da relação entre políticas públicas educacionais e o caminho percorrido pela educação a distância no Brasil, argumentou-se que a educação brasileira, incluída a modalidade a distância, vem se mantendo vinculada a projetos econômicos definidos pelo Estado. Na sequência, as relações do Programa TV Escola com o Estado brasileiro, com suas políticas públicas e com as diretrizes de organismos multilaterais foram examinadas por meio de análise descritiva e interpretativa, observando-se as aproximações, distanciamentos, contradições e conflitos evidenciados no contexto de criação do Programa e em seu desenvolvimento durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e Luis Ignácio Lula da Silva (2003 - 2010). Considerando essas análises, este trabalho defende a tese de que as diretrizes norteadoras do Programa TV Escola estão relacionadas a organismos multilaterais, como Unesco e Banco Mundial, sobretudo aquelas que se referem às categorias da análise de conteúdo: qualidade na educação, formação de professores e uso de tecnologias de informação e comunicação. Destaca-se que o Programa mantém relações que se articulam à própria configuração neoliberal do Estado brasileiro e às suas políticas para a educação. Ao mesmo tempo, tais políticas estão alinhadas àquelas diretrizes do Banco Mundial e da Unesco. Essas relações, por sua vez, são constituídas de contradições e resistências.

PALAVRAS-CHAVE: TV Escola; Estado; Políticas públicas; Organismos multilaterais.

ABSTRACT

This thesis analyzes the guidelines that guide the Program TV Escola as a public policy of continuous training of teachers in the distance, between 1995 and 2010. It was analyzed the relationship of the Program with the Brazilian State, with its public policies and international organizations. This research was developed based on the method of dialectical materialism, because this method enables the dialectical interpretation of the reality studied, using the methodological categories of materiality and historicity. As a case study, this research utilized the analysis of documents to obtain data. The data analyzed were collected through document review of the Ministry of Education, the World Bank and Unesco. Together the theoretical framework, the data' interpretation occurred through the content analysis. In this analysis, these categories were defined: the education's quality, teacher training, and the use of information and communication technologies. Initially, the analysis of the historical formation and constitution of the Brazilian State showed that there are elements of the hegemony of economically dominant groups in the constitution of the Brazilian State, since its origin, which is still present in their effective public policies. Later, it was found that the educational policies in Brazil have been influenced by guidelines from the World Bank and UNESCO, associated to the configuration neoliberal of the State. Convergences, divergences and contradictions were identified in these guidelines for quality in education, to the use of information and communication technologies in education and for teacher training. The analysis of the relationship between public policy and educational path taken by the distance education in Brazil, it was argued that the Brazilian education, including distance mode, has remained tied to economic projects defined by the State. As a result, the relations of the Program TV Escola with the Brazilian state, with its policies and the international organizations' guidelines were examined by means of descriptive and interpretative analysis, observing the approaches, departures, contradictions and conflicts highlighted in the context of creation of the Program and its development during the governments Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) and Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2010). Thus, this study supports the thesis that the guidelines that guide the Program TV Escola are linked to international organizations, as UNESCO and World Bank, especially those related to the quality in education, teacher training and the use of information and communication technologies. Lastly, the Program has relations that are articulated to the neoliberal configuration of the Brazilian State and its policies for education. At the same time, such policies are aligned to those guidelines from the World Bank and UNESCO. These relationships, in turn, are composed of contradictions and resistances.

KEYWORDS: TV Escola; State; Public policies; International organizations

RESUMÉ

Cette thèse a analysé les lignes directrices qui guident le programme TV Escola comme politique publique de la formation continuée des professeurs à distance, dans la période de 1995 à 2010. Il a analysé les relations de l'État, les politiques publiques et les organisations internationales. La recherche a été élaborée sur la base de la méthode du matérialisme dialectique, puisque celle-ci est perçue comme la méthode permettant l'interprétation dialectique de la réalité recherchée, en utilisant les catégories méthodologiques de la matérialité et de l'historicité. Les données ont été recueillies à travers l'analyse du document du ministère de l'Éducation, de la Banque Mondiale et de l'Unesco. Avec la référence de la théorie, l'interprétation des données a été faite à travers de l'analyse du contenu. Dans cette analyse, les catégories ont été définies: la qualité de l'éducation, la formation des enseignants et l'utilisation de technologies de l'information et de communication. Initialement, l'analyse de la formation historique et la constitution de l'État brésilien a trouvé qu'il existe des éléments de l'hégémonie des groupes économiques dominants dans la constitution de l'État brésilien, depuis sa création, qui reste présent dans l'exécution de ses politiques. Plus tard, il a été constaté que les politiques éducatives au Brésil ont été influencées par les lignes directrices de la Banque Mondiale et l'Unesco, liées à la configuration du projet de l'état néolibéral. Des convergences, des divergences et des contradictions ont été identifiées dans les lignes directrices de ces organismes pour une éducation de qualité, pour l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'éducation et la formation des professeurs. Ensuite, sur l'analyse de la relation entre la politique publique et le chemin parcouru par l'éducation à distance au Brésil, il a soutenu que l'éducation au Brésil est restée liée à des projets économiques définis par l'État. Après, conséquence, les relations du Programme TV Escola avec l'État brésilien, avec ses politiques et lignes directrices des organismes internationales ont été examinées à travers de l'analyse descriptive et interprétative, noté les convergences, les contradictions et les conflits mis en évidence dans le contexte de la création du programme et de son développement au cours des gouvernements des présidents FHC et Lula. Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) et Luis Ignacio Lula da Silva (2003-2010). Compte tenu de ces analyses, cette étude soutient la thèse selon laquelle les lignes directrices qui guident le programme TV Escola sont liées à des organismes internationaux comme l'Unesco et la Banque Mondiale, en particulier celles qui se rapportent à des catégories de la qualité, l'utilisation de la technologie et la formation des professeurs. Ainsi, le programme a des relations qui sont articulées à la configuration néolibérale de l'État brésilien et ses politiques en matière d'éducation. Dans le même temps, ces politiques sont alignées sur celles des lignes directrices de la Banque Mondiale et l'UNESCO. Ces relations, à leur tour, sont composées de contradictions et de résistances.

MOTS-CLÉS: TV Escola, L'État, Les politiques publiques, Les organisations internationales.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Teses que tratam do Programa TV Escola no período de 1995 - 2010	16
Figura 1 – Possibilidades explicativas da origem do Estado.....	28
Quadro 2 – Projetos financiados pelo Banco Mundial para a área de TIC`s, com destaque à TV Escola	80
Quadro 3 - Indicadores e perspectivas para alcance dos objetivos de Educação para Todos - Brasil 2005.....	91
Quadro 4 – Fases de implementação do programa de treinamento de professores e diretores	143
Quadro 5 – TV Escola no PNE.....	175
Figura 2 – Perspectivas para a TV Escola	177
Figura 3 – Capacitação dos professores ProInfo Integrado.....	205
Figura 4 – Produção e apresentação de conteúdos digitais ProInfo Integrado.....	205

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Financiamento de projetos para o ensino primário pelo Banco Mundial.....	75
Gráfico 2 – Custos do uso de tecnologias em educação a distância.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Financiamento do Banco Mundial para a educação no período de 1975 a 1990. ..	74
Tabela 2 – Previsão de Recursos Públicos ou Privados governo FHC	138
Tabela 3 – Programa de Apoio Tecnológico às Escolas Públicas do Ensino Fundamental. Aquisição de televisores, videocassetes e antenas parabólicas – outubro/95.....	148
Tabela 4 – Recursos aplicados em 1996.....	152
Tabela 5 – Números da TV Escola em 1997	153
Tabela 6 – Números da TV Escola em 1998.....	154
Tabela 7 – Capacitação de Professores para Utilização da TV Escola em 1998.....	155
Tabela 8 – Professores Capacitados – TV Escola	155

Tabela 9 – Kit tecnológico/TV. Indicadores de Desempenho: cobertura e funcionamento. Brasil. 1997-1998	159
Tabela 10 – Público-alvo e periodicidade da utilização dos programas. Brasil. 1997-1998..	159
Tabela 11 – Cobertura e Utilização do Programa TV Escola 1997 – 1999.....	165
Tabela 12 – Dificuldades para gravar 1997 – 1999.....	165
Tabela 13 – O que os diretores acham dos programas 1997 – 1999	166
Tabela 14 – Periodicidade da utilização dos programas 1997 – 1999	166
Tabela 15 – Local de instalação dos equipamentos.....	171
Tabela 16 – Condições de manutenção dos equipamentos.....	171
Tabela 17 – Responsabilidade pela manutenção dos equipamentos	172
Tabela 18 – Condições de segurança dos equipamentos.....	172
Tabela 19 – Gravação de fitas	172
Tabela 20 – Principais problemas ou impedimentos para que as escolas realizem a gravação dos programas.....	172
Tabela 21 – Capacitação para a implementação do Programa	173
Tabela 22 – Sugestões dos diretores de escolas para o melhor desempenho do Programa....	173
Tabela 23 – Investimentos em infra-estrutura	175
Tabela 24 – Previsão Orçamentária e Execução Financeira da SEED em 2004.....	188
Tabela 25 – Previsão Orçamentária para a Participação do Pnud na TV Escola em 2004	189
Tabela 26 – Previsão Orçamentária para a Participação da Unesco e do Pnud na TV Escola em 2007	197
Tabela 27 – Previsão Orçamentária para a Participação da Unesco e do Pnud na TV Escola em 2007	197
Tabela 28 – Comparação entre as escolas que utilizam o kit tecnológico e o DVD como recurso para o acesso ao canal TV Escola.....	198
Tabela 29 – Evolução do Programa TV Escola 1997 – 2001.....	220

LISTA DE SIGLAS

Agee – Agenda Global Estruturada para a Educação
Alca – Área de Livre Comércio das Américas
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
Brasilead – Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDERJ – Consórcio de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
Cespe – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
Conae – Conferência Nacional de Educação
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
DEMEC – Delegacia Regional do Ministério de Educação
DEPLAN – Departamento de Planejamento e Projetos
EAD – Educação a distância
EPT – Educação para Todos
E-Tec – Escola Técnica Aberta do Brasil
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ISTE – International Society of Technology in Education
IES – Instituições de Ensino Superior
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iseb – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
IUVB – Instituto Universidade Virtual Brasileira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEB – Movimento de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEEP/UNICAMP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PAT – Programa de Apoio Tecnológico
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
ProFormação – Programa de Formação de Professores em Exercício
Pro-Infantil – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
ProInfo – Programa Nacional de Informática na Educação
Pró-Letramento – Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental
Pró-Licenciatura – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio
Rived – Rede Internacional Virtual de Educação
SEED – Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação
Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
TCU – Tribunal de Contas da União
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UnB – Universidade de Brasília
Univir – CO – Universidade Virtual do Centro Oeste
Undime – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UniRede – Universidade Virtual Pública do Brasil

Usaid – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – AS FORMAS HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	28
1.1. <i>A origem do Estado e suas formas históricas: considerações iniciais</i>	28
1.1.1 Formas históricas do Estado.....	31
1.1.2 Estado liberal: princípios e constituição.....	32
1.1.3 O Estado em Marx e Gramsci	37
1.1.4 O Welfare State ou Estado do Bem-estar social.....	40
1.1.5 Estado Neoliberal	42
1.2 <i>A formação e a constituição do Estado brasileiro</i>	44
1.2.1 O Estado brasileiro: da colônia ao império	45
1.2.2 O Estado brasileiro: os primeiros anos de república	50
1.2.3 O Estado brasileiro: a consolidação da proposta desenvolvimentista	52
1.2.4 O Estado brasileiro: a transição democrática e a constituição do Estado Neoliberal.....	58
1.2.5 O Estado brasileiro: novos ares democráticos no governo Lula da Silva?.....	62
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E ORGANISMOS MULTILATERAIS.....	65
2.1. <i>Políticas públicas: definições e relações</i>	65
2.2. <i>Organismos multilaterais e educação: diretrizes para a qualidade e para o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores</i>	69
2.2.1 Diretrizes de qualidade na educação, do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e formação de professores segundo o Banco Mundial.....	73
2.2.2 Diretrizes de qualidade na educação, do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e formação de professores segundo a Unesco	84
2.2.3 Convergências, divergências e contradições nas diretrizes do Banco Mundial e da Unesco para a qualidade na educação, para o uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e para a formação de professores.....	93
CAPÍTULO 3 – TRAÇOS HISTÓRICOS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL	105
3.1. <i>As premissas da educação no Brasil: privilégio de poucos e “civilização” de outros</i>	106

3.2. <i>A consolidação da educação como estratégia de desenvolvimento nacional</i>	110
3.3. <i>Do movimento de redemocratização no Brasil aos tempos atuais: a intensificação das influências internacionais</i>	114
CAPÍTULO 4 - TV ESCOLA: ORIENTAÇÕES, RELAÇÕES E CONTRADIÇÕES DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES	133
4.1 <i>O contexto de criação do Programa TV Escola: do Plano Decenal de Educação para Todos ao Governo FHC</i>	133
4.2 <i>O Programa TV Escola no Governo Fernando Henrique Cardoso</i>	143
4.3 <i>O Programa TV Escola no governo Lula da Silva: continuidades ou rupturas?</i>	181
4.4 <i>Reafirmando as múltiplas relações do Programa TV Escola</i>	207
CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	233

INTRODUÇÃO

a) Campo temático, objeto de estudo e problemática

Este estudo insere-se na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), no eixo de Políticas Públicas de Educação a Distância em razão da constituição de seu cenário que contempla: a configuração do Estado Brasileiro; as diretrizes que orientam a ação deste Estado na forma de políticas públicas; e, as propostas de formação de professores a distância que emergem dessas políticas.

O tema deste trabalho trata de políticas públicas de formação continuada de professores a distância. Segundo Scaff (2000), o estudo de políticas públicas possibilita o conhecimento e a compreensão dos diferentes padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, permitindo identificar em que medida o Estado incorpora, transforma e atende às diversas demandas oriundas da sociedade, estabelecendo padrões em diferentes contextos nacionais e históricos.

A fim de possibilitar uma análise crítica de uma política pública de formação continuada de professores a distância, este trabalho tem como objeto de estudo o Programa TV Escola. A TV Escola, o qual consiste em um programa de formação continuada para professores na modalidade a distância, instituído no ano de 1995, como política pública de formação de professores e de uso de tecnologias de informação e comunicação nas escolas, visando a melhoria da qualidade do ensino no Brasil.

Nesse sentido, este trabalho busca analisar as múltiplas relações que se estabelecem no Programa TV Escola, considerando a articulação entre o Estado brasileiro, suas políticas públicas e a ação de organismos multilaterais na orientação das políticas de formação de professores a distância. Em uma concepção dialética, visa deslindar as contradições e resistências dessas relações.

O recorte temporal desta pesquisa refere-se ao período de 1995 a 2010. No entanto, foi necessário recorrer à análise de períodos anteriores para compreender a configuração do Estado brasileiro e de suas políticas para a educação.

Na década de 1990, especialmente, foi possível observar mudanças no contexto sócio-político-econômico mundial que acompanharam um processo de ajustamento da ordem neoliberal, fazendo com que países capitalistas passassem a demonstrar capacidade de competitividade, com maior eficiência e eficácia de suas organizações.

Para acompanhar as tendências mundiais, uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro foi sendo implementada por meio de reformas administrativas. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) foi criado no ano de 1995. Este Plano visou o estabelecimento de objetivos e diretrizes para a reforma administrativa no país, cujo contexto está pautado na redefinição do papel do Estado como promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social do país.

A ação de organismos multilaterais, como por exemplo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Banco Mundial (BM), também contribuiu para a redefinição do papel do Estado, inclusive no âmbito educacional. As recomendações desses organismos influenciaram na direção das políticas de educação que defendiam: a gestão institucional responsável (descentralização), a melhoria do acesso à aprendizagem e da eficiência dos sistemas de educação, e treinamento para mobilizar recursos para estes fins. Nesse sentido, no discurso desses organismos a melhoria da eficiência do sistema estaria vinculada à formação de capital humano para a nova economia.

Nesta nova economia, o projeto de reconfiguração do Estado brasileiro também se situa no contexto da chamada sociedade tecnológica, a qual impõe a centralidade da tecnologia dos processos produtivos e da educação como provedora de qualificação para esta sociedade. Por consequência, educadores e estudiosos buscaram alternativas aos sistemas tradicionais que pudessem atender a estas necessidades. E entre novas e velhas alternativas, a educação a distância (EAD) se apresentou como uma alternativa.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) é a primeira LDB brasileira que trata da EAD, ao definir no art. 62 que os recursos e tecnologias de educação a distância poderão ser utilizados na formação inicial e continuada dos professores. Já o art. 80 das disposições gerais trata mais detidamente da modalidade EAD, e o art. 87, que institui a década da educação, define que o Distrito Federal, os estados e municípios e supletivamente a União deverão realizar “programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso recursos da educação a distância”.

No âmbito das políticas públicas brasileiras, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) priorizou programas para a formação de professores a distância, sobre os quais Barreto (2003) argumenta que existe influência dos organismos multilaterais nessas políticas colocando a centralidade nas tecnologias da informação e da comunicação.

Dentre essas políticas, o ProFormação se destacou enquanto política de formação inicial de professores, utilizando-se da EAD por meio de material impresso e vídeos, além dos momentos presenciais. Para Moraes (2003), este programa, financiado pelo Banco Mundial, representa a interferência de organismos multilaterais nas políticas de formação de professores, apresentando uma lógica aligeirada, massificante e pretensamente legalista.

Assim, observa-se que ainda há limitações no encaminhamento das políticas de formação de professores, principalmente quando a ênfase valoriza o desenvolvimento das competências técnicas. São políticas públicas que contribuem para a manutenção de treinamento em habilidades e competências em curto prazo, visando o tecnicismo, ao invés de promover iniciativas fundadas na complexidade das práticas pedagógicas (BARRETO, 2003).

Diante disso, a relevância deste tema se justifica, em primeiro lugar, por tratar de um programa de formação continuada de professores a distância que nasceu como uma proposta de governo em 1995 e que permanece, até hoje, assumindo um caráter de continuidade de política de Estado.

Em segundo lugar, justifica-se pela necessidade de aprofundamento temático e de estudos que abordem a avaliação de políticas públicas de formação de professores a distância no Brasil. De acordo com o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no período de 1995 a 2010, foram desenvolvidas quatro teses que tiveram como objeto o Programa TV Escola, a saber:

Quadro 1 – Teses que tratam do Programa TV Escola no período de 1995 - 2010

Conclusão	Título	Autor(a)
01/03/2000	Formação de Professores Reflexivos e TV Escola: equívocos e potencialidades em um programa governamental de Educação a Distância	Mirza Seabra Toschi
01/08/2000	Educação a distância e TV Escola: apropriações de professores em contínua formação	Claudia Maria de Lima
01/03/2001	Um ritual de interação – análise de um processo comunicativo-educativo: o caso TV-Escola	Beatriz Schmidt de Araújo
01/12/2001	Tecnologia e educação a distância: o programa TV Escola como estratégia política de formação de professores	Alda Maria Duarte Araújo Castro

Fonte: Banco de Teses da CAPES

Os resultados dessas teses apontam a necessidade de uma mudança estrutural no programa, inclusive no aspecto físico e operacional, para que este possa gerar resultados eficientes e eficazes. Quanto ao impacto do programa, Toschi (2000) afirma que há um potencial propiciador da reflexão nos vídeos da TV Escola, mas os dados de sua pesquisa não o caracterizam como um programa de educação a distância, uma vez que considera os professores mais como usuários dos filmes do que profissionais em formação contínua, além da ausência de estratégias de acompanhamento e apoio aos professores, como um coordenador das discussões nas escolas. Nesse sentido, Castro (2001) constatou que não ocorreram mudanças substantivas na prática do professor.

Sobre essas teses, destaca-se que elas analisam o Programa em sua primeira etapa, que corresponde ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Nesta etapa, o programa se apresentou como uma política de governo. Considerando que a TV Escola permaneceu como política de formação de professores durante o governo Lula (2003 – 2010) tem-se a necessidade de continuidade desses estudos, a fim de se analisar se houve ruptura ou continuidade nas diretrizes do programa, devido à mudança de governo.

A partir dessas inferências, é possível considerar que o ineditismo desta tese está na possibilidade de se analisar o programa TV Escola e suas relações como política pública de formação continuada de professores a distância, no período de 1995 a 2010, perpassando dois governos presidenciais e com projetos políticos aparentemente distintos.

Outros elementos também servem para justificar o estudo em questão. No aspecto pessoal, esta tese representa uma continuidade no aprofundamento de estudos com a temática sobre avaliação de políticas públicas de formação de professores a distância, iniciada no momento do mestrado, quando estudei o processo de implementação do Programa de Capacitação a Distância de Gestores Escolares – PROGESTÃO no Estado do Pará. Além disso, este estudo contribui para a minha atuação como docente da área de Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, por trazer elementos teóricos e reflexões para minhas atividades de docência, pesquisa e extensão.

A relevância acadêmica deste estudo consiste na intenção de avaliar uma política pública, para além das análises técnicas que compreendem os Relatórios de Avaliação do Programa TV Escola, podendo, assim, trazer reflexões sobre o processo de implementação e continuidade do referido programa.

No âmbito profissional, este estudo reflete sobre os desafios da formação do profissional professor, especificamente a continuada e a distância, trazendo questionamentos e prospecções quanto à função da educação e deste profissional no contexto atual.

No que se refere à relevância social, este trabalho contribui para um melhor conhecimento da sociedade em que estamos inseridos, por buscar estabelecer relações dialéticas entre Estado, políticas públicas e organismos multilaterais, a partir das quais é possível visionar novas perspectivas para esta sociedade.

2. *Questões norteadoras e objetivos de pesquisa*

Diante das observações apresentadas, considera-se que a expansão e consolidação da formação continuada a distância direcionada a professores requer o avanço nos estudos e pesquisas. As experiências devem ser avaliadas criteriosamente para que seu desenvolvimento não se dê apenas quantitativamente, mas, sobretudo, qualitativamente.

Por isso, a presente pesquisa buscou refletir sobre as seguintes questões: como as políticas públicas de formação continuada de professores a distância tem se desenvolvido no Brasil? Como a configuração do Estado brasileiro influencia nessas políticas? Que diretrizes têm norteado as políticas de formação continuada de professores a distância promovidas pelo Ministério da Educação, sobretudo no Programa TV Escola? Quais as influências de organismos multilaterais nessas políticas? Que contradições podem ser evidenciadas?

Partindo dessas considerações, o objetivo geral desta tese foi *analisar as diretrizes que orientam o programa TV Escola como política pública de formação continuada de professores a distância, no período de 1995 a 2010, sob a relação Estado, políticas públicas e organismos multilaterais.*

Para atender ao objetivo geral da pesquisa, os objetivos específicos são:

- Analisar a formação e constituição do Estado brasileiro, a fim de compreendê-lo enquanto agente promotor de políticas públicas educacionais;
- Analisar as diretrizes de organismos multilaterais para a qualidade e para o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores.
- Interpretar a relação entre políticas públicas educacionais e o caminho percorrido pela educação a distância no Brasil.

- Analisar as diretrizes que orientam o Programa TV Escola, referentes à qualidade e o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores, bem como suas contradições e resistências.

c) Percurso metodológico

Este trabalho considerou que a pesquisa, segundo Meksenas (2002) é uma prática inscrita na elaboração de planos capazes de produzir conhecimento. Sobre a produção de conhecimento, Schaff (1986) esclarece que o processo do conhecimento se dá pela tríade: o sujeito que conhece, o objeto do conhecimento e o conhecimento como produto do processo cognitivo. Da interação sujeito-objeto têm-se três modelos do processo do conhecimento.

O primeiro modelo, denominado de Teoria do Reflexo, concebe que o objeto do conhecimento atua sobre o aparelho perceptivo do sujeito. O sujeito, por sua vez, é um agente passivo, contemplativo e receptivo, com o papel de registrar estímulos externos. O conhecimento, como produto deste processo, é o reflexo, no qual a ação do objeto sobre o sujeito é mecânica. Na pesquisa, sua ênfase está na representação de fenômenos ou comportamentos de maneira quantitativa.

No segundo modelo, idealista e ativista, há a centralidade no sujeito que exerce o papel de criador da realidade. Assim, a realidade é a projeção das ideias do sujeito. Isto permite que a pesquisa enfatize a interpretação dos fatos qualitativamente.

Já no terceiro modelo, o sujeito exerce papel ativo, condicionado às determinações sociais, introduzindo no conhecimento uma visão da realidade socialmente transmitida. Este modelo propõe uma relação cognitiva na qual sujeito e objetivo interagem simultaneamente.

Ainda segundo Schaff (1986), três elementos constitutivos da filosofia marxista influenciam na constituição do modelo objetivo ativista. São eles: a tese de que o indivíduo é o conjunto de suas relações sociais; o conhecimento é uma atividade prática e concreta; e, o conhecimento verdadeiro é um processo infinito, no qual a verdade absoluta se dá por meio da acumulação das verdades relativas. A utilização dos métodos quantitativos e qualitativos permite à pesquisa a investigação de movimentos e contradições para a evidência de verdades. Dessa forma,

O conhecimento é, pois um processo infinito, mas um processo acumulando as verdades parciais que a humanidade estabelece nas diversas fases do seu desenvolvimento histórico: alargando, limitando, superando estas verdades parciais, o conhecimento baseia-se sempre nelas e toma-as como ponto de partida para um novo desenvolvimento. (SCHAFF, 1986, p. 97)

Por entender a ciência como uma sistematização de conhecimentos, estes assumem a denominação de científicos pelas seguintes características: ser real, contingente, verificável e falível. Marconi e Lakatos (2005) definem que “não há ciência sem o emprego de métodos científicos” (p. 83). Logo, método significa:

O conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros –, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista (MARCONI e LAKATOS, 2005, p. 83)

A pesquisa aqui apresentada utiliza como método o **materialismo dialético**. Segundo Triviños (2008), o materialismo dialético é a base do marxismo, que tenta buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento.

Para uma melhor compreensão acerca do método selecionado para a pesquisa, Lefebvre (1991) apresenta a diferenciação entre materialismo e idealismo. Segundo o autor, o materialismo considera a natureza como o elemento primordial na produção do conhecimento científico, ao passo em que o idealismo admite o primado do espírito em relação à natureza. Com influência marxista, Schaff (1986) entende que o materialismo concebe o conhecimento com existência objetiva, independente e antes de qualquer ideia (ou espírito).

Segundo Marx:

Minhas investigações me conduziram ao seguinte resultado: as relações legais, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais da vida (MARX, 2008, p. 47).

E partindo do pressuposto material, Marx e Engels postulam que o mundo e sua essência são objetos conhecíveis.

As nossas premissas são os indivíduos reais, a sua ação e as suas condições materiais de existência, quer se trate daquelas que encontrou já elaboradas quando

do seu aparecimento quer das que ele próprio criou. Estas bases são, portanto, verificáveis por vias puramente empíricas. (MARX e ENGELS, 2008, p.10)

Acompanhando a definição de materialismo, cabe destacar a lógica que orienta a produção de conhecimento com base materialista – a lógica concreta. Marx também traz sua contribuição ao estabelecimento da lógica concreta ao compreender que:

Contrariamente à filosofia alemã, que desce do céu para a terra, aqui parte-se da terra para atingir o céu. Isto significa que não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam e pensam nem daquilo que são nas palavras, no pensamento na imaginação e na representação de outrem para chegar aos homens em carne e osso; parte-se dos homens, da sua atividade real. É a partir do seu processo de vida real que se representa o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas deste processo vital. (MARX e ENGELS, 2008, p. 19)

Considerando a assertiva de que a lógica concreta está para o materialismo, assim como a lógica formal está para o idealismo, Lefebvre (1991) define que a lógica concreta encontra-se ligada a uma concepção científica da história.

Mas, se a histórica implica uma estrutura; se, na sociedade como no pensamento, as interações de elementos opostos constituem a estrutura dialética da história; se o desenvolvimento do homem, de seu poder sobre a natureza e de sua consciência de si, fornece-nos o movimento de conjunto e o sentido concreto dessa história, então e simultaneamente a razão torna-se histórica e a história torna-se racional. (LEFEBVRE, 1991, p. 88)

Se a lógica concreta admite em sua essência a lógica dialética, o autor também concebe que cada fenômeno possui, simultaneamente, essência e aparência (manifestação da essência). Logo, é papel da pesquisa a busca pela essência dos fenômenos, pois “o mundo dos fenômenos (das impressões sensíveis) opõe-se ao mundo mais profundo, o das coisas em si, das leis, das essências e das ideias, mas se trata de uma oposição dialética, no interior de uma unidade concreta. (p. 220)”.

Kosik (1986) corrobora a proposição de que compreender o fenômeno é atingir a essência, pois “captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde” (p. 12). Nesta perspectiva, para se conhecer um fenômeno é necessária a sua decomposição, com a compreensão dialética de que a totalidade (realidade) significa não só a interação e conexão

das partes com o todo, mas o todo que se cria a si mesmo na interação das partes. Daí, surge a principal categoria do método materialismo dialético: a contradição.

O método do materialismo dialético baseia-se em uma interpretação dialética do mundo a partir dos princípios da matéria, da dialética e da prática social. Com olhar da materialidade e da historicidade, os fenômenos são compreendidos em sua contradição. A prática social aparece no referido método como critério de verdade, enfocando o conhecimento historicamente, em seu processo dialético. A implicação deste método para a pesquisa é sintetizado por Sanfelice (2005), da seguinte forma:

[...] é possível dizer que as pesquisas orientadas pela dialética, em seu sentido amplo, buscam contemplar o melhor possível uma análise objetiva da realidade estudada, após explorá-la exaustivamente. Tenta-se apreender o conjunto das conexões internas da coisa e isso é possível com o auxílio de muitos procedimentos científicos disponíveis. Não menos importante é a apreensão dos aspectos e dos momentos contraditórios internos, pois o objeto é tomado como totalidade e como unidade de contrários. Torna-se um desafio captar o conflito, o movimento, a tendência predominante de sua transformação. (p.84)

Dessa forma, para a compreensão da realidade analisada neste estudo, foi necessário lançar mão das leis da dialética: a Lei da interação universal; a Lei do movimento universal; a Lei da unidade dos contraditórios; a Lei da transformação da quantidade à qualidade; a Lei da contradição; e, a Lei do desenvolvimento em espiral (da superação).

Explicitando essas leis, Lefebvre (1991) define que *Lei da interação universal* representa a conexão recíproca de tudo o que existe, pois nada é isolado. Assim, a dialética considera cada fenômeno no conjunto de suas relações, seja com os demais fenômenos, seja no conjunto dos aspectos e manifestações da realidade.

Se, de acordo com a lei da interação universal, o fenômeno estabelece relações internas e externas, entende-se, portanto, que este fenômeno está em movimento contínuo. Do mesmo modo, a *Lei do movimento universal* determina que a reintegração dos fenômenos está em seu próprio movimento, tanto internamente (o movimento provém deles mesmos) como externamente (envolvido no devir universal).

Em decorrência dessa lei, a *Lei da transformação da quantidade à qualidade* estabelece que a qualidade de um objeto é conhecida pelas suas propriedades, a estrutura destas, a função e a finalidade do objeto. Logo, o movimento dos fenômenos permite que estes possam sofrer mudanças, através de saltos, de uma característica quantitativa para uma

conversão qualitativa. “Desta forma, a mudança das coisas não pode ser indefinidamente quantitativa; transformando-se, em determinado momento sofrem mudança qualitativa” (LAKATOS, 2005, 104).

A transformação dos fenômenos também ocorre em razão das contradições existentes no próprio fenômeno, as quais possuem um lado positivo e um lado negativo. Deste modo, a luta desses contrários é que move as mudanças do fenômeno. Logo, “o método dialético busca captar a ligação, a unidade, o movimento que engendra os contraditórios, que os opõe que faz com que se choquem, que os quebra ou os supera” (LEFEBVRE, 1991, p. 238)

Por último, a *Lei do desenvolvimento em espiral* implica observar o fenômeno na sua continuidade e descontinuidade, aparecimento e choque de contradições, saltos qualitativos, e superação. Para a superação, o fenômeno admite a negação de uma coisa como ponto de transformação das coisas em seu contrário. Daí, o pressuposto de que a mudança dialética é a negação da negação, sendo esta última negação uma coisa nova.

Ainda com base nos objetivos propostos e na caracterização do objeto de investigação, o tipo de pesquisa selecionado para desenvolver o estudo proposto foi o **estudo de caso**. De acordo com Lüdke e André (1986, p. 17), o “[...] caso constitui uma unidade dentro de um sistema mais amplo”. O estudo de caso, desta forma, focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada, evidenciando a inter-relação dos seus componentes e é rico em dados descritivos.

Para Bogdan e Biklen (1994), esse tipo de pesquisa consiste na observação detalhada de um contexto, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico. Por sua vez, Gil (2006) caracteriza-o pelo estudo profundo e exaustivo de um objeto, de maneira a permitir um conhecimento amplo e detalhado acerca do fenômeno investigado. Segundo o autor, o estudo de caso justifica-se pela utilização de um único caso, quando não é possível o acesso a múltiplos casos e o pesquisador tem possibilidade de investigar um deles.

Na presente pesquisa, os dados analisados foram coletados por meio de **análise documental**. De acordo com Lüdke e André (1986, p. 39) “[...] os documentos representam fonte ‘natural’ de informação, não apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surge num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto”. Por surgirem em um determinado contexto, os documentos podem complementar informações e/ou desvelar aspectos novos acerca de um problema nesse mesmo contexto.

Dessa forma, a análise documental possibilitou analisar as diretrizes que orientam o programa investigado e sua relação dialética com Estado, políticas públicas e organismos multilaterais, a qual se constitui de contradições e resistências.

Os principais documentos selecionados para a análise documental foram:

- UNESCO. *Las tecnologías de la información y la comunicación en la formación docente*. Guia de planificación. Paris: UNESCO, 2004.
- UNESCO. *Teacher education guidelines: using open and distance learning*. Paris: UNESCO, 2002.
- UNESCO. *Educação um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília: UNESCO, 2010.
- UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: UNESCO, 1990.
- UNESCO. *Avaliação do Programa TV Escola*. Brasília: UNESCO, 2006.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil Teachers Development and Incentives. A Strategic Framework*. Paris: World Bank, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy*. Challenges for Developing Countries. Washington: World Bank, 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educacion*. Examen del Banco Mundial. Washington: World Bank, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *Teacher Education at a Distance*. Washington: World Bank, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Planejamento Político-Estratégico (1995-1998)*. Brasília: MEC, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *TV Escola Relatório 1996-2002*. Brasília: MEC/SEED, 2002.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Relatório Técnico do IV Workshop TV Escola*. Brasília: MEC, 1998.
- UNICAMP. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Avaliação Comparativa do Programa TV Escola*. Caderno de Pesquisa n. 41. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1999.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Fundação Cesgranrio. Centro de Avaliação. *TV da escola: avaliação da TV Escola pela Fundação Cesgranrio*. Brasília: MEC; Cesgranrio, 1998.
- BRASIL. PNUD. *PRODOC – Documento do Projeto BRA/99/017 Educação a Distância para Professores e Profissionais da Educação*. Brasília: MEC/PNUD, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Capacitação a Distância de Recursos Humanos para Utilização da TV Escola – Curso TV na Escola e os Desafios de Hoje – SEED/Unired*. Brasília: MEC, 2000.
- UNICAMP. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Avaliação da Implementação do Programa TV Escola*. Caderno de Pesquisa n. 51. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria de Natureza Operacional do Programa TV Escola*. Brasília: TCU, 2001.
- BRASIL. UNESCO. *Capacitação pela TV – Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa*. Brasília: MEC, 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Avaliação do Programa TV Escola*. Brasília: MEC; CESPE/UnB, 2008.

Vale ressaltar que esses documentos foram obtidos junto ao Ministério da Educação e, principalmente, no acervo de documentos do grupo de pesquisa HISTEDBR DF, além de resultados de busca na internet.

A partir desses documentos, análise, produção e interpretação das informações na pesquisa permitiram a construção teórica ao longo do processo. Para tanto, foi utilizada a análise de conteúdo, por entendermos que ela permite ao pesquisador o entendimento do conteúdo dos documentos analisados, vinculados aos contextos em que foram produzidos.

Segundo Franco (2005), a análise de conteúdo consiste em um processo que inicia com a *descrição*, etapa que enumera as características dos dados e as resume após um tratamento inicial, e vai até a *interpretação*, que é a significação concedida às características. Como processo intermediário, a *inferência* é que vai permitir a passagem da descrição à interpretação.

Tendo sido conhecido o material a ser pesquisado, a primeira ação desenvolvida foi a sua organização, de acordo com as fontes que disponibilizaram as informações. Após esta etapa, foram definidas as unidades de análise.

Tomando como referência os documentos mencionados, as unidades de análises se dividiram em unidades de registro e unidades de contexto. Franco (2005) define unidade de registro como a menor parte do conteúdo, podendo ser de diferentes tipos; porém, mesmo estando inter-relacionadas e em complementaridade, cada uma delas deve estar adaptada à investigação. A unidade de contexto, por sua vez, consiste na parte mais ampla do conteúdo a ser analisado, pois imprime significado às unidades de análise. “A análise de contexto deve ser considerada e tratada como a unidade básica para a compreensão da codificação da unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões são excelentes para a compreensão do significado exato da unidade de registro” (FRANCO, 2005, p. 44).

Dessa forma, as unidades de registro foram definidas por temas referentes às diretrizes e ao desenvolvimento do programa TV Escola. Em articulação com os objetivos da pesquisa, selecionaram-se os seguintes temas:

- Diretrizes que orientam a qualidade na educação;
- Diretrizes que orientam a formação continuada de professores;
- Diretrizes que orientam a utilização de tecnologias da informação e comunicação.

Convém esclarecer que, com esses temas, puderam ser realizadas comparações contextuais, que implicaram o entendimento de diferenças e semelhanças. Nesta perspectiva, as unidades de contexto foram trabalhadas para que fosse possível esclarecer as contingências contextuais em que as informações foram produzidas. São elas: Ministério da Educação (Estado) e Organismos Multilaterais.

Em seguida à definição das unidades de análise, a etapa de *Pré-análise* consistiu na organização da análise e na definição das categorias. Na organização da análise foi feita a leitura *flutuante*¹, a escolha dos documentos a serem analisados; a formulação de hipóteses e/ou dos objetivos; e a elaboração de indicadores para a interpretação final. Nesta etapa, os dados obtidos na análise documental foram agrupados e classificados de acordo com o conteúdo apresentado. Da classificação proposta, foram constituídos *indicadores*, os quais auxiliaram na posterior criação de categorias.

Quanto à categorização, esta compreende “uma operação de classificação dos elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos” (FRANCO, 2005, p. 57). Deste modo, a

¹ A leitura flutuante “consiste em estabelecer contatos com os documentos a serem analisados e conhecer os textos e as mensagens neles contidas, deixando-se invadir por impressões, emoções, conhecimentos e expectativas” (FRANCO, 2005, p. 48).

categorização foi obtida a *posteriori*, considerando os indicadores definidos anteriormente e orientada pela incidência de temas e conceitos que surgiram nos documentos analisados. As categorias selecionadas foram: qualidade, tecnologias da informação e comunicação e formação de professores.

Após o devido tratamento dos resultados obtidos, a interpretação destes compreendeu a fase final de análise. Dessa forma, na pesquisa realizada, a fase final de análise foi orientada pelos conteúdos manifestos do aprofundamento da análise dos documentos e de dados resultantes do processo de produção de informações, subsidiados pelo referencial teórico adotado. Nesta pesquisa, nossa hipótese interpretativa foi a de que existe relação da política do Programa TV Escola com os Organismos Multilaterais e que essa relação é dialética, a qual se expressa em contradições e resistências.

Para a compreensão da pesquisa, esta tese está estruturada em quatro capítulos. Numa perspectiva sócio histórica, o *primeiro capítulo* versa sobre a formação e constituição do Estado e a configuração histórica do Estado brasileiro.

Baseado no entendimento de que o Estado se apresenta como agente promotor de políticas públicas, o *segundo capítulo* discorre sobre definições e elementos constituintes das políticas públicas e discute diretrizes do Banco Mundial e Unesco para a Educação.

O *terceiro capítulo* trata de políticas públicas educacionais no Brasil em diferentes momentos históricos, relacionando essas políticas ao desenvolvimento da educação a distância no país.

No *quarto capítulo*, são analisadas as diretrizes que orientam o Programa TV Escola, no que se refere à qualidade e o uso de tecnologias da informação e comunicação na formação de professores, sob a relação Estado, políticas públicas e organismos multilaterais, incluindo suas contradições e resistências.

Por fim, as considerações finais apresentam uma síntese do trabalho, fazendo ponderações sobre a TV Escola como política pública de formação de professores a distância.

CAPÍTULO 1 – AS FORMAS HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

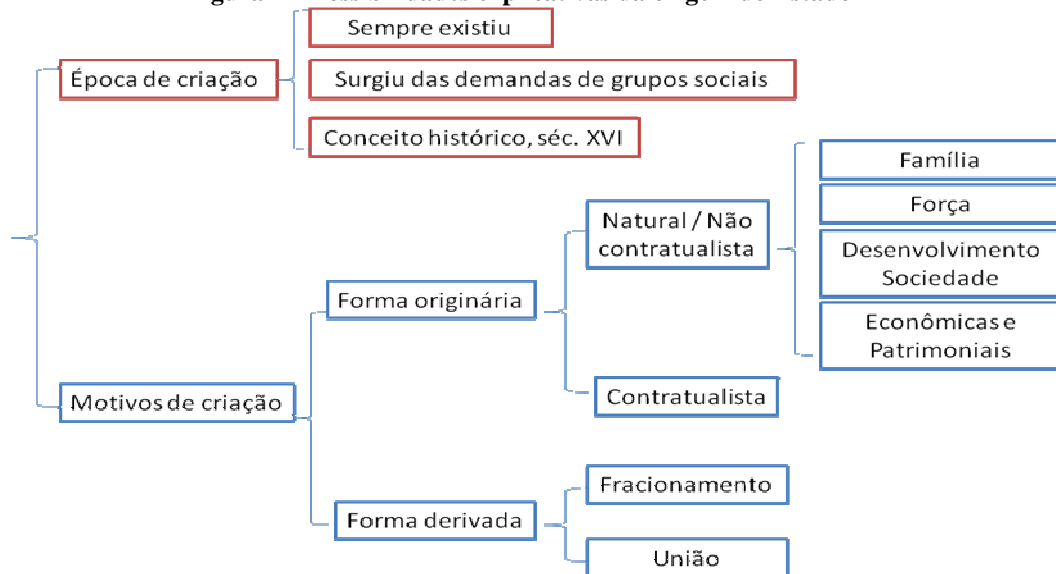
Este capítulo versa sobre a formação e constituição do Estado, em geral e no Brasil, com o objetivo de analisar a configuração histórica do Estado brasileiro, agente promotor de políticas educacionais de formação de professores e de educação a distância, como é o caso do Programa TV Escola.

A primeira parte do capítulo tece considerações acerca do Estado enquanto instituição histórica. Na segunda parte, o Estado brasileiro é analisado a partir de seus elementos constituintes ao longo de seu processo histórico.

1.1. A origem do Estado e suas formas históricas: considerações iniciais

Segundo Dallari (1998), a origem do Estado pode ser explicada por meio de duas questões. Uma é relativa à época do aparecimento do Estado e a outra, aos motivos que determinaram e determinam a sua formação, além dos seus desdobramentos, sintetizados na figura a seguir.

Figura 1 – Possibilidades explicativas da origem do Estado



Fonte: Adaptado de Dallari (1998)

Quanto à questão da época do aparecimento, o autor esclarece que a denominação Estado, enquanto situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, surge no século XVI com a ideia do Estado moderno. No entanto, entende que a organização política da sociedade é anterior à denominação do Estado moderno, com a característica de que esta sociedade possui autoridade superior e fixa as regras de convivência de seus membros.

Partindo desse argumento, várias possibilidades de origem do Estado são aceitas, as quais Dallari (1998) sintetiza em três:

- a) A ideia de que o Estado, assim como a própria sociedade, sempre existiu. O Estado seria a forma de integração social do homem, dotada de poder e autoridade para direcionar o comportamento do grupo.
- b) Admitindo que a sociedade vivia sem o Estado, alguns autores propõem que este surgiu das demandas de organização dos próprios grupos sociais.
- c) O Estado, enquanto sociedade política, é um conceito histórico que nasce ao lado do conceito de soberania, no século XVI.

No que se refere aos motivos que determinaram e determinam a formação do Estado, o referido autor apresenta duas possibilidades: formação originária e derivada. A formação originária é a que confere a constituição do Estado a partir de uma organização social não ligada a qualquer outro Estado. Na formação derivada, o Estado se constitui sobre uma organização já preexistente.

Duas vertentes teóricas apontam sugestões para a formação originária do Estado. A primeira, denominada de não-contratualista, concebe que o Estado se formou de maneira natural ou espontânea, não impulsionado pela vontade do homem.

As teorias não-contratualistas definem que a origem do Estado pode ser familiar ou patriarcal (o Estado como ampliação da família); ou se origina em atos de força, de violência ou de conquista (o Estado representa a relação dominante e dominado, com finalidade de exploração econômica e garantia territorial); ou, se origina no desenvolvimento interno da sociedade (o Estado é um elemento potencial de todas as sociedades humanas, nas quais o seu maior grau de desenvolvimento determina a necessidade do Estado); ou, ainda, o Estado se origina em causas econômicas e patrimoniais.

Para explicar a origem fundamentada em causas econômicas e patrimoniais, Engels (2006) afirma que o Estado resulta de um processo de dominação econômica dos proprietários

dos meios de produção sobre os demais membros da sociedade. Com vistas à manutenção da ordem social, o Estado funciona como instrumento de regulamentação jurídica de luta de classes (dominantes e dominados), garantindo os privilégios da classe dominante, ao mesmo tempo em que procura sustentar a ideia de equilíbrio social como forma de controle do proletariado.

Com esse fundamento, a concepção marxista de Estado considera que há uma contradição entre os interesses do Estado e os da sociedade civil. Nesta concepção, o Estado defende a propriedade privada, sobretudo da classe dominante, em contraposição aos interesses da maioria. Para romper esse ciclo de dominação, seria necessária a emancipação do proletariado, o que levaria, também, à superação do próprio Estado.

Já a segunda teoria da formação originária do Estado sustenta a criação de base contratualista, como resultante da vontade de homens. Nesta teoria, parte-se do pressuposto de que o homem, em seu estado natural, vive sem uma ordem social e em estado de guerra de um contra os outros. Dada a necessidade de uma ordem social, o Estado se originou de uma convenção de membros de uma dada sociedade por meio de um contrato social, que garante a igualdade dos homens e sua própria segurança.

Quanto à criação do Estado por formação derivada, Dallari (1998) esclarece que esta se dá por dois processos: fracionamento e união dos Estados. O processo de fracionamento constitui-se na divisão de um Estado preexistente que dá origem a um novo Estado, com ordenação jurídica própria. Ao contrário desse processo, a união dos Estados pressupõe a constituição de um novo Estado único e com uma Constituição comum. Além desses dois processos, o autor ainda admite a criação do Estado de forma atípica, como por exemplo, por meio de grandes guerras.

Apesar das diversas possibilidades explicativas em relação ao Estado, admite-se, neste trabalho, a opção explicativa que, de acordo com Bobbio (2007), o termo “Estado” foi, ao longo do tempo, substituindo outras denominações de organização da sociedade, passando de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus habitantes. Assim,

o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externa (a defesa). (BOBBIO, 2007, p. 73)

Partindo do entendimento do Estado como unidade de poder sobre um determinado território, o seu ordenamento jurídico, fundamentado na ideia de um contrato social e na propriedade privada, inspirou a concepção do Estado moderno e a sua transição histórica para o Estado mediador dos conflitos sociais e defensor da economia de mercado e da liberdade da iniciativa econômica.

1.1.1 Formas históricas do Estado

A Idade Média se apresenta como uma etapa histórica significativa para a constituição do Estado Moderno, partindo da segregação para a universalidade. Em sua estrutura feudal, o contexto de invasões e guerras internas, visando à ampliação dos domínios territoriais, dificultou o desenvolvimento do comércio e levou à valorização da posse da terra, sendo esta meio de subsistência. Logo, no Feudalismo, o Estado se apresentou como um sistema administrativo e militar organizado a partir da condição patrimonial dos indivíduos. Nesta organização, o feudo era formado pelo senhor feudal (proprietário das terras) e seus servos, no qual os servos ficavam a serviço do senhor e pagavam impostos, em troca de proteção.

O Estado Estamental, segundo Bobbio (2007), se apresenta como uma forma intermediária entre o Estado Feudal e o Estado Absoluto. Consiste na organização política formada por órgãos colegiados, os quais reúnem indivíduos possuidores da mesma posição social (estamentos), de direitos e privilégios que permitem ser contra o detentor do poder soberano por meio de assembleias deliberantes (parlamentos).

Como forma intermediária entre o Estado feudal e o Estado absoluto, o Estado estamental distingue-se do primeiro por uma gradual institucionalização dos contra poderes e, também, pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações a instituições: de um lado as assembleias de estamento, de outro o rei com seu aparato de funcionários que, onde conseguem se afirmar, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta. Distingue-se do segundo pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir. (BOBBIO, 2007, p. 115)

Ainda de acordo com o referido autor, o Estado Absoluto se formou por meio de um processo paralelo de concentração (processo pelo qual a soberania é exercida por poderes atribuídos de direito ao rei) e de centralização (processo de eliminação de ornamentos

jurídicos inferiores, sendo estes derivados de autorização ou tolerância do poder central). Tudo é subordinado ao poder soberano, e se torna legítimo apenas se for por este reconhecido.

Outra forma histórica do Estado é o Estado representativo. Este Estado se fundamenta no reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, admitindo-se a singularidade de todos. Entende-se que o Estado se forma a partir do indivíduo e não anterior a este. Isto significa que o Estado deve, antes, servir ao indivíduo e protegê-lo. Dessa forma, o Estado sustenta “o pressuposto ético da representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse, é o reconhecimento da igualdade natural dos homens” (p. 117).

O ideal de igualdade que apoia o Estado representativo também serviu como ideal na constituição do Estado Liberal. Para o liberal, a igualdade está na expansão da personalidade individual, sendo suas inspirações o princípio da igualdade perante a lei e a igualdade dos direitos.

1.1.2 Estado liberal: princípios e constituição

Três fatos históricos marcaram a condução do Estado Liberal: a Revolução Inglesa, em 1689, influenciada por Locke; a Revolução Americana, resultando na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e a Revolução Francesa, cujos princípios foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, com a influência de Rousseau.

No que se refere ao Estado Liberal em Locke, este considera que todos os homens nascem livres e iguais, afirmando os direitos naturais dos indivíduos. Os direitos naturais dos indivíduos representam, portanto, o seu Estado de Natureza. Neste Estado, a regra moral, que é natural, propõe que a limitação do indivíduo está no não prejuízo à vida, à liberdade e às posses dos seus semelhantes.

Ao afirmar tal proposição, Locke aproxima-se da concepção romana do *jus naturale*, que representa o conjunto de princípios universais de justiça válidos a todos. O direito fundamental da preservação dos homens depende de cada um. “Cabe ao indivíduo a produção material de sua existência, mas ele precisa se associar a outros homens se quiser reter o resultado dessa produção”. (FERREIRA, 1993, p. 72)

Para Locke, os direitos naturais do homem são limitados à própria pessoa. Sendo assim, o direito de propriedade é exercido a partir do seu próprio trabalho. O indivíduo é proprietário de tudo o que consegue com a força de seu trabalho. Dessa forma, o Estado Natural representa, ainda, paz, boa vontade e reciprocidade entre os homens, pois todos são livres e iguais.

No entanto, essa harmonia pode ser quebrada em razão do vício e do amor próprio de alguns indivíduos que transgridem a moral. Para que essa harmonia seja reestabelecida, o Estado surge como elemento que irá redirecionar todos os indivíduos ao bem comum.

A designação de um juiz comum está, portanto, na origem da sociedade política, que resulta da associação dos indivíduos, de modo a formar um só corpo, com um sistema jurídico e judiciário comum, ao qual podem recorrer e que tem competência para dirimir as disputas individuais. Assim, o pacto social é um acordo que envolve os indivíduos em geral. Um grupo de indivíduos passa a ter o direito legítimo de governar. (FERREIRA, 1993, p. 82)

Assim, a passagem do Estado de Natureza dos indivíduos para o Estado Civil se dá mediante um pacto, no qual o indivíduo renuncia aos seus direitos originais em prol do bem comum, passando todos a obedecer às leis. Logo, o poder legislativo, representando o governo da maioria, asseguraria a liberdade dos cidadãos. Nesse sentido, as leis estabelecidas seriam promulgadas e conhecidas do povo e o poder estaria sujeito ao povo, promovendo a democracia.

Sobre a democracia, Locke *apud* Dallari (1998, p. 55) afirma que:

Tendo a maioria, quando de início os homens se reúnem em sociedade, todo o poder da comunidade naturalmente em si, pode empregá-lo para fazer leis destinadas à comunidade de tempos em tempos, as quais se executam por meio de funcionários que ela própria nomeia: nesse caso, a forma de governo é uma perfeita democracia.

Sendo, então, este Estado Liberal, democrático, deve estar à serviço da sociedade, zelar pela harmonia, regular as relações formais entre os indivíduos, elaborando e fazendo-se cumprir as leis, ao mesmo tempo em que mantém a propriedade de cada indivíduo e sua segurança pessoal. A legislação, portanto, se aplica a todos, sem exceção.

No entanto, para Locke, os indivíduos que têm direitos políticos são todos proprietários, excluindo aqueles que não possuam propriedade. Daí, considera-se apenas um

grupo homogêneo na determinação das regras morais e ferindo, portanto, o ideal de que todos são iguais.

Ainda sobre os direitos políticos dos indivíduos, o governante não pode interferir na vida particular do indivíduo, já que este é livre em relação aos outros. “A liberdade que existia no Estado de Natureza não desaparece ao se instituir o poder civil. A diferença é que, no Estado de Natureza, as limitações individuais eram trazidas pela razão, agora são instituídas pela lei” (FERREIRA, 1993, p. 91).

Ao limitar a ação do Estado à vida coletiva dos indivíduos, Locke defende a autonomia do mercado como manifestação da livre vontade dos indivíduos. A concorrência é legítima, baseada nas aptidões pessoais e na manutenção de uma ordem social justa. Por ser tratar de uma ação espontânea dos indivíduos, Locke propõe a garantia estatal de um mercado livre, fundado no princípio do mercado auto regulável e independente da esfera política.

Também inspirado pelo princípio do *jus naturale*, Rousseau reafirma a necessidade de um contrato social para a passagem do Estado de Natureza para o Estado Civil.

Diferentemente de Locke, Rousseau entende que a sociedade civil é uma constituição real dos indivíduos e corrupta. Em seu Estado natural o homem encontra-se sem maldade. A posse da propriedade e a formação da própria sociedade civil é que o corrompe.

A partir do momento em que pareceu vantajoso para um homem possuir provisões suficientes para dois, a igualdade desapareceu; a propriedade foi introduzida; o trabalho tornou-se necessário; as vastas florestas tornaram-se campos risonhos que tinham que ser regados com o suor humano e onde a escravidão e a miséria eram logo vistas, germinando e crescendo com as colheitas. (ROUSSEAU *apud* CARNOY, 1988, p. 32)

Disto, tem-se que no Estado natural, o grupo preservava a segurança de todos e o direito de cada um. Quando se institui a propriedade, criam-se as leis e o direito da propriedade, resultando na relação conflitante entre ricos e pobres. Daí, a necessidade do poder estatal para regular os conflitos e executar as leis.

De tal modo, Rousseau considerou que o Estado age sob a direção da vontade geral, rompendo com a liberdade ilimitada do Estado natural, a fim de que todos os cidadãos sejam tratados igualmente. A liberdade natural, fundada na satisfação das necessidades, é substituída por necessidades recíprocas dos indivíduos, que se associam e tentam resolver questões comuns.

Ora, como é impossível aos homens engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não lhes resta outro meio, para se conservarem, senão formando, por agregação, uma soma de forças que possa arrastá-los pela resistência, pô-los em movimento em por um único móbil, e fazê-los agir de comum acordo. (ROUSSEAU, 2002, p. 23)

Defende, portanto, que as relações entre governo e cidadãos sejam modificadas e uma nova ordem moral seja constituída. “É de tal importância a vida grupal, que a todo custo o homem a preserva. Por desejo de conservá-la e conservar-se, dá o grupo parte de si mesmo, subordina seus instintos, aceita seus interditos, submete-se às leis”. (FERREIRA, 1993, p. 121)

O contrato social, por conseguinte, representa uma forma de associação que defende e protege a força comum, a pessoa e o bem de cada associado, pela qual todos se tornam unidos, permanecendo livres. O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo o que tenta e pode alcançar; o que ganha é a liberdade civil e propriedade de tudo o que possui. (ROUSSEAU, 2002, p. 31)

Vale ressaltar que, para Rousseau, a lei só é legítima se for para benefício de todos. Caso haja desordem social, é necessária a criação de outra ordem, outro contrato social, que garanta a sobrevivência do grupo. Logo, a ordem social se dá por um sistema de convenções e não de forma natural; o homem não nasce cidadão, mas se torna a partir das convenções.

Portanto, o cidadão para Rousseau é um homem racional e livre que, quando chamado para atuar politicamente da sociedade, se constituiu em um servidor do bem comum. E ainda, a passagem do Estado natural para o Estado civil produziu mudança significativa à conduta do indivíduo, imprimindo-lhe a moralidade outrora inexistente. Ao invés de olhar para si mesmo, o indivíduo passa a olhar para o dever, que é coletivo.

Ora, o bem comum e a vontade geral em Rousseau está no próprio Estado, que deve manter a unidade das partes para a sua própria permanência. Disto, a matéria que resulta que da vontade geral estatui a lei, e não pertence ao legislativo qualquer função que se relacione com um objeto individual.

No tocante a esta ideia, vê-se imediatamente não mais ser preciso perguntar a quem compete fazer as leis, pois que elas constituem atos da vontade geral; nem se o príncipe se constitui acima das leis, pois ele é membro do Estado; nem se a lei pode ser injusta, pois ninguém é injusto consigo mesmo; nem em que sentido somos livres e sujeitos às leis; pois que estas são apenas registros de nossas vontades. (ROUSSEAU, 2002, p. 53)

Deste modo, as leis representam as condições da associação social, no qual compete aos associados regulamentar sobre a sociedade.

Disto, Rousseau propõe que no Estado há dois tipos de poder: o legislativo (Estado), pertencente ao povo, e o executivo (soberano). Neste contexto, o governo representa a forma intermediária encarregado da execução das leis e manutenção da liberdade, o exercício legítimo do poder executivo. Além disso, o Estado existe por si mesmo, enquanto que o governo depende do soberano. Assim, o Estado deve se mostrar sempre prestes a sacrificar o governo ao povo, e não o povo ao governo, com vistas à manutenção do bem comum, pois nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos; e o abuso das leis por parte do governo constitui um mal menor que a corrupção por parte do legislador, continuação infalível dos alvos particulares.

Enfim, quando o Estado, próximo de sua ruína, apenas subsiste através de uma forma vã e ilusória, quando o laço social se rompe em todos os corações, quando o mais vil interesse se adorna afrontosamente com o nome sagrado do bem público, então a vontade geral emudece, todos, guiados por motivos secretos, deixam de opinar como cidadãos, como se o Estado jamais tivesse existido, e são aprovados falsamente, a título de leis, decretos iníquos, cujo fim é o interesse particular. (ROUSSEAU, 2002, p. 144)

Com essa lógica, Rousseau ainda admite a dissolução do Estado em duas situações. A primeira acontece quando o Estado não é mais administrado conforme as leis (que são estabelecidas pelo povo) e usurpa o soberano. O grande Estado se dissolve e se forma outro no seu interior, composto pelos membros do governo. Esse outro Estado se torna, em relação ao povo, o senhor e o tirano. Quando a usurpação da soberania parte do governo, o pacto social é rompido, e todos os cidadãos são forçados a obedecer.

A segunda situação de dissolução do Estado acontece quando os membros do governo usurpam separadamente o poder, produzindo maior desordem. Quando o Estado é dissolvido, toma o nome de anarquia. Cabe, portanto, aos homens também proteger o Estado. “Não depende dos homens a prolongação de sua vida; mas depende deles prolongar a do Estado tanto quanto possível; dando-lhe a melhor constituição que possa existir” (ROUSSEAU, 2002, p. 122).

Para que o Estado se torne mais forte e melhor governado, Rousseau afirma a necessidade de se povoar por igual todo o seu território, estender por toda parte os mesmos direitos e levar vida e abundância a todos os lugares.

1.1.3 O Estado em Marx e Gramsci

De acordo com Carnoy (1988), as concepções marxistas de Estado podem ser deduzidas das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria marxista sobre a sociedade, de sua teoria da economia política e de suas análises de conjunturas históricas, posto que Marx não chegou a elaborar uma teoria específica sobre o Estado. Assim, alguns fundamentos marxistas ajudam a elaborar uma proposição do Estado em Marx.

No entanto, em *A Ideologia Alemã* (2008), Marx e Engels apresentam os fundamentos dessa teoria, sobretudo no item que relaciona o Estado com a Propriedade e o Direito, as quais serão desenvolvidas ao longo desta seção.

Em contraposição ao Liberalismo, Marx entende que a base da estrutura social está nas condições materiais de uma sociedade. Sendo assim, o Estado emerge das relações de produção e não da vontade humana. Logo, não é o Estado que molda a sociedade, como propõe os liberais, mas é a sociedade que molda o Estado. Esta, por sua vez, se molda pelo modo de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Se o Estado emerge das relações de produção, então ele expressa, politicamente, a classe inerente à produção e não representa o bem comum, tal como sustentam os liberais. Para Marx, o Estado não é o protetor da sociedade como todo, mas a expressão política da dominação de classes, uma instituição com vínculo de classe, posto que o Estado surge da contradição entre o interesse individual e o interesse comum.

Sendo, portanto, o Estado a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa sobre a vontade e, melhor ainda, sobre uma vontade livre, desligada da sua base concreta. O mesmo acontece com o direito que é por sua vez reduzido à lei. O direito privado desenvolve-se, conjuntamente com a propriedade privada, como resultado da dissolução da comunidade natural. (MARX E ENGELS, 2008, p. 74)

Marx considera que os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes. Dispondo dos meios de produção material, esta classe dispõe igualmente dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles a quem são recusados os meios de produção intelectual está submetido igualmente à classe dominante. Destarte, os pensamentos dominantes não expressam as relações materiais

dominantes, como produtores de ideias, que regulamentam a produção e a distribuição dos pensamentos da sua época.

Sendo, o Estado, a expressão política da classe dominante, torna-se uma instituição necessária para controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e manter a ordem, a qual reproduz o domínio econômico da burguesia.

Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe. (CARNOY, 1988, p. 67)

De acordo com Marx, a emancipação humana se dará por meio da dissolução da propriedade, o que levaria o homem à liberdade absoluta, inclusive à dissolução do próprio Estado, cujo tema é sistematicamente tratado por Gramsci.

Para Carnoy (1988), Gramsci sistematiza uma ciência da ação política, tendo como referência os fundamentos marxistas. Nesta sistematização, o conceito de *hegemonia* se apresenta como um dos principais elementos de análise da sociedade capitalista.

Para Gramsci, esse conceito compreende o predomínio ideológico dos valores e normas burguesas sobre as classes subalternas. Segundo o autor, é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle sobre outros, por meio de sua liderança moral e intelectual. No entanto, a hegemonia não é uma força coesiva, mas tem em si contradições e conflitos.

Nesse entendimento, compreende que o Estado inclui a hegemonia da burguesia na superestrutura, ao mesmo tempo em que a sociedade civil era o estado de natureza organizado e governado pela vontade coletiva, que é o Estado.

Podemos, para o momento, fixar dois grandes níveis superestruturais: o primeiro pode ser chamado de “sociedade civil”, isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados “privados”; e o segundo, de “sociedade política” ou do “Estado”. Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de “hegemonia”, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade; e de outro, à “dominação direta” ou ao comando, que é exercido através do Estado e do governo “jurídico”. (GRAMSCI, 1971, p. 12)

O Estado, para Gramsci, se configura em um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva, que é a sociedade política, mantendo os

grupos subordinados fracos e desorganizados. [...] a noção geral de Estado inclui elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, em outras palavras, a hegemonia garantida pela couraça da coerção) (GRAMSCI, 1971, p. 263).

Nesse sentido, a sociedade política (elemento de coerção) é formada pelos mecanismos que garantam o domínio da força pela classe dominante, enquanto que a sociedade civil é formada pelas organizações que elaboram e difundem as ideologias. Logo, Gramsci considera que o Estado é o exercício de atividades práticas e teóricas, por meio do qual a classe dominante justifica, mantém a dominação e conquista o consentimento ativo dos governados. Assim, Gramsci amplia a leitura marxiana do Estado, o qual é composto pela sociedade política e a sociedade civil.

No entanto, considerando que a hegemonia não é homogênea, mas com contradições, é necessário que a classe trabalhadora se torne classe hegemônica para a transformação radical da sociedade, contradizendo-se com a classe dominante e passando a atuar no nível da consciência social. Para essa transformação radical, Gramsci destaca três fatores: a crise de hegemonia, a guerra da posição e o papel dos intelectuais.

A crise de hegemonia surge da perda de consenso pela classe dominante. Todavia, a crise de hegemonia não consiste no resultado de uma crise econômica. A crise econômica, por sua vez, cria as condições para que haja a transformação revolucionária, por meio da consciência das massas. “Mais importante para ele (Gramsci) é a desintegração da capacidade do Estado de estender e manter a hegemonia burguesa – isto é, uma crise no sistema de crenças desenvolvidas pela burguesia para servir seus próprios fins” (CARNOY, 1988, p. 107)

Como estratégia para a transformação radical da sociedade, Gramsci propõe a *guerra de posição* ou *guerra de movimento*. Nesta guerra, Gramsci acreditava que os Partidos Comunistas de cada país deveriam considerar suas particularidades históricas para desenvolverem um plano estratégico de transformação. Outro aspecto da "guerra de posição" é a ideia de sitiar o aparelho do Estado com uma contra hegemonia, criada pela organização de massa da classe trabalhadora e pelo desenvolvimento das instituições e da cultura da classe operária, a fim de se criar uma nova cultura. Essa "contra hegemonia" proletária só será possível quando a consciência de classe for erguida como elemento base no processo de transformação.

Para Gramsci, todos somos intelectuais em potência. Por isso, a classe operária é capaz de formar seu próprio corpo pensante, os *intelectuais orgânicos*. Esses intelectuais atuam para construir a hegemonia de sua própria classe e assumem papel importante no processo revolucionário. Sendo estes oriundos da classe trabalhadora, mantêm seus laços com a classe por meio da criação de transformações políticas em um partido revolucionário e fornecem base para a estratégia política do estabelecimento da superioridade moral e cultural do proletariado. Assim, a superação da sociedade capitalista em Gramsci se dá por meio da consciência e do esclarecimento das massas.

Essa consciência vem do interior das massas, na forma de um partido de massa. A própria consciência torna-se a fonte de poder para o proletariado, por situar o Estado e os meios de produção, assim como a falta de consciência é a principal razão pela qual a burguesia permanece em sua posição dominante. (CARNOY, 1988, p. 117)

Inclusive, são os intelectuais orgânicos que possuem a atribuição de motivar a construção de um bloco histórico, que compreende uma relação orgânica e dialética entre estrutura e superestrutura e entre sociedade política e civil de uma determinada situação histórica, em um movimento de contra hegemonia.

1.1.4 O Welfare State ou Estado do Bem-estar social

O Welfare State ou Estado do Bem-estar social, segundo Draibe (1988), teve seu início quando da superação do Estado Absoluto e da emergência das democracias de massa. Somam-se a esses dois fatores o processo de industrialização de países europeus e a necessidade da efetivação de políticas sociais igualitárias que buscassem garantir a proteção dos indivíduos e serviços públicos de qualidade. Sendo assim, os serviços públicos como direito de todos os cidadãos deveriam ser prestados pelo ou mediante o poder de regulamentação deste Estado sobre a sociedade civil, com vistas à garantia do bem-estar da população.

Juntamente com a finalidade de garantia do bem-estar, o Welfare State também representa o controle político da sociedade, à medida que a estrutura do sistema de produção, sobretudo de salários e condições de trabalho, passa a ser discutida tanto no âmbito das classes trabalhadoras e dos proprietários dos meios de produção, colocando o Estado como

elemento regulador dessa relação. Nesta relação, contrariamente ao Estado Liberal, o Welfare State propõe a intervenção na economia, principalmente no mercado, para garantir que o cidadão pudesse se beneficiar do bem-estar social, que representava sua posição como trabalhador.

Apesar de ser concebido como uma solução para a falência do Estado Absoluto, o Welfare State entra em crise ainda na década de 1970. Sobre essas razões, Draibe (1988) destaca:

- a) A responsabilização do Estado pela execução de serviços públicos provocou déficits para o Estado, trazendo inflação, desemprego e desequilíbrio da competitividade no mundo do trabalho. Tais fatores teriam levado à falência do Estado.
- b) A intervenção do Estado na economia também o levou a uma crise fiscal, posto que o financiamento dos gastos sociais tem origem em impostos aplicados à sociedade que sofria com a crise econômica iniciada em 1929.
- c) A falência do Welfare State também se justifica pela centralização excessiva e burocratização da máquina estatal que torna o Estado ineficiente.
- d) A ineficácia dos programas sociais e o não cumprimento de sua função distributiva, levou o Welfare State à perda de sua eficácia social.

Acrescenta-se a esses fatores o próprio contexto da crise do sistema capitalista nos anos de 1970 e seus mecanismos de superação. Para Frigotto (1995), esta crise não foi meramente conjuntural, mas sim estrutural do movimento de acumulação capitalista, para a qual o Welfare State não trouxe soluções.

Um dos elementos que ajudam a compreender esta crise está relacionado ao esgotamento do modelo fordista de produção que, em linhas gerais, propunha um modelo de produção baseado na produção em massa e ampliação do mercado consumidor. No entanto, a rigidez do modelo não garantiu a expansão da capacidade de consumo pelos próprios trabalhadores que, ao mesmo tempo, passaram a se rebelar contra aquele padrão de trabalho intensificador e alienante.

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário

para tentar repor os patamares de expansão anteriores. (ANTUNES, 2002, p. 31).

Diante disto, o mecanismo encontrado para superar a crise em questão compreendeu mudanças no padrão de acumulação, iniciando um processo de reorganização de suas formas de produção. Um novo padrão foi estabelecido a partir do avanço tecnológico, de formas de acumulação flexível, de novas práticas gerenciais e do controle de qualidade total, denominado de toyotismo.

Sendo assim, a crise do capitalismo nos anos de 1970 e a falência do Welfare State vão subsidiar o surgimento do Estado Neoliberal, como contraposição desse Estado interventor.

1.1.5 Estado Neoliberal

O Estado Neoliberal teve sua origem após a II Guerra Mundial, como uma solução contrária ao Estado de Bem Estar Social que, segundo Hayek (1990), carregava consigo as raízes da crise econômica do período pós-guerra. O poder dos sindicatos e dos movimentos operários acabou por aumentar os gastos sociais por parte do Estado, ao mesmo tempo em diminuiram os lucros das empresas, levando a processos inflacionários. Além disso, a responsabilização do Estado sobre os programas sociais levaram ao aumento da carga tributária e de encargos sociais, a fim de que a receita estatal fosse ampliada para assegurar a execução desses programas, resultando em um grande déficit público.

Para resolver essa crise “o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 11). Nesta lógica, Hayek (1990), como principal expoente do ideário neoliberal, propõe que o Estado deveria promover a liberdade individual, da qual fazia parte a propriedade privada.

A tese de Hayek se fundamenta no individualismo e no respeito à liberdade individual. Nela, Hayek reforça o princípio liberal de que o Estado interfere na vida coletiva dos indivíduos e que o mercado deve ser autônomo, pois representa a manifestação da livre vontade dos indivíduos. Como Locke, Hayek afirma a garantia estatal de um mercado livre, auto regulável e independente da esfera política.

No que se refere à democracia, Hayek (1990) a define como um instrumento para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. Assim, esta só se torna possível se houver um sistema de concorrência baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada. Neste sistema, a ação estatal deve criar condições para que a concorrência seja eficiente e complementá-la quando não puder ser eficiente.

Logo, este Estado não poderia intervir no mercado, pois estaria rompendo o limite de sua atuação e comprometendo a liberdade individual. Aqui, a liberdade e o individualismo servem para justificar a minimização do Estado e a regulação do mercado na dimensão social.

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações (HAYEK, 1990, p. 99).

Com a finalidade de efetivar os projetos e reestruturação do Estado em crise no período pós-guerra, organismos multilaterais, como o Banco Mundial e a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) atuaram nestes países na consecução dos ajustes neoliberais. Estes organismos foram criados após a II Guerra Mundial com o intuito de prestar assistência técnica e financeira aos países atingidos pela Guerra, com o intuito de trazer maior estabilidade à economia mundial e promover o crescimento desses países. Para isso, esses organismos passaram a traçar diretrizes que orientariam as políticas desses países, partindo do pressuposto de que o crescimento econômico seria a condição fundamental para o desenvolvimento social.

No período pós Segunda Guerra, o papel desses organismos foi alterado. Segundo Scaff (2000):

o conjunto dos organismos multilaterais de financiamento sofre uma transformação no seu papel [...] atuando como guardiães dos interesses dos credores internacionais e passando a impor uma série de condições para a concessão de novos empréstimos, chegando a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar na legislação dos países, através dos programas de ajuste estrutural. (p. 55)

Nessa mesma lógica, Bóron (1995) considera que esses organismos cumprem, até hoje, função eminentemente disciplinadora dentro da economia capitalista internacional, sobretudo nos países periféricos que sofreram recessão e dívida externa na década de 1980, como é o caso do Brasil. Assim, passaram a desempenhar um papel na orientação das

políticas econômicas dos referidos países e na concessão de empréstimos e financiamentos aos governos que, ao assinarem esses acordos, obrigam-se a atender às diretrizes de tais organismos. Soma-se a esta função, a ideológica, ao se considerar que estes organismos se destinam a:

a) converter ao neoliberalismo no seu senso comum não já de uma época, mas de toda a humanidade, fora do qual só existe a loucura, o erro ou o mais obcecado dogmatismo, com o qual se coloca em mãos das classes dominantes uma poderosíssima ferramenta de controle político e social; b) converter ao capitalismo, na culminação da histórica humana, a última e mais elevada forma de organização econômica e social jamais conhecida na história. (BÓRON, 1995, p. 95)

1.2 A formação e a constituição do Estado brasileiro

Analisando as possibilidades de origem do Estado brasileiro, de acordo com Dallari (1998), entende-se que esta origem se deu por um processo de conquista territorial e dominação social. Assim, não é possível considerar que a formação do Estado brasileiro não se deu por uma formação derivada, pois o mesmo não se constituiu sobre uma organização estatal preexistente, visto que a forma de organização social existente, antes da chegada dos portugueses, se baseava na organização de uma comunidade primitiva e fundada em laços de parentesco. Existia um povo e um território, mas não havia uma ordenação jurídica anterior à intervenção da Coroa Portuguesa. Além disso, não houve fracionamento de parte do território de Estado para a constituição de outro Estado, nem a união de Estados independentes

Ao ser analisado pela perspectiva da formação originária do Estado, a qual concebe a constituição do Estado a partir de uma organização social não ligada a qualquer Estado, tem-se que o Estado brasileiro possui em sua origem elementos justificados por teorias não-contratualistas, sendo estes: a) o fato de se originar em atos de força, violência ou de conquista, considerando que o Estado português estabelece com sua colônia uma relação de dominação, com finalidade de exploração econômica e de garantia territorial; b) como resultante desta primeira dimensão dominadora, o Estado brasileiro se origina em causas econômicas e patrimoniais não locais, mas da própria Coroa Portuguesa, a qual sustenta este sistema de dominação por meio da garantia dos privilégios da classe dominante.

1.2.1 O Estado brasileiro: da colônia ao império

A primeira forma de Estado no Brasil se caracterizou pela política econômica mercantilista do Estado absoluto português, no chamado capitalismo primitivo, que deu origem ao Estado moderno e ao liberalismo econômico. Nesta política, três características foram principais: a alta intervenção do Estado na economia, a produção manufatureira, a produção de excedente para exportação e aumento do domínio comercial da metrópole por meio de conquista de novos territórios (colônias).

Assim, o processo de colonização brasileira significou o ajuste da produção local às demandas da metrópole e a acumulação de capital para a metrópole, por meio do pacto colonial. A estrutura social era representada pelo senhor de engenho, grande proprietário de terras e de escravos que detinha poder máximo sobre a sua propriedade, e pelos escravos, que no primeiro momento representavam os índios e depois os povos trazidos e escravizados. Logo, segundo Moreira (2007), a sociedade brasileira se caracterizava pela imobilidade social e pelo patriarcalismo.

Além disso, a presença da Companhia de Jesus exercia a função catequizadora dos índios, com a finalidade de “tornar dócil o homem selvagem” e habilitá-lo para a exploração econômica da colônia. A partir dessa função, os jesuítas acabaram por constituir uma estrutura de sobrevivência independente da metrópole, além de dominação do povo indígena no campo ideológico. Isso representou uma ameaça aos domínios da Coroa, sobretudo aos princípios centralizadores do Estado português, ocasionando na expulsão dos jesuítas em 1759 pelo Marques de Pombal.

De acordo com Maxwell (1996), as políticas implementadas por Pombal compreenderam um plano para restabelecer o controle nacional sobre todas as riquezas de Portugal. Assim, delimitou-se um período de consolidação e amplificação de reformas que incluíam a estruturação de um novo sistema de educação pública, em substituição aos jesuítas, a afirmação da autoridade nacional na administração religiosa e eclesiástica, o estímulo a empreendimentos industriais e a atividades empresariais e a consolidação da autoridade pra lançar impostos, das capacidades militares e da estrutura de segurança do Estado. Data desse período também um maior investimento estatal, sobretudo por meio de ações e políticas, nas colônias portuguesas, ainda com a finalidade de fortalecimento do Estado português.

Com características influenciadas pelo Iluminismo, Pombal buscou a secularização do Estado português, mas admitia a autoridade do catolicismo. Além disso, o Estado português ainda contava com uma dinastia conservadora que também influencia na formação do Estado brasileiro.

Outro fato que contribuiu para a consolidação do Estado brasileiro foi a chegada da família real portuguesa no Brasil em 1808. Para Rompatto (2001) este fato significou uma manobra política inglesa de transformar Brasil e Portugal em um único país, inserindo o Brasil no contexto comercial transatlântico e dependente dos interesses ingleses.

A abertura dos portos brasileiros para o comércio britânico e internacional, segundo o autor, revelou o grau de dependência econômica e política da colônia em relação à Inglaterra, fundamentada pelos ideais do liberalismo econômico. Por outro lado, este fato ampliou as relações comerciais do Brasil com outras nações, diminuindo a sua dependência com a metrópole. Assim, a elite brasileira formada por grandes fazendeiros e comerciantes passaram a defender a independência do Brasil, enquanto Portugal propunha um processo de recolonização brasileira.

Para Costa (2007), a crise do sistema colonial coincidiu com a crise das formas absolutistas do governo. Neste contexto, a crítica das instituições políticas e religiosas, as novas doutrinas sobre o contrato social, a crença na existência de direitos naturais do homem, as novas teses sobre as vantagens das formas representativas de governo, as ideias sobre a soberania da nação e supremacia das leis, os princípios da igualdade de todos perante a lei, a valorização da liberdade em todas as manifestações alimentaram os conflitos locais contra as determinações da Coroa Portuguesa e fortaleceram os movimentos contra o Pacto Colonial.

Diante desta crise, o caminho da emancipação brasileira do domínio colonial foi expresso pela proclamação da independência em 1822, a qual constituiu o Estado imperial no Brasil. No entanto, este Estado ainda trazia características do Estado português, centralizador e patrimonialista. Segundo Holanda (1995), nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante foi a tentativa de implantação da cultura europeia na colônia portuguesa. A falta de rigidez da estrutura social e de uma hierarquia organizada, por exemplo, constituíram-se características comuns entre Portugal e Brasil, posto que as iniciativas realizadas reforçavam a desigualdade e não a unidade social. A hierarquia, por sua vez, fundava-se necessariamente em privilégios, sobretudo hereditários.

Com essas características, a sociedade brasileira foi constituindo a sua estrutura estatal fundamentada em aspectos personalistas e domésticos, o que influenciou na determinação de um Estado patrimonialista que, segundo Schwartzman (1988), representa formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada.

Em sociedades de origens tão nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes ou até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos. As agregações e relações pessoais, embora por vezes precárias, e, de outro lado, as lutas entre facções, entre famílias, entre regionalismos, faziam dela um todo incoerente e amorfo. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras e racionalizadoras. (HOLANDA, 1998, p. 61)

Tendo a sociedade brasileira, nos seus primeiros séculos, uma base rural, a política era monopolizada por fazendeiros escravocratas, os quais comandavam os espaços públicos a partir do domínio das terras e dos votos. Assim, “o resultado era o predomínio, em toda vida social, de sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (HOLANDA, 1995, p. 82).

A não separação do público e do privado e a manutenção dos interesses particulares na origem do Estado brasileiro fundamenta, portanto, o argumento de que o liberalismo, no Brasil, não se efetivou de acordo com os ideais de Rousseau (1978). Para este autor, o homem nasce livre é a sociedade que o aprisiona. Para tornar-se livre, este homem deve se sujeitar a uma ordem social, que se funda em convenções, estabelecida coletivamente. Assim, a sociedade necessita: “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes”. (ROUSSEAU, 1978, p. 32)

Esta forma de associação que defenda e proteja o indivíduo é o *contrato social*. O referido contrato consiste, então, em um ato de associação que produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo, sendo o eu comum, sua vida e sua vontade. O corpo político resultante dessa associação é o Estado, tendo como seus associados

os cidadãos. A associação, ainda, compreende um compromisso recíproco entre o público e os particulares.

A adesão ao contrato social, para Rousseau (1978) significa, também, a passagem do homem do estado de natureza para o estado civil. Para ele, o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito limitado a tudo quanto aventura e pode alcançar. O que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo que possui.

Sobre a incorporação do liberalismo no ideário brasileiro, Costa (2007) esclarece que houve alguns entraves e diferenças significativas deste processo com o ocorrido na Europa. O primeiro deles se refere ao fato de que apenas uma pequena elite de revolucionários tinha acesso às obras dos autores liberais, posto que a maioria da população brasileira era inculta e analfabeta e não tinham acesso às novas doutrinas. Outro aspecto se refere ao fato de que o liberalismo na Europa representou uma ideologia burguesa voltada contra as instituições do Antigo Regime, os privilégios da nobreza e os entraves do feudalismo ao desenvolvimento econômico, enquanto que no Brasil as ideias liberais não tinham as mesmas bases sociais na luta da burguesia contra a aristocracia e a realeza, pois os liberais pertenciam às categorias rurais e sua clientela e lutavam por conquistar liberdade de comércio e autonomia administrativa sem renunciar ao latifúndio e à propriedade escrava.

Se analisarmos o Brasil colonial e ainda no Império, o ideal igualitário liberal é comprometido quando tínhamos o direito de cidadania rejeitado aos escravos e garantido para os que detinham propriedade. Nesse sentido, Buonicore (2004, p. 136) afirma que o estado brasileiro “foi um aparelho especial a serviço da conservação e reprodução das relações de produção escravistas, do latifúndio e da monocultura agroexportadora [...] proibia o acesso do escravo às funções públicas estatais”.

Esta contradição em relação aos pressupostos do Estado Liberal também é expressa na Constituição de 1824, a qual manteve os privilégios da classe dominante. Esta Constituição admitia princípios liberais em seu art. 179, o qual estabelece que “a inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio” (BRASIL, 1824). Ao mesmo tempo, a lei dividia os homens livres em cidadãos ativos e passivos, separando os direitos civis e políticos. Os direitos políticos eram restritos aos proprietários ou empregados que possuíssem certo nível de renda, excluindo a maior parte da população do processo político, conforme art. 91 a 94.

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

- I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos políticos.
- II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa. (BRASIL, 1824)

A mesma contradição foi descrita por Rompatto (2001, p. 190) no trecho a seguir:

Assim, o jogo político era privilégio exclusivo de uma ínfima camada dominante. Daí o caráter contraditório do projeto e nação. Se, por um lado, procurava-se a liberalização da economia eliminando todo tipo de monopólio ou privilégios comerciais, por outro mantinha a ordem social escravocrata, contrariando o princípio da economia liberal. Ainda que essa mantença venha contida de um novo colorido teórico, o do contrato social (de Rousseau), dizia-se hipocritamente que a relação entre senhores e escravos era fundamentada por este “contrato” teria que ser vigiada e mantida pelo governo.

De acordo com o contrato social, a soberania política pertence ao conjunto dos membros da sociedade. O fundamento dessa soberania é a vontade geral. A vontade particular e individual de cada um diz respeito a seus interesses específicos, porém, como cidadão, o indivíduo deve possuir também uma vontade que se caracteriza pela defesa do interesse coletivo, do bem comum.

Para Ferreira (1993), os ideais rousseauianos estão relacionados à necessidade de negar o Estado como um sistema de exploração privada, em que algumas classes erigiam a partir do poder estatal, assim como de combater o sistema de privilégios neste Estado. Isto significa dizer que a ordem social só é legítima quando beneficia a todos, e não um artifício

de uns contra outros. A função do Estado, então, é garantir a sobrevivência e a segurança do grupo, a partir de um sistema de convenções.

O alvo de Rousseau é um novo homem e uma nova sociedade, em que se consiga conciliar os interesses particulares e o interesse geral, em que cada um seja livre, respeitando a liberdade dos outros; em que a virtude se realize a cada momento na prática social dos indivíduos. Para que isso aconteça, é preciso fazer um novo contrato social, que impulse um salto qualitativo da sociedade fundada apenas na ordem legal para aquela em que essa legalidade seja legítima. (FERREIRA, 1995, p. 129)

É com base no princípio de se prevalecer o bem comum que se afirma a não consolidação do Estado moderno rousseauiano no Brasil, considerando o patrimonialismo existente na ordem política brasileira, conforme tese de Weber (1994) e Schwartzman (1988), e da interpenetração do privado no público. Aqui, se cristalizou um estilo político no qual se estabeleceu a ordem pessoal e do favoritismo, em detrimento à impessoalidade e a manutenção do bem comum.

As limitações do Estado Liberal no Brasil perpassaram todo o período imperial. As reivindicações democráticas, os temas do federalismo, do sufrágio universal, da garantia de direitos individuais ainda estavam presentes nos movimentos antimonárquicos. Costa (2007) ressalta que as elites locais também protestavam contra a perda do poder absoluto e da interferência do governo central em suas propriedades.

As mudanças econômicas e sociais ocorridas na segunda metade do século XIX somadas à crescente competição por subsídios governamentais, os conflitos de interesse em relação às políticas imigratórias, a abolição da escravatura e insatisfação do Exército brasileiro quanto à intervenção do governo central na Guerra do Paraguai motivaram o movimento republicano que resultou no golpe militar de 1889, instituindo República no Brasil.

1.2.2 O Estado brasileiro: os primeiros anos de república

Após a proclamação da República em 1889, a promulgação da Constituição de 1891 instaurou um regime político no Brasil, inspirado pelos ideais do presidencialismo federativo presentes nos Estados Unidos. Neste sistema, os estados passaram a ter maior autonomia

financeira, tributária e de contratação de funcionários, em contraposição à centralização do poder monárquico, assim definido pela Constituição:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1891)

No entanto, as contradições existentes entre os diversos grupos de interesse no movimento de 1889 ainda permaneceram no início da República, na tentativa da organização de um novo regime.

No primeiro período da república, a chamada República da Espada, os militares representavam a classe dominante, enquanto que os grandes fazendeiros e os setores ligados à cafeicultura, a burguesia industrial e o setor agrário participavam do Bloco do Poder, mas não como forças hegemônicas, excluindo operários e camponeses (Buonicore, 2004). Os conflitos de interesse foram acirrados em razão das políticas econômicas dos militares que favoreciam a industrialização, mas que provocaram uma crise financeira, abrindo caminho para a hegemonia das oligarquias agroexportadora cafeeira.

Retornava à economia brasileira o modelo agroexportador e anti-industrialista de produção, ao mesmo tempo em que a aproximação entre Brasil e Estados Unidos se consolidava no campo econômico, trazendo consigo outras contradições.

A política de aproximação entre Brasil e Estados Unidos, que convinha aos cafeicultores que para lá enviavam boa parte do café, desagradava a outros setores da opinião. O inverso poderia dizer em relação à política industrialista pleiteada pelos industriais, que, satisfazendo a estes, desagradava à lavoura e ao comércio importador. (COSTA, 2007, p. 400)

Nesse novo contexto, no campo político, estabeleceu-se a “política dos governadores”, pela qual os governadores apoiavam o presidente e em contrapartida recebiam apoio, impedindo que as forças de oposição chegassem ao poder. Ao lado desta política, “a política do café com leite” alternava a presidência da República entre governos oligárquicos de São Paulo e Minas Gerais. Estas práticas, de fato, perpetuavam as práticas patrimonialistas do Estado liberal brasileiro e o não respeito ao interesse comum, mantendo-se dominante os interesses individuais e de grupos hegemônicos, contradizendo a determinação constitucional:

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1º - Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

§ 2º - Todos são iguais perante a lei.

A República não admite privilégios de nascimento, desconhece foros de nobreza e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliárquicos e de conselho.

Como reação a essas práticas, vários movimentos eclodiram, principalmente, na década de 1920. Dentre eles, destacam-se os movimentos de greve do proletariado urbano e suas reivindicações trabalhistas e a Semana de Arte Moderna de 1922, a qual trouxe ao campo das artes o desejo da expressão da nacionalidade, que ao lado do movimento industrialista viriam a traçar novas características ao Estado brasileiro, resultante da revolução de 1930.

O início da República brasileira (1889-1930), portanto, foi representado por um Estado que, ao substituir o regime monárquico e admitir o regime federativo, ainda permaneceu centralizador e com limitações da efetivação do ideal liberal, prevalecendo a ordem pessoal e o favoritismo, bem como a intervenção estatal na economia conservadora e anti-industrial. Assim, analisado à luz de Gramsci, o Estado brasileiro deste período ainda se configura como um instrumento para a expansão do poder da classe dominante e da força repressiva, a fim de manter os grupos subordinados desorganizados.

1.2.3 O Estado brasileiro: a consolidação da proposta desenvolvimentista

Segundo Costa (2004), a revolução de 1930 marcou o declínio das oligarquias cafeeicultoras, a ascensão dos setores industriais e a projeção das camadas urbanas no plano político nacional. Deste modo, a projeção do Estado desenvolvimentista brasileiro visava à substituição do modelo agroexportador para o modelo industrial, pois havia o entendimento de que o Estado seria responsável pelo progresso social e econômico do país.

Sobre esse contexto, Buonicore (2004) relata que o período pós-1930 representou a tentativa de incorporação, de forma subordinada, das massas populares urbanas ao Estado, constituindo-se como base social para a burocracia estatal. Esse processo de integração foi marcado pela legislação trabalhista e estrutura sindical oficial, trazendo para si características

do Estado do Bem Estar Social. Nesta perspectiva, a Constituição Federal de 1934 dispôs sobre o papel dos sindicatos e aos direitos trabalhistas.

Art 120 - Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. (BRASIL, 1934)

Outro fato importante na história brasileira deste período foi a atuação do Partido Comunista que, na concepção gramsciana, tem o papel de desenvolver um plano estratégico contra hegemônico pela organização da classe trabalhadora. Assim, os comunistas brasileiros, organizados na Aliança Nacional Libertadora, se contrapunham à Ação Integralista Brasileira, de tendência fascista ultranacionalista e ditatorial, conduziram um movimento reacionário que foi “contido” pelo golpe de 1937 que instituiu um regime ditatorial por meio do Estado Novo.

Entre 1937 e 1945, ao lado da repressão, houve uma radicalização da política industrialista e um reforço da participação da burguesia industrial no interior do Estado. Esta foi a maior beneficiária da política econômica do Estado Novo e da repressão ao movimento operário independente e ao Partido Comunista do Brasil (BUONICORE, 2004, p. 155)

Tais pretensões ainda foram expressas na Constituição Federal de 1937 da seguinte forma:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Com o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade,

decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País: (BRASIL, 1937).

O governo populista de Vargas, portanto, representou a garantia de ganhos trabalhistas, sobretudo quando da elaboração da CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, que, na verdade, representaram o controle estatal dos trabalhadores por meio de um pacto de submissão desta classe que aceitava os benefícios das leis em troca da contenção dos movimentos revolucionários. A proposta de neutralidade do Estado com o papel de mediador entre as classes sociais, de fato, representou a forma em que a classe dominante manteve submissa a classe trabalhadora. Outra característica do Estado era a intervenção estatal na economia, assumindo o papel de promotor da industrialização e do desenvolvimento econômico.

O período seguinte (1946 – 1964) trouxe ao país uma nova possibilidade de democratização. A Constituição Federal de 1946, por exemplo, retomou aspectos liberais presentes na Constituição Federal de 1934, estabelecendo voto direto e secreto para presidente e maior autonomia para estados e municípios. No campo econômico, o período foi marcado pelo investimento da teoria desenvolvimentista, a qual resultou na influência de organismos multilaterais nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Estes organismos tiveram origem no período pós-guerra, com a finalidade de prestar assistência técnica e financeira para os países debastados pela guerra.

Em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), mantido pelo Ministério da Educação e Cultura, foi criado com a finalidade de reunir intelectuais e técnicos especializados para promover estudos e apontar caminhos para o desenvolvimento nacional, influenciados pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

A principal preocupação da Cepal era explicar o atraso da América Latina em relação aos centros desenvolvidos do capitalismo ocidental, oferecendo alternativas de superação do subdesenvolvimento dos países periféricos. O diagnóstico da Cepal apontava a necessidade de ruptura da economia agrária dos países periféricos, tendo como mecanismo de superação do subdesenvolvimento a rápida industrialização dos países da periferia. Assim, o Estado desenvolvimentista brasileiro passou a assumir papel fundamental para esta superação.

O Estado, enquanto promotor de industrialização, teria funções insubstituíveis: de um lado, a responsabilidade por planejamento e programação econômica com o objetivo de evitar desequilíbrios externos e estabelecer um equilíbrio razoável na

expansão das atividades básicas da economia em vias de desenvolvimento [...] Ou seja, compatibilizar Estado e mercado se constituiu como um objetivo aos ideólogos e teóricos da CEPAL. (TOLEDO, 2004, p. 93).

De forma semelhante, o Iseb definiu a responsabilidade do Estado no planejamento e intervenção na economia para subsidiar condições para a industrialização do país, contrariando os ideais liberais de mercado que previam a descentralização estatal. Segundo Toledo (2004), os instrumentos à disposição do Estado seriam: controle do comércio exterior, rígida e criteriosa seleção da pauta de importações, política racional de controle cambial, protecionismo tarifário e política de subsídios, e a política tributária que permitisse a criação de poupança interna compatível às necessidades do desenvolvimento.

Para desagrado dos liberais, isebianos e cepalinos concediam ao Estado um papel central na condução da política econômica. Sem a atuação do Estado, os países subdesenvolvidos permaneceriam na estagnação. Dessa forma, o fim do governo Juscelino Kubistchek na década de 1960, o capitalismo industrial se consolidou no Brasil por meio do projeto nacional desenvolvimentista, que incluiu o investimento estatal, a participação da empresa privada nacional e do capital internacional. Este projeto sofreu mudanças quando do golpe de 1964 que instaurou um regime ditatorial no país.

O período de 1964 – 1985 representou o exercício do regime militar ditatorial no Brasil. Este período foi caracterizado pelo alinhamento da economia nacional ao capitalismo internacional e pelo modelo autoritário do Estado, que exerceu papel fortemente centralizador da política e interventor da economia. A aliança burguesa industrial-militar que liderou o golpe de 1964 representou, por um lado, o grupo defensor da abertura econômica do país ao capital internacional e, por outro, a garantia da segurança nacional para o desenvolvimento deste modelo.

O pressuposto ideológico adotado pelo regime foi o da Segurança Nacional. As influências da Guerra Fria trouxeram fundamentos para os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores com vistas ao modelo socialista. Para libertar o país das pressões desta classe, o Estado autoritário se utilizou de força repressiva para conter os movimentos de base e contrários ao regime e manter a ordem nacional. Com esse fundamento, o regime determinou uma nova Carta Constitucional (1967), que consistiu na síntese de Atos Institucionais, e a criação da Lei de Segurança Nacional, as quais visavam à defesa contra guerras internas e a centralização do Estado. Esta carta restringiu a autonomia dos estados, deu poderes ao

presidente da República expedir decretos sobre segurança nacional e economia sem a submissão prévia do Congresso, além de permanecer as eleições presidenciais indiretas.

Art 8º - Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais;

IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional;

V - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

a) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei. (BRASIL, 1967)

Sobre a repressão vivenciada no período, Skidmore (1988) relata que as forças de segurança criadas pelo regime agiram principalmente sobre os grupos que tentavam organizar as classes trabalhadoras. A liderança sindical, por exemplo, não tinha alternativa a não ser trabalhar dentro da estrutura existente. Dentro das instituições, esse novo sindicalismo denunciou as práticas corporativistas das relações de trabalho e rejeitava os pressupostos do regime.

Outro aspecto relevante no período foi a estratégia econômica adotada pelo Estado. Ianni (1979) considera que este modelo era regido por um movimento pendular, que inclinava ora para o projeto de criar um capitalismo nacional, ora para o projeto de desenvolver um sistema capitalista direcionado pelos Estados Unidos, impondo a ideologia do mundo livre pelo argumento da força. Juntamente com um movimento político de duplo sentido, que suprimia as liberdades democráticas, instituíam instrumentos jurídicos de caráter autoritário e repressivo e ainda colocavam em prática os mecanismos de modernização do Estado nacional por meio da modernização do capitalismo brasileiro, o modelo econômico promulgava a tese da racionalidade técnica e o papel dos tecnocratas (os técnicos do Estado) nesse processo. O regime militar primou por estabelecer um governo de técnicos, com base no fortalecimento centralizador do Poder Executivo e pautando as ações administrativas pelo primado do econômico sobre os aspectos políticos e sociais.

Neste contexto, a ideologia tecnicista serviu como um invólucro mistificador do projeto “Brasil Grande Potência” que os governos dos generais-presidentes utilizaram para justificar a supressão das liberdades democráticas e, por conseguinte, a repressão política que se abateu contra as tendências oposicionistas. Assim, a propensão em transformar o Estado aos moldes de uma grande empresa, gerenciada

por técnicos que absorvessem as funções da política pela dita eficiência que eles representavam, constituiu-se no *leitmotiv* da ideologia tecnicista que embalou o regime militar. (FERREIRA JR e BITTAR, 2008, p. 343)

De fato, esse modelo trouxe resultados para o país, sobretudo no período do “milagre econômico” (1969-1974), trazendo investimentos internacionais, sobretudo de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e investimentos próprios dos Estados Unidos. Por outro lado, eleições controladas e fraudadas, o arrocho salarial, a ausência de distribuição da renda nacional, demanda oposicionista pela volta do Estado de direito democrático e atuação dos órgãos de repressão delimitaram o período do Estado militar no Brasil (FERREIRA JR e BITTAR, 2008).

Assim, o clima exacerbado de violência no país, a recessão econômica, a alta dívida externa e campanha pelas eleições diretas em 1984 traçavam o fim do regime militar e aspiravam novos ares democráticos no Brasil.

Quanto à constituição do Estado brasileiro desenvolvimentista e suas relações com o Welfare State, estas se efetivam no Brasil desde a década de 1930. Medeiros (2001) auxilia na compreensão de que a transição da economia agrário-exportadora para a urbano-industrial demandou mudanças institucionais do Estado brasileiro para o fornecimento das condições necessárias para o desenvolvimento da indústria. Nesse sentido, a regulamentação dos fatores de produção, sob a ótica do Welfare State, resultou na promulgação de leis referentes às condições de trabalho e à venda da força de trabalho, que tinha como função atuar como instrumento de controle dos movimentos de trabalhadores do país, ao invés de promover o bem estar social. Diferente do processo de luta e conquista de trabalhadores na Europa, o Welfare State representa um mecanismo de constituição de força de trabalho assalariada por intermédio do Estado. As políticas deste Estado eram voltadas para trabalhadores urbanos, visando manter o poder político das oligarquias rurais. Dessa forma, “na relação estruturada entre Estado e classe trabalhadora, convergem os fenômenos do patrimonialismo, cooptação e corporativismo” (*idem, ibidem*, p. 11), incompatíveis com o pressuposto de proteção dos indivíduos e da efetivação de políticas sociais igualitárias do Welfare State.

O período do Estado Novo (1937 - 1945) se caracterizou pela criação de uma corporação dentro do Estado voltado aos seus interesses particulares que, com características autoritárias, reprimiu os movimentos de trabalhadores e concentrou o poder decisório no

governo federal. No período de 1945 a 1964, Medeiros (2001) afirma que não houve mudanças significativas nas características do Welfare State no Estado brasileiro e que o seu caráter redistributivo foi reduzido. “Além da limitação em termos dos grupos atendidos, a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos do mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos) (MALLOY *apud* MEDEIROS, 2001, p. 14).

Já no período militar, o autor analisa que o Welfare State tinha duas linhas definidas: uma de caráter compensatório, constituída de políticas assistencialistas para minorar os impactos de desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista, e outra de caráter produtivista, na qual as políticas sociais visavam contribuir ao processo de crescimento econômico. Ainda sobre este período, Draibe *apud* Medeiros (2001) classifica o Welfare State brasileiro como meritocrático-particularista-clientelista.

Dessa forma, considera-se que o Welfare State no Brasil não se efetivou com os pressupostos keynesianos, pois a centralização do Estado, principalmente no regime ditatorial, marcou-se pelo autoritarismo e não garantiu a distribuição igualitária, devido às práticas patrimonialistas e clientelistas no interior do Estado. Por outro lado, a participação social nos processos de implementação das políticas sociais foi traduzida no controle estatal dos movimentos dos trabalhadores; a renda mínima não garantiu plena cidadania a todos e muitas políticas voltaram-se ao assistencialismo.

1.2.4 O Estado brasileiro: a transição democrática e a constituição do Estado Neoliberal

O período que sucede o período militar foi designado como Nova República, representando o restabelecimento do governo civil no Brasil. Após a morte de Tancredo Neves, José Sarney assumiu o governo em 1985 com o principal desafio de enfrentar uma crise econômica e social na qual o país se afundava, além da crise de legitimidade, já que sua figura esteve durante muito tempo vinculada ao regime militar e às práticas do coronelismo e clientelismo. Inclusive, a não resolução da crise econômica e social e as várias denúncias de corrupção delimitaram o contexto de ingovernabilidade deste presidente. Apesar do cenário, a democratização teve um marco significativo: a Constituição de 1988, que instituiu, dentre outros, presidencialismo como a forma de governo, o federalismo na relação entre a União e

as demais esferas administrativas, o direito de voto e de organização política e padrões de proteção social sob um modelo mais igualitário e universalista.

Na eleição presidencial de 1989, dois projetos políticos que visavam à reestruturação do Estado brasileiro, se confrontaram e, ao mesmo tempo, se aliaram. De um lado, se via a resolução da crise do estado por meio da mobilização social e da desprivatização do Estado, enquanto que de outro, se propunha que a intervenção estatal na economia era o principal fator de crise que a solução estaria na criação de reformas orientadas para o mercado. No entanto, o elemento de convergência dos dois projetos residia na oposição ao que o governo Sarney representou politicamente, um sentimento comum ao conjunto do eleitorado de 1989, acerca dos descaminhos morais do governo Sarney – vocalizado no repúdio à política do “É dando que se recebe” (política clientelista de apoio distribuição de favores a parlamentares em troca de apoio político) e ao fracasso no resgate da dívida social e na superação da inflação crescente (RODRIGUES, 2000)

Com a vitória nas urnas, Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República em 1990. Contudo, seu governo não logrou sucesso como prometido no período eleitoral. Segundo Rodrigues (2000), algumas características do governo em questão não contribuíram para a constituição da ética política tão esperada: a oligarquização do poder com base num familismo de tipo patriarcal e numa relação discricionária e personalista com grupos empresariais com acesso privilegiado aos círculos íntimos do presidente, a personalização do poder na figura do presidente e a extrema autonomia política a que julgava ter direito em vista de sua vitória nas urnas.

Já no início de seu governo, Collor ditou as regras sob as quais as políticas do seu governo iriam se fundamentar: a promoção da completa liberdade de mercado e a promoção de condições de livre competição na economia. Aqui, começaram a se estabelecer as diretrizes do projeto de Estado neoliberal no Brasil, projeto de modernização elitista sob o comando do Estado. Neste projeto, organismos multilaterais ajudaram a compor as condições esperadas, dentre eles, o BIRD, FMI e BM. Juntamente com isso, a ideia de colaboração do capital privado ao governo por meio da concessão de serviços públicos a esse capital. No entanto, as medidas econômicas do Plano Collor², que se mostraram ineficazes para conter a crise, retirando o apoio popular do primeiro presidente eleito pelo voto direto, bem como denúncias de corrupção, seguidas por uma expressiva mobilização popular e da ação decisiva do

² O Plano Collor consistiu em um conjunto de reformas econômicas e planos para a estabilização da inflação, no período de 1990 a 1993.

Congresso Nacional levaram ao *impeachment* do presidente Collor em 1992, sendo substituído por Itamar Franco, interinamente. Neste governo, destacam-se o agravamento da crise política e econômica no país, a realização do plebiscito de 1993 para definir se o país continuava presidencialista ou adotava o parlamentarismo como sistema de governo, e a implementação do Plano Real, visando a estabilização econômica. Este último, valorizou a figura política de Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, levando-o a assumir a presidência da República em 1994.

O estabelecimento do Estado brasileiro sob a ótica neoliberal significou a concepção hegemônica de ajuste do aparato estatal com base nos pressupostos de Estado mínimo, de desregulamentação e de privatização do estado público, na lógica da eficácia de gestão do Estado. Nesta lógica, o Estado nacional-desenvolvimentista seria o responsável pela burocracia pública ineficiente e pelo alto custo público com políticas sociais, que levaram ao déficit fiscal e à alta inflação nas décadas de 1970 e 1980. Além disso, as reformas orientadas para o mercado também serviram para justificar a contenção dos conflitos de classe, posto que o Estado assume o papel de mediador desses e, assim, minimiza as mobilizações da sociedade organizada que luta pela estratégia contrária de desprivatização do Estado.

O consenso do Estado mínimo finalmente chegou ao governo em condições de viabilidade política. A crise do estado passou a ter então um equacionamento consistente com a ideologia e o programa das forças políticas vitoriosas. A crise de participação, porém, continuou sem equacionamento algum e o rumo apontado pelos resultados eleitorais de 1994 é antes o da desmaterialização das próprias demandas sociais constitucionalizadas em 1988. Em vez da estruturação de uma nova ordem participativa, vislumbrava-se a perspectiva da desinstitucionalização democrática (RODRIGUES, 2000, p. 370)

Dessa forma, a principal ação do governo Fernando Henrique Cardoso para a constituição do Estado brasileiro se deu na forma da Reforma Administrativa do Estado. Segundo Bresser Pereira (1999), a reforma do Estado brasileiro teve como principal motivação a crise fiscal e a crise do Estado burocrático – industrial³, havendo a necessidade de uma reconstrução estatal que promova o ajuste fiscal, o redimensionamento da atividade produtiva do Estado e a abertura comercial. A solução não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo

³ Para o autor, o Estado burocrático-industrial indica a forma histórica de administração do Estado brasileiro, baseado na administração burocrática, que perdurou entre 1930 e 1995.

internacional. Nesta reconstrução, haveria o aprofundamento do regime democrático e a ampliação do espaço público não-estatal.

De acordo com o autor, o público não-estatal representa “organizações ou formas de controle públicas porque estão voltadas ao interesse geral; não são estatais porque não fazem parte do aparato do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.16). Assim, estaria se consolidando um Estado social-liberal, o qual deve proteger os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não estatais que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social, e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade na provisão desses serviços. “Um Estado que além de social e liberal seja mais democrático, pelo fato de que suas atividades sejam diretamente submetidas ao controle social.” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.17).

Na consolidação do Estado social-liberal, a sua administração se submete a critérios gerenciais de eficiência, tendo a participação do cidadão no controle das atividades sociais. Daí, a premissa de Bresser Pereira (1999) de que a democracia deve ser aperfeiçoada para tornar-se mais participativa e a administração pública burocrática deve ser substituída por uma administração pública gerencial, baseada na lógica da eficiência empresarial e na regulação do mercado.

Assim, o Estado brasileiro, durante o governo Fernando Henrique, assumiu características e políticas neoliberais, submetendo-se à orientações de organismos multilaterais quanto às políticas econômicas e como fonte de empréstimos e financiamentos.

Em síntese, a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda da autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos -, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classes no interior do Estado. (FILGUEIRAS, 2006, p. 195)

Contudo, o autor afirma que o projeto neoliberal no Brasil foi constituindo e consolidando o seu programa político no próprio processo de sua implementação, como resultado das disputas políticas entre as diversas classes e frações de classes, iniciando sua configuração ainda na década de 1980. Esse projeto expressou um processo de

transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, assim como exprimiu a fragilidade financeira do Estado e subordinação brasileira aos fluxos internacionais de capitais. Efetivamente, o projeto de um Estado mínimo foi se constituindo em um Estado máximo na perspectiva do controle social, delegando a responsabilização da execução e da qualidade dos serviços públicos à própria sociedade civil.

1.2.5 O Estado brasileiro: novos ares democráticos no governo Lula da Silva?

Após o governo Fernando Henrique Cardoso, as massas trabalhadoras, principalmente, vislumbraram uma mudança significativa no Estado brasileiro a partir do governo Lula da Silva, representante da ala esquerdista desde a polarização política do período de transição democrática nos anos de 1980. A vitória de Lula na eleição de 2002 alimentou a esperança dos grupos contrários ao projeto neoliberal em vigor em transformar o Estado brasileiro em um Estado essencialmente democrático, representando a vitória desses grupos, pelo menos na esfera eleitoral.

Sobre o governo Lula, não há um consenso entre autores quanto ao aspecto de ruptura e continuidade em relação ao projeto do governo anterior. Faria (2010) considera que ocorreu uma reorientação do Estado brasileiro no governo Lula, a partir do resgate do planejamento a longo prazo e sua maior participação em todos os setores, fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Para o autor, existe um Estado em reconstrução, mais democrático e com forte presença da sociedade. As estatais foram fortalecidas, além de terem sido estabelecidos marcos regulatórios que disciplinaram a participação e a atuação da iniciativa privada em diversas áreas da economia. Nesta reconstrução, o Estado precisa aprimorar a capacidade de coordenação e de planejamento, promovendo o diálogo em bases democráticas. Ainda sobre o governo Lula, Sader (2010) analisa que este manteve alguns elementos das políticas do governo FHC e rejeitou outros, configurando um quadro contraditório, constituído de um rígido ajuste fiscal ao mesmo tempo em que houve a adoção de políticas sociais e externas inovadoras.

Yamauti (2004) pondera que o governo Lula teria duas alternativas a seguir: a garantia da governabilidade, que significaria amenizar e controlar as crises econômica, fiscal, cambial e social herdadas do governo anterior, para depois se pensar no desenvolvimento econômico

para gerar empregos e distribuir renda; ou realizar transformações estruturais radicais para perseguir o compromisso histórico do Partido dos Trabalhadores de construir uma sociedade mais justa, fraterna e humana. O governo, portanto, optou pela primeira alternativa, contribuindo para a reprodução do padrão de acumulação capitalista dependente e satisfazendo as exigências do capital financeiro internacional.

Filgueiras (2006), por exemplo, considera que o governo Lula deu prosseguimento à política econômica de FHC estabelecendo metas de inflação reduzidas; implementou uma reforma da previdência dos servidores públicos, sinalizando para uma reforma sindical e trabalhista; aprovou as Parcerias Público- Privadas (PPP), como nova forma de privatização e com o intuito de melhorar a infraestrutura do país; e reforçou as políticas sociais focalizadas de cunho assistencialista, a exemplo do programa Bolsa Família. Para esse autor, o governo Lula evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com ele e para ele. Por isso, considera que não está se vivendo uma fase de transição pós-liberal, mas sim um ajustamento do modelo neoliberal, na redução de atritos no seu interior.

A proposição de Filgueiras (2006) se aproxima também de Boito Jr (2003). Para este último, o governo Lula não alterou a herança neoliberal de FHC e permaneceu a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos sociais, e desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários. Além disso, incentivou a criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas), manteve os juros elevados, aumentou a meta superávit primário, encaminhou a reforma da previdência e a reforma tributária, e buscou aprovar a autonomia do Banco Central.

Boito Jr (2003) ainda considera que o projeto de Lula teve algumas diferenças em relação a FHC. Neste contexto, parte das classes trabalhadoras foi atraída ou neutralizada pelo projeto, se tornando não mais um projeto da burguesia, mas com bases de apoio na classe média e, inclusive, no campo operário e popular. Deste modo, o autor questiona se a política econômica de Lula é um neoliberalismo sem adjetivos ou uma variante dessa política e sugere que este governo praticou o chamado *social-liberalismo*, que significa a manutenção do modelo capitalista neoliberal, combinando um pouco mais de crescimento econômico e de políticas sociais compensatórias.

O modelo social-liberalismo é referenciado por Stiglitz (2003) que, ao analisar a trajetória dos Estados Unidos, admite a falência do projeto neoliberal para a resolução da crise

no período pós-guerra para a qual se propôs, inclusive no governo Ronald Reagan. Para ele, a estratégia global se baseava na pressão exercida sobre os países do Terceiro Mundo no sentido de adotar políticas notadamente diferentes daquelas efetivadas internamente, realizando políticas fundamentalistas do mercado, que representavam tudo contra o que o governo Clinton estava lutando dentro dos Estados Unidos. Baseava-se em colocar de lado os princípios de justiça social, igualdade, justiça, enfatizados internamente, a fim de conseguir o melhor negócio para interesses especiais americanos. Assim, propõe que no modelo social-liberal deve haver um equilíbrio do mercado e do papel do governo.

Apesar das contradições mencionadas, conclui-se que, ao final do governo Lula e início do governo Dilma, o Estado brasileiro ainda se encontra em processo de mudanças, em busca de uma proposição mais igualitária e justa de sociedade, assim como da consolidação de um Estado efetivamente democrático.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E ORGANISMOS MULTILATERAIS

Para que se possam compreender as ações do Estado enquanto instituição promotora de políticas públicas educacionais, faz-se necessário definir alguns conceitos relacionados à política pública. Nesse sentido, este capítulo versa sobre definições e elementos constituintes das políticas públicas e discute diretrizes de organismos multilaterais para a educação como agentes que influenciam a definição de tais políticas.

2.1. Políticas públicas: definições e relações

Segundo Azevedo (2004), as políticas públicas representam o Estado em ação. Na mesma direção, Aith (2006) considera política pública como “a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito, e à promoção e proteção dos direitos humanos” (p. 232).

Para além da definição de política pública como a própria atividade do Estado, para a qual convergiram os autores mencionados, é a política pública que também assegura a expressão da configuração desse mesmo Estado, ao mesmo tempo em que o Estado pode ser compreendido através das políticas públicas que ele implementa, havendo, portanto, uma relação intrínseca entre esses dois elementos.

Com base em uma revisão da literatura, Souza (2006) define políticas públicas como: campo dentro da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, ou ainda, um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Também relacionando os elementos Estado e governo, Hofling (2001) entende que política pública “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (p. 31).

Conforme Hofling (2001), entende-se Estado como o conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente) que possibilitam a ação do governo. Governo, por sua vez, representa o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (política e/ou civil) e

que configura a orientação política de um governo, o qual assume e desempenha as funções do Estado por um determinado período.

Assim, políticas de Estado são aquelas que se referem à ação do Estado como instituição permanente, enquanto que políticas de governo se destinam à efetividade pontual das ações estatais.

Aith (2006) amplia esses conceitos inferindo que as políticas de Estado são realizadas exclusivamente pelo Estado e tem como finalidade atividades essenciais do Estado, ligadas à sua organização, estrutura e desenvolvimento. Além disso, uma política de Estado “exige continuidade, deve ser perene e não pode ser quebrada ao sabor da troca de governantes” (p. 237). Em contraposição, as políticas de governo se utilizam das estruturas estatais para aumentar a eficácia e a efetividade do próprio Estado e se desenvolvem de maneira mais pontual.

Parece ser essa a principal diferença cabível entre política de Estado e política de governo a partir do enfoque de quem a elabora, planeja e executa. A política de Estado destina-se às funções essenciais do Estado, que não podem ser delegadas a terceiros, a não ser de forma subsidiária e subordinada, por serem razão de existência do próprio Estado, sem sofrer quebra de continuidade, por serem políticas que dão a estrutura básica do Estado e cuja quebra de continuidade pode colocar em risco a própria existência do mesmo.

Já as políticas de governo destinam-se à consecução dos objetivos constitucionais mais diversos, podendo variar de governo para governo, desde que dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e sempre voltadas à consecução dos objetivos constitucionais. Essas políticas de governo poderão ter sua execução delegada ou terceirizada, até mesmo integralmente. As políticas de governo podem, inclusive, ser interrompidas e substituídas por outro tipo de política voltada à consecução do mesmo objetivo da anterior, o que não é admitido para as políticas de Estado (AITH 2006, p. 238)

No entanto, as políticas públicas não representam somente ações que envolvem Estado e governo. Nesse sentido, Boneti (2007) afirma que as políticas públicas podem ser entendidas como “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (p. 74).

Esta definição nos remete à própria definição de Estado em Marx como a expressão política da relação de classes, expressa em relações de poder. Assim, Fernandes (2010) considera que, para definir política pública, é preciso compreender a estrutura do Estado, seu

conjunto de órgãos, seus processos de financiamento e de gestão. Isto, em razão de que as ações do Estado são dependentes dos interesses de diversos grupos sociais, cabendo ao Estado intermediar e negociar tais interesses, visando os critérios de atendimento, a distinção política e a quem se destinam.

Leal (2011), visando elaborar um conceito de política pública, cita parte de um discurso de Fernando Henrique Cardoso pronunciado na Cepal em 2003, que reafirma a definição de Fernandes (2010):

A democracia tem um método próprio para a definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses de acordo com normas transparentes definidas no espaço público. As políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a deputação de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas, a do próprio governo. (Fernando Henrique Cardoso, 2003 *apud* Leal, 2011, p. 9)

A fim de se compreender todos os aspectos determinantes e constituintes de uma política pública, Boneti (2006) afirma que, sendo a política pública o resultado da dinâmica adotada em toda a sua trajetória, é necessário analisá-la considerando a complexidade que envolve o princípio de sua elaboração, sua operacionalização e o que vem a ser e seu caráter.

Toda política pública é originada de uma ideia e esta de um princípio, de uma pressuposição ou de uma vontade. Nesse sentido, a palavra princípio não carrega consigo apenas o significado literal do termo, mas algo mais, o contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia de política pública, como o caso da conjugação de interesses, as inserções ideológicas, as concepções científicas, as correlações de forças sociais, etc. (BONETI, 2007, p. 9)

Assim, para o autor, os princípios que fundamentam uma política pública são as grandes metas, a definição de modelos abrangentes de rumos a efetivar as prioridades estatais, inclusive na educação. Esses princípios são produzidos em momentos históricos diferentes que, no contexto da inter-relação entre produção econômica, cultura e interesses de grupos dominantes, referenciam a elaboração e a operacionalização das políticas públicas.

Reconhecendo que o próprio projeto do capitalismo globalizado se constitui também como agente definidor de políticas públicas de um país, Boneti (2007) admite que as forças econômicas de âmbito internacionais se afirmam como tais agentes, cuja atuação se

materializa nas relações econômicas e políticas, impondo regras, procedimentos e a presença de representantes das grandes corporações mundiais na esfera política nacional.

Na configuração do Estado brasileiro, discutida no capítulo anterior, percebe-se a efetivação de um modelo pautado no Estado neoliberal e suas mediações. No contexto de efetivação deste modelo, a interferência de organismos multilaterais tem articulado diretrizes destes mesmos organismos a objetivos e estratégias de políticas públicas, até mesmo educacionais. Esta interferência, portanto, exprime a noção desses organismos como agentes que influenciam o processo decisório de políticas públicas educacionais no Brasil, as quais são estabelecidas por múltiplas relações, inclusive de conflitos nessa mediação.

Dentre esses organismos, pode-se citar o Banco Mundial que, para Boneti (2007), tem se expressado como agente definidor de políticas educacionais da seguinte maneira:

Em cada instância, uma política pública se depara com pessoas que exercem papéis, às vezes até mesmo fictícios, em nome de uma verdade, da lei, da bondade, da divindade ou da própria vontade. Por exemplo, o Banco Mundial, nos últimos anos, tem divulgado as suas estratégias de intervenção nos países em desenvolvimento na área da educação, dizendo-se interessado em ‘contribuir’ com esses países sobretudo no que se refere aos aspectos da educação fundamental e gestão da escola, mesmo que esta contribuição se dê somente mediante assessoria. Na instância nacional este discurso do Banco Mundial é assumido pelas elites nacionais pela própria condição subalterna que o país tem em relação ao comando geral do capitalismo internacional. E esta ideia que nasce da cúpula do Banco Mundial pode chegar até a diretora da escola primária. Em alguns momentos a ideia vira discurso de campanha política [...], em outro momento ainda, vira projeto de intervenção na realidade. Passado bastante tempo, a ideia chega até a escola como uma determinação federal ou estadual. (p. 72)

A fim de subsidiar a análise sobre o objeto desta pesquisa, o Programa TV Escola, a seção seguinte discute a presença desses organismos na educação, sobretudo na definição de qualidade na educação, no uso de tecnologias de informação e comunicação na educação e na formação de professores.

2. 2. Organismos multilaterais e educação: diretrizes para a qualidade e para o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores

O período pós Segunda Guerra Mundial representou o contexto de nascimento de organismos multilaterais que tinham com finalidade prestar assistência aos países que buscavam estabilidade econômica e social. Em 1944, a Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods reuniu diversos países para definir diretrizes de garantia de estabilidade econômica mundial, paz política e crescimento, por meio de regulações sobre o sistema econômico internacional.

No conjunto desses países, os Estados Unidos mantiveram hegemonia na definição de políticas voltadas ao ajuste econômico e social dos países em desenvolvimento. Dessa forma, Silva (2002) afirma que os Estados Unidos impulsionaram a criação de organismos multilaterais para atuarem no comando, na hierarquização do poder e na redefinição de forças políticas e econômicas, que conduziam os projetos de desenvolvimento de Estados capitalistas periféricos.

Durante a Conferência de Bretton Woods, foi criado o Banco Mundial, como agência especializada da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de ajudar a reconstruir os países no período pós-guerra, nos aspectos econômicos e sociais, por meio de empréstimos e de projetos de cooperação técnica e financeira. Desde 1970, a finalidade de suas ações tem se voltado à redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Para esses países, o Banco propõe um estudo sobre a realidade local, identifica prioridades e desenha metas, baseadas em diretrizes vinculadas ao próprio Banco.

Segundo Silva (2002), a política do Banco Mundial para a educação consiste na concessão de créditos, sendo estes, frações de créditos econômicos e que, parte deles, deve ser destinada aos projetos educacionais aprovados de acordo com critérios do Banco. Assim, o governo federal e os estaduais assumem organizar a educação básica pública, a fim de ajustá-la não só às demandas sociais, mas, sobretudo, à realidade político-econômica ditada por esses organismos.

Essas políticas para a educação básica pública são resultantes das determinações externas e do confronto entre governo federal, as elites dirigentes e as entidades, associações e organizações da sociedade civil e vêm exigindo dos profissionais da educação posicionamento ativo quanto às atribuições do Estado nas políticas sócio educacionais (SILVA, 2002, p. 15)

De acordo com Silva (2002), o primeiro acordo brasileiro com o Banco Mundial data de 1946, dirigido à construção da Escola Técnica de Curitiba, sendo que o Banco ainda mantém a sua intervenção na formulação de políticas e estratégias por meio dos processos de cooperação técnica e financeira aos países devedores.

Sobre os objetivos do Banco para a educação, Mcnamara *apud* Silva (2002) enfatiza o tema da melhoria da qualidade, inclusive por meio do “treinamento” de professores. No entanto, esta melhoria estaria relacionada ao desenvolvimento econômico.

Nossos objetivos serão de prestar assistência onde ela possa melhor contribuir para o desenvolvimento econômico. Isto significa ênfase em planejamento educacional, ponto de partida para todo o processo de melhoria da educação. Significará assistência a todos os níveis, desde o primário até a universidade, especialmente no treinamento de professores (p. 57)

Também como agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi criada em 1946, com o objetivo de contribuir para manutenção da paz e da segurança no mundo, pela educação, ciência e cultura.

Tal como o Banco Mundial, a Unesco, enquanto agência da ONU, tem se afirmado como agente orientador de políticas públicas para a educação, inclusive no Brasil. Suas orientações partem dos princípios anunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), entendendo a educação como um direito humano e que deve ser garantido a todos.

No documento *A Unesco no Brasil: consolidando compromissos* (UNESCO, 2004), a Unesco expressa a sua ação no Brasil como catalisadora para a cooperação internacional e como agente de desenvolvimento das competências dos seus países membros. Na cooperação internacional, apoia e executa programas e projetos multilaterais e bilaterais, estimulando contatos pessoais entre especialistas e disseminando conhecimentos por meio de estudos sobre a educação. No desenvolvimento de competências, organiza a cooperação técnica internacional e assessora os países-membros, envolvendo o desenvolvimento de políticas públicas, estratégias nacionais, projetos, estudos de viabilidade e levantamento de fundos financeiros para execução e avaliação de programas e projetos.

Um marco histórico para atuação da Unesco e do Banco Mundial na educação foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien no ano de 1990, a qual buscou retomar os compromissos dos países participantes de assegurar a educação como

direito de todos, de acordo com a Declaração Universal de Direitos Humanos. A Conferência foi financiada pela Organização das Ações Unidas para a Educação (Unesco); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud); e o Banco Mundial (BM).

O principal resultado da Conferência foi a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. A Declaração estabeleceu que, como garantia da educação para todos, os países deveriam constituir políticas que satisfizessem as necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades foram definidas no artigo 1º da Declaração como:

1. Cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem.

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo.

As necessidades básicas de aprendizagem compreendiam, portanto, as competências nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, reconhecidos como conhecimentos mínimos e necessários para aferir qualidade no atendimento do direito à educação. Importante ressaltar que este reconhecimento trouxe, dentre outros, consequências para a estruturação dos sistemas de avaliação da educação básica no Brasil⁴ e o entendimento de que essas necessidades seriam atendidas no ensino fundamental, correspondente à proposição da declaração. Logo, são tarefas dos países:

- universalizar o acesso à educação e promover a equidade;
- concentrar a atenção na aprendizagem;
- ampliar os meios e o raio de ação da educação básica;
- propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;
- fortalecer alianças.

⁴ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) desenvolve as provas para verificar o rendimento dos alunos tendo como base uma matriz de referência focada em Língua Portuguesa e Matemática.

Deste modo, o Art. 10 da Declaração institui a responsabilidade comum e universal a todos os povos de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, a qual implica solidariedade internacional e relações econômicas honestas e equitativas, a fim de corrigir as atuais disparidades econômicas. O pressuposto desta colaboração é o de que todas as nações têm valiosos conhecimentos e experiências a compartilhar, com vistas à elaboração de políticas e programas educacionais eficazes.

Nesta lógica, é possível inferir que as políticas públicas locais não são definidas exclusivamente pelos elementos internos dos países, mas deve admitir a participação internacional na elaboração de políticas e programas eficazes.

Outro pressuposto utilizado para o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem é o de que será necessário um aumento substancial, a longo prazo, dos recursos destinados à educação básica. Assim, a comunidade mundial, incluindo os organismos e instituições intergovernamentais, tem a responsabilidade de atenuar as limitações que impedem algumas nações de alcançar a meta da educação para todos. Este esforço implica, necessariamente, a adoção de medidas que aumentem os orçamentos nacionais dos países mais pobres, ou ajudem a aliviar o fardo das pesadas dívidas que os afligem. Credores e devedores devem procurar fórmulas inovadoras e equitativas para reduzir este fardo, uma vez que a capacidade de muitos países em desenvolvimento de responder efetivamente à educação e a outras necessidades básicas será extremamente ampliada ao se resolver o problema da dívida.

Ou seja, além da assistência técnica, a participação desses organismos multilaterais também se mostra essencial ao garantir o financiamento necessário para as medidas a serem implementadas. Dessa forma, esses organismos vão ocupando espaços como agentes que influenciam o processo decisório de definição de políticas públicas, inclusive as educacionais.

A Declaração propõe, ainda, que a educação básica é mais do que uma finalidade em si mesma. Constitui-se na base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação. Nota-se, por conseguinte, a lógica de uma formação permanente dos indivíduos, até mesmo admitindo outros níveis e modalidades de formação.

Quanto ao uso de tecnologias de informação e comunicação, a declaração propõe no Art. 5 que *Todos os instrumentos disponíveis e os canais de informação, comunicação e ação social podem contribuir na transmissão de conhecimentos essenciais, bem como na*

informação e educação dos indivíduos quanto a questões sociais. Além dos instrumentos tradicionais, as bibliotecas, a televisão, o rádio e outros meios de comunicação de massa podem ser mobilizados em todo o seu potencial, a fim de satisfazer as necessidades de educação básica para todos.

A fim de se analisar o Programa TV Escola à luz de diretrizes do Banco Mundial e da Unesco, os temas da qualidade na educação e o uso de tecnologias da informação e comunicação na formação de professores são analisados neste trabalho com base em documentos desses organismos, produzidos a partir da Conferência de Jomtien na década de 1990, (década de criação da TV Escola) e em autores que discutem as referidas temáticas.

2.2.1 Diretrizes de qualidade na educação, do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e formação de professores segundo o Banco Mundial

No documento *Prioridades y estratégias para la educación Examen del Banco Mundial* (Banco Mundial, 1996), o Banco Mundial traduz a sua concepção quanto à função da educação, voltada à produção de conhecimentos, habilidades, valores e atitudes. É a educação elemento essencial para a ordem cívica, cidadania, crescimento econômico sustentado e redução da pobreza.

Deste modo, a contribuição da educação formal volta-se para o crescimento econômico sustentado e a redução da pobreza. Logo, o investimento na educação contribui para a acumulação de capital humano, que é essencial para alcançar maior renda e crescimento econômico sustentado. Educação, especialmente a educação básica (primário e secundário inferior), contribui para reduzir a pobreza através do aumento da produtividade dos pobres, reduzindo a fertilidade e melhorando a saúde, e proporcionando às pessoas, habilidades necessárias para participarem plenamente da economia e da sociedade. Para isso, é necessário enfrentar os seguintes desafios: o aumento do acesso à educação em alguns países, a melhoria da equidade⁵, o aumento da qualidade e, se necessário, a aceleração do ritmo das reformas na educação.

⁵ Enquanto o conceito de **igualdade** representa qualidade de igual ou ausência de diferenças, segundo Lima e Rodríguez (2008), o conceito de **equidade** implica o reconhecimento e legitimação das desigualdades, conduzindo ao tratamento igual dos desiguais. Para as autoras mencionadas, o Banco Mundial faz franca distinção entre igualdade e equidade salientando que, embora campos de atuação mais equilibrados possam

Nesse documento, cabe destacar a ênfase à relação da educação ao desenvolvimento econômico e à redução da pobreza, sendo tais aspectos reforçados nas justificativas de ações de cooperação do Banco a países em desenvolvimento. Assim, percebe-se que a educação, para este organismo, se define como meio para um fim econômico. Nesse sentido, os meios (tal como a educação) passam a se situar no âmbito das relações que constituem o plano econômico e que assumem nessa dimensão, também a finalidade econômica para além do desenvolvimento social.

De acordo com estas diretrizes, o documento informa que o financiamento do Banco Mundial para a educação global tem aumentado rapidamente nos últimos quinze anos, sendo o Banco, a principal fonte de financiamento externo da educação nos países de baixa e média renda.

Os projetos destinados a apoiar a educação primária e secundária do ciclo básico estariam se tornando, portanto, cada vez mais prioritários para empréstimos do Banco para o setor. Esta ênfase é consistente com as recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

O montante de financiamento de projetos educacionais pelo Banco Mundial pode ser comprovado pelos dados informados na Tabela 1.

Tabela 1 – Financiamento do Banco Mundial para a educação no período de 1975 a 1990.

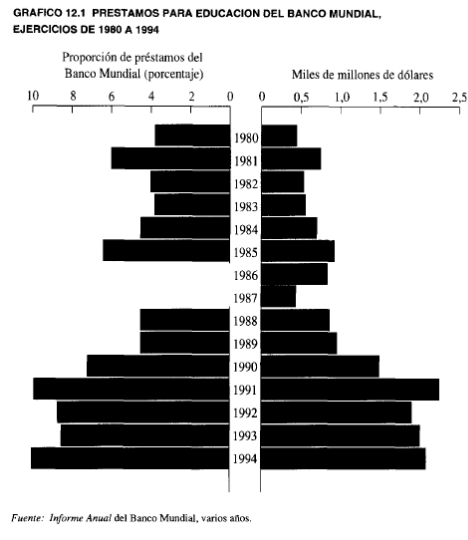
CUADRO 12.1 APOYO EXTERNO A LA EDUCACION, 1975-90								
	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Monto (en millones de dólares de los EE.UU.)</i>								
Total	2.018	4.496	4.255	4.644	4.584	5.528	5.838	6.035
Bilateral	1.490	3.595	2.679	3.169	3.512	3.950	3.790	3.640
Multilateral	528	901	1.576	1.475	1.072	1.578	2.048	2.395
Banco Mundial	224	440	928	829	440	864	964	1.487
<i>Participación del Banco Mundial (porcentaje)</i>								
Del apoyo total	11	10	22	18	10	16	17	25
Del apoyo multilateral	42	49	59	56	41	55	47	62

Fuente: UNESCO 1993b.

Os dados revelados no gráfico 1 sinalizam um aumento dos empréstimos desde 1980.

produzir menor desigualdade de desempenho educacional, o objetivo da política não é a igualdade de resultados finais.

Gráfico 1 – Financiamento de projetos para o ensino primário pelo Banco Mundial



Este aumento é justificado pela consciência crescente da importância deste nível de educação para o crescimento econômico e para a redução da pobreza, bem como pela adesão do Banco aos objetivos da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de 1990. O documento enfatiza que o Banco foi um patrocinador da Conferência e que continua a participar das atividades posteriores sobre *Educação para Todos*.

Segundo o relatório, nos anos de 1990 a 1994, um terço de todos os empréstimos do Banco Mundial para a educação foi direcionado à educação primária, com atenção especial para o acesso e para a qualidade. Esses empréstimos representam insumos que têm por objetivo melhorar a qualidade e a administração da educação, por meio de livros didáticos, formação de professores, equipamentos de laboratório, avaliações de aprendizagem, sistemas de análise, gestão educacional, assistência técnica e pesquisa.

Em todo momento o documento reforça o objetivo do Banco de buscar uma educação igual para todos os países e, assim, ajudar os mutuários a reduzir a pobreza e melhorar os padrões de vida, por meio do desenvolvimento sustentável e investimento em pessoas. Nota-se, mais uma vez, a educação como meio para redução da pobreza e desenvolvimento econômico.

O Banco Mundial está comprometido em continuar a prestar apoio à educação. No entanto, embora o financiamento do Banco seja, atualmente, equivalente a um quarto de toda a ajuda para a educação, este financiamento ainda é inferior a 0,5% do total das despesas nos países em desenvolvimento no setor. Assim, a principal contribuição do Banco deve incluir aconselhamento que visa ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às circunstâncias de seus países. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 17, tradução nossa)

Desse modo, para alcançar a eficiência, no discurso do Banco, é necessário que tais reformas priorizem o investimento na educação básica, posto que a combinação ineficiente de insumos, por exemplo, entre professores e materiais de ensino, pode contribuir para que o nível de aprendizado seja baixo e que haja índices de repetência e evasão escolar elevados. Para isso, pode-se incentivar o financiamento privado para financiar instituições privadas ou para complementar a renda de instituições públicas.

Nas reformas educacionais, os resultados da educação podem ser melhorados por meio da adoção de quatro etapas principais: a) o estabelecimento de padrões para os resultados educacionais; b) prestar apoio aos insumos que são conhecidos por melhorar o desempenho; c) a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização de insumos; e d) monitoramento dos resultados.

Dentre os insumos para garantir a qualidade na educação básica, está a formação de professores. Enquanto insumo, esta formação é percebida pelo Banco Mundial na lógica de uma formação permanente e ao longo da vida (*lifelong learning*).

O documento *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy Challenges for Developing Countries* (BANCO MUNDIAL, 2003), ao versar sobre a educação ao longo da vida, fundamentada na economia do conhecimento, afirma que esta se assenta em quatro pilares:

- Um regime de apoio econômico e institucional para incentivar o uso eficiente do conhecimento existente e novo, e o florescimento do empreendedorismo;
- Uma população educada e qualificada para criar, compartilhar e usar o conhecimento;
- A infraestrutura de informações dinâmicas para facilitar a efetiva comunicação, difusão e processamento de informações;
- Um sistema de inovação eficaz das empresas, centros de pesquisa, universidades, consultores e outras organizações para dar conta do conhecimento global, assimilar e adaptá-lo às necessidades locais, e criar novas tecnologias.

Nesta perspectiva, o documento indica que preparar trabalhadores para competir na economia do conhecimento exige um novo modelo de educação e formação, um modelo de aprendizagem ao longo da vida.

A estrutura de aprendizagem ao longo da vida engloba a aprendizagem ao longo do ciclo de vida, desde a infância até a aposentadoria. Ela inclui a educação formal, não formal, informal e treinamento. A educação formal e o treinamento incluem programas estruturados que são reconhecidos pelo sistema de educação formal e levam a certificados qualificados. A educação não-formal inclui programas estruturados que não são formalmente reconhecidos pelo sistema nacional, como por exemplo, os treinamentos em serviço. Por fim, a educação informal inclui a aprendizagem não estruturada, o que pode acontecer praticamente em qualquer lugar, incluindo a casa, comunidade ou local de trabalho, mas não inclui treinamento em serviço estruturado.

Escolas e outras instituições de formação, portanto, passam a possuir a necessidade de preparar os trabalhadores para a aprendizagem ao longo da vida. A recomendação do documento é a de que os sistemas de ensino não podem mais enfatizar as tarefas de habilidades específicas, mas devem se concentrar no desenvolvimento de tomada de decisão dos alunos, de habilidades para resolver problemas e ensiná-los a aprender por conta própria e com os outros.

O documento afirma que a aprendizagem ao longo da vida é crucial para permitir que os trabalhadores possam competir na economia global. Além disso, a educação ajuda a reduzir a pobreza. Logo, se os países em desenvolvimento não promovem oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, o fosso tecnológico entre os países industrializados vai continuar a crescer.

Outro aspecto citado pelo documento é que a ligação entre educação e crescimento econômico fortalece o aumento de transferência de tecnologia, destacando o fato de que um impacto sobre o crescimento é observado somente em países mais ricos, onde o nível geral da educação é maior e que a adoção da tecnologia está fortemente ligada à educação da força de trabalho.

Assim, os desafios enfrentados pelos sistemas de educação e de formação nos países em desenvolvimento e economias em transição são imensos. De acordo com o referido documento, esses países devem elevar o nível de proficiência dos alunos nas habilidades básicas da linguagem, matemática e ciência, proporcionando novas competências. Alcançar essas metas, no entanto, requer uma mudança fundamental na forma como ocorre o aprendizado e na relação entre aluno e professor.

Para atender essas demandas, o documento orienta que os professores precisam ser aprendizes ao longo da vida. Os professores precisam de um conhecimento aprofundado das suas disciplinas, incluindo o conhecimento de fatos relevantes, uma compreensão dos principais conceitos e as conexões entre eles.

Como outros alunos, os professores precisam aprender fazendo. Eles devem praticar as técnicas em sala de aula para, em seguida, refletir sobre a experiência e tentar algo novo. Uma forma eficaz de garantir uma forte ligação entre a formação e o que acontece na sala de aula é formar professores em sala de aula ou pelo menos na escola, ou seja, em serviço.

Também para o atendimento das demandas relacionadas à qualidade na educação e à formação de professores, o documento afirma que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) têm o potencial de melhorar a qualidade, ampliar o acesso às oportunidades de aprendizagem e aumentar a eficiência dos processos administrativos. Essas tecnologias podem apoiar mudanças na formação de professores, aprofundar e alargar as mudanças almejadas.

A relevância dada ao uso das TIC's também é referenciada no documento *De la conciencia a la acción: Una evaluación de la política del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática y el desarrollo* (BANCO MUNDIAL, 2003). Este relatório versa sobre a política operacional do banco na era da tecnologia da informação e desenvolvimento (OP-711), adotada em dezembro de 1998.

O relatório defende, em primeiro lugar, que as tecnologias da era da informação são catalisadores essenciais para o progresso, em cada um dos pilares da estratégia corporativa do Banco para 1999. Em segundo lugar, que essas tecnologias colocam desafios políticos significativos que parecem exigir medidas públicas. Dentre elas, pode se prevista, em princípio, uma resposta dinâmica e específica do Banco aos problemas associados à falta de informação. Os cinco pontos seguintes enquadram as ações do Banco para as tecnologias de informação e comunicação:

- Vinculação entre tecnologia da informação e comunicação e ganhos de produtividade;
- Importância da tecnologia da informação e comunicação na transição para a economia do conhecimento;
- Equilíbrio da conectividade e preparação ao mundo interconectado na região;

- Papel da tecnologia da informação e comunicação na gestão do setor público e serviços públicos;
- Implementação do governo eletrônico na América Latina e no Caribe.

Para promover o acesso e promover a difusão da tecnologia da informação e comunicação, o documento propõe que o Banco atue nas seguintes frentes:

- Apoiar os esforços nacionais para definir e implementar uma estratégia nacional para a era da tecnologia da informação e de desenvolvimento;
- Contribuição para o estabelecimento de um quadro regulamentar e político para a era da tecnologia da informação e desenvolvimento do setor de informação;
- Análise da infraestrutura de necessidades de informação de toda a região, incluindo os componentes de integração;
- Apoiar os planos nacionais de investimento em infraestrutura de informações;
- Empréstimos para a construção de infraestrutura de informações a nível nacional e regional;
- Incentivar o desenvolvimento do setor de geração de informação;
- Empréstimos para apoiar o uso da tecnologia da informação para aumentar a eficiência e a cobertura dos serviços sociais públicos; e
- Empréstimos para expandir o acesso de pessoas de baixa renda a elementos que possibilitem a revolução da informação.

O documento apresenta que, no atendimento a essas frentes, empréstimos ao setor público para atividades de desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação são apoiadas por meio de assistência técnica a nível nacional. As ações do Banco compreendem:

- a) Apoio técnico a projetos de tecnologia da informação e comunicação ou de seus componentes financiados pelo Banco (incluindo a promoção de aplicações da tecnologia da informação em setores prioritários e reforma regulamentar);
- b) Consultoria estratégica e técnica aos governos em tecnologia da informação e comunicação para o desenvolvimento;

- c) Desenvolvimento da análise estratégica das necessidades, prioridades e oportunidades nos países mutuários;
- d) Identificação e desenvolvimento de acordos de cooperação e co-financiamento;
- e) Promover vínculos entre instituições públicas e privadas nacionais e regionais em apoio à pesquisa aplicada e de programas experimentais associados ao uso da tecnologia da informação e comunicação.

De acordo com a base de dados do Banco, 263 atividades de cooperação técnica nível nacional, no valor de cerca de 100 milhões de dólares, têm como objetivo o uso de tecnologias da informação e comunicação nos setores da ciência e tecnologia, educação, saúde e modernização do Estado. Dentre esses projetos, incluem-se aqueles voltados à formação de professores por meio da educação a distância, inclusive a TV Escola no Brasil, conforme demonstra o quadro 2.

Quadro 2 – Projetos financiados pelo Banco Mundial para a área de TIC`s, com destaque à TV Escola

CUADRO 4.1 Componentes de tecnología de la información y la comunicación de los proyectos educativos				
Préstamo	Computadoras, equipos de red, programas	Sistemas de información para ASP ^{1/}	TIC para educación	Descripción del subcomponente de TIC para educación (cuando procede)
REGIÓN 1				
BO-0197	X	X	X	Formación de docentes; estructuración de currículo de capacitación técnica y tecnológica
BR-0300	X	X	X	Telecursos; centro virtual de referencia; Red Internacional Virtual de Educación; formación de docentes; programación diaria de educación secundaria en la red de TV Escola
PR-0117	X	X		--
UR-0132	X	X	X	Uso de nuevas tecnologías para aplicaciones pedagógicas; centros de formación de docentes vinculados en red; incorporación de la TCI en los procesos de capacitación; portal educativo
REGIÓN 2				
HO-0141	X	X	X	Conexión de escuelas con la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) mediante antenas parabólicas, televisores y videograbadoras

As orientações do documento *Prioridades y estrategias para la educación* convergem para o entendimento que articula TIC`s e formação de professores. Segundo o documento, os programas de educação a distância para formação de professores em serviço tendem a ser mais eficazes em custo do que os programas presenciais. Nisto, as tecnologias podem aumentar a eficiência da educação por meio de programas que melhoram o desempenho dos alunos e das novas mídias para fornecer recursos de treinamento e educação às populações carentes. Dentre essas tecnologias, o documento sugere que as tecnologias de

rádio e televisão permitem aos professores ir além dos limites tradicionais das salas de aula e escolas. Os professores podem atingir os estudantes por meio da televisão interativa, teleconferência, conferência por computador, sistemas audiográficos, voz e dados, quadros brancos compartilhados e canetas luminosas, fax, correio acústico, quadros de avisos do computador e e-mail.

Aqui, cabe destacar a orientação do documento que, no ensino superior, a tecnologia pode substituir, pelo menos em parte, os professores. Por exemplo, cursos por correspondência e universidades a distância podem aumentar a eficiência em custo. Tecnologias de satélite e computadores podem transmitir, com alta qualidade, cursos interativos diretamente para o local de trabalho, em cooperação com empresas que querem melhorar as habilidades de seus funcionários. Por exemplo, nos Estados Unidos, a Universidade Tecnológica Nacional (NTU) oferece 1.000 cursos por ano de nível de mestrado via satélite para mais de 100.000 alunos regulares e de educação continuada. O consórcio de ensino é composto por 43 universidades credenciadas da NTU e mais de 200 empresas (Universidade Tecnológica Nacional, 1994). Este modelo está sendo reproduzido para fornecer educação a distância tanto em países industrializados quanto em desenvolvimento⁶.

As dificuldades de alto custo para a efetivação de programas de formação de professores é ainda discutida no documento *Education and Technology Series* (Banco Mundial, 1997). Segundo esse documento, a formação de professores é criticada por ser cara, pois custa até 35 vezes mais que o custo anual por aluno de ensino secundário geral. O desafio econômico, então, é encontrar uma maneira de expandir o número de professores formados e melhorar a qualidade dessa formação, ao mesmo tempo fazê-lo dentro de fortes restrições orçamentais.

Nesse sentido, o documento afirma que o papel mais significativo da educação a distância pode estar na formação em serviço, uma vez que permite que os professores continuem aprendendo sem serem removidos da sala de aula, com baixos custos. Para isso, o Banco se apresenta como preparado para se juntar a outras agências de desenvolvimento dos governos e o setor privado, a fim de apoiar planos que visem fortalecer a formação de professores nos países em desenvolvimento.

O apoio bancário abordaria quatro principais áreas de ação: desenvolvimento de conhecimento, divulgação e intercâmbio de conhecimentos e experiências; desenvolvimento

⁶ Essa orientação consta na elaboração da política de formação de professores a distância no Brasil, quando da criação da UniRede e, posteriormente, da Universidade Aberta do Brasil (UAB)

profissional; desenvolvimento de projetos de demonstração e bancos de dados na formação de professores, usando tecnologias de telecomunicações e informação. Nesses planos, o Banco admite a participação de outros organismos multilaterais que têm interesse em educação a distância, sobretudo a Unesco.

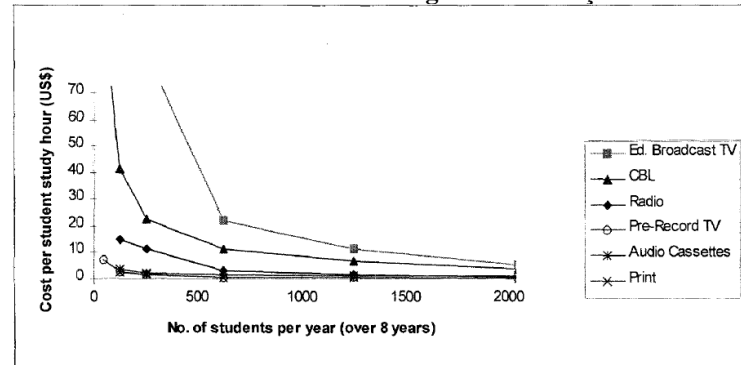
Além da redução dos custos, o documento aponta outras vantagens da adoção da educação a distância na formação de professores. Segundo ele, a era da informação nos desafia a repensar as estratégias que usamos para o ensino e aprendizagem a distância e para encontrar maneiras novas e melhoradas do uso das tecnologias de telecomunicações e informação.

De acordo com o documento, estamos apenas começando a aprender a usar algumas dessas tecnologias de forma eficaz e ainda há muito a ser aprendido, pois já sabemos que a tecnologia não é uma panaceia para os males da formação de professores. No entanto, cuidadosamente utilizadas, estas tecnologias podem introduzir muitas melhorias promissoras sobre os modos tradicionais de ensino e aprendizagem a distância. Além disso, as tecnologias podem fornecer aos professores novas fontes de informação e conhecimento que podem ser usados para o autodesenvolvimento, bem como incorporada à sala de aula.

O documento ainda considera que, tipicamente, onde estas tecnologias são utilizadas para proporcionar educação a distância, há uma combinação de meios de transmissão, por cabo ou por retransmissão de satélite, e os alunos respondem por meio de recursos como: e-mail, fax, telefone, microfone ou computador. No entanto, existem muitas outras combinações em uso, ao mesmo tempo simples e sofisticadas. Rádio, televisão, computadores e outros meios de ensino e tecnologias estão todas sendo utilizadas na educação a distância para a formação de professores, podendo ser ajustadas às condições orçamentárias de cada realidade.

Dentre essas tecnologias, o documento relata que a televisão (incluindo videocassetes e, posteriormente, DVD's e a TV interativa) tornou-se um meio de comunicação amplamente utilizado para educação a distância e para o desenvolvimento profissional dos professores nos Estados Unidos e Canadá. A televisão tem sido utilizada para a formação de professores ao longo das últimas décadas em países desenvolvidos e menos desenvolvidos, em razão dos baixos custos, como demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Custos do uso de tecnologias em educação a distância



Alguns exemplos do uso da televisão para a formação de professores nos países em desenvolvimento são registrados no documento. Destes, dois programas desenvolvidos no Brasil: Salto Para o Futuro, lançado em 1992, e o Programa TV Escola, lançado em 1995, que usam a radiodifusão televisiva extensivamente para formação de professores e que, de acordo com o documento, são geralmente considerados populares entre os professores.

A formação de professores a distância no Brasil também é referenciada no documento *Brazil Teachers Development and Incentives A Strategic Framework* (BANCO Mundial, 2001).

O documento apresenta que a segunda metade da década de 1990 marcou um divisor de águas nas políticas setoriais no Brasil. Afirma, ainda, que as reformas estruturais do sistema de financiamento e de governança têm melhorado a equidade e ajudou a racionalizar o longo emaranhado de papéis dos governos federal, estaduais e municipais na educação. Em busca de seu objetivo central da educação de qualidade para todos, as reformas tem em seu centro os professores, como a chave determinante da escola dos resultados dos alunos

Segundo o documento, dado o grande número de professores a ser “treinado”, é questionável se os métodos convencionais serão suficientes. Deste modo, sugere a educação a distância como solução à problemática, informando que o Brasil é líder no uso de tecnologia e educação a distância para formar professores e cita os programas Proformação, TV Escola e ProInfo.

O programa TV Escola também é referenciado em um terceiro documento, *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy Challenges for Developing countries* (BANCO MUNDIAL, 2003), como exemplo do uso de tecnologias em serviços sociais, sendo um programa de educação a distância para professores e uma fonte de material em sala de aula.

2.2.2 Diretrizes de qualidade na educação, do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e formação de professores segundo a Unesco

O documento *Unesco e a Educação: nossa missão* (UNESCO, s/d) afirma que a educação, para a Unesco, é uma maneira efetiva de lutar contra a pobreza, de construir democracias eficientes e sociedades voltadas para uma cultura de paz, bem como, representa um investimento que colabora para o desenvolvimento econômico e social de países e comunidades.

Com esse pressuposto, os três objetivos estratégicos da Unesco anunciados no documento são:

- Promover a educação como um direito fundamental.
- Melhorar a qualidade da educação.
- Estimular a experimentação, a inovação e a política do diálogo.

Na efetivação de seus objetivos, os temas sobre a erradicação da pobreza e o uso da tecnologia da informação e da comunicação são comuns a todos os programas da Unesco. De acordo com o documento, o crescimento da pobreza afeta sociedades inteiras e cria obstáculos para o progresso da educação, enquanto que as tecnologias da informação configuram novos padrões de crescimento e criação de riqueza que abrem novas possibilidades para levar a educação às populações marginalizadas.

A partir de seus objetivos e dos temas centrais dos programas, a Unesco apresenta no documento caminhos prioritários para cumprir a sua missão, das quais se destacam: reforço da capacidade instalada, a qual amplia a capacidade de governos, de organizações não governamentais e de especialistas, da sociedade civil e das comunidades, por meio de serviços de consultoria, elaboração de materiais de capacitação, organização de oficinas e conferências nacionais e internacionais e intercâmbio de informação; e a frente catalisadora internacional, que estimula a cooperação internacional no âmbito educacional e garante que os programas bilaterais e multilaterais reflitam as metas e prioridades da Unesco.

Em 1996, o *Relatório Educação um tesouro a descobrir*, conhecido como Relatório Delors (UNESCO, 2010) reafirma os propósitos da Unesco para a educação, definindo que esta surge como um trunfo indispensável para que a humanidade tenha a possibilidade de progredir na consolidação dos ideais da paz, da liberdade e da justiça social, bem como afirma

o papel essencial da educação para o desenvolvimento contínuo das pessoas e das sociedades a serviço de um desenvolvimento humano mais harmonioso e autêntico, de modo a contribuir para a diminuição da pobreza, da exclusão social, das incompreensões, das opressões e das guerras.

Neste documento, a Unesco confere à educação uma conotação aparentemente mais humanitária, enfatizando em menor grau a sua relação como recurso para o desenvolvimento econômico.

A educação é também uma declaração de amor à infância e à juventude, que devem ser acolhidas nas nossas sociedades, reservando-lhes o espaço que, sem dúvida, lhes cabe no sistema educacional e também no seio da família, da comunidade de base e da nação. Esse dever elementar deve ser constantemente evocado para que seja levado em consideração, inclusive, nas tomadas de decisão de ordem política, econômica e financeira: parafraseando o poeta, a criança é o futuro do homem. (UNESCO, 2010, p. 5)

No entanto, o mesmo documento anuncia que sua missão consiste em permitir que todos, sem exceção, façam frutificar seus talentos e suas potencialidades criativas, o que implica, por parte de cada um, a capacidade de assumir sua própria responsabilidade e de realizar seu projeto pessoal. Anuncia, ainda, que essa é uma forma de evocar também que a Comissão elaboradora do Relatório está consciente das missões que a educação deve desempenhar a serviço do desenvolvimento econômico e social.

Dito isto, a Comissão pensa que cabe à educação construir um sistema mais flexível, com maior diversidade de cursos e maior possibilidade de transferência entre diversas modalidades de ensino ou, então, entre a experiência profissional e o retorno para aprimoramento da formação, constituem respostas válidas para as questões formuladas pela inadequação entre a oferta e a demanda de emprego.

Na constituição desse sistema, o relatório considera que cada um deve utilizar todas essas possibilidades de aprender e de se aperfeiçoar e que o indivíduo deve dispor de todos os elementos de uma educação básica de qualidade.

Dessa forma, os ideais de qualidade na educação para a Unesco, tal como nos documentos do Banco Mundial, enfatizam a educação básica, sobretudo a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, sendo esse amplo empreendimento uma prioridade

para as ações de assistência técnica e de parceria a serem executadas no âmbito da cooperação internacional.

O relatório também considera o fator financeiro como um dos maiores obstáculos para a garantia da almejada qualidade e aponta a necessidade de reformar as instituições internacionais para incrementar a eficácia de suas intervenções. Como estratégias para solucionar esta questão, propõe:

- uma percentagem mínima (25%) do orçamento destinado à ajuda ao desenvolvimento para o financiamento da educação; essa alocação em favor da educação deveria ser garantida, igualmente, pelas instituições financeiras internacionais e, em primeiro lugar, pelo Banco Mundial que, nesse aspecto, já desempenha um papel importante;
- a divulgação, em favor de todos os países, das novas tecnologias de informação e comunicação, a fim de evitar a criação de novo fosso entre países ricos e países pobres;

Essas sugestões iniciais devem ser consideradas em uma perspectiva de parceria, e não de assistência. Mais detalhadamente, as prioridades consistem em:

- Alocar à educação um financiamento correspondente a 25% da ajuda destinada ao desenvolvimento.
- Ajudar os países a enfatizar a dimensão internacional do ensino ministrado (programas de estudo, recurso às tecnologias da informação, cooperação internacional).
- Incrementar novas parcerias entre as instituições internacionais que se dedicam à educação, lançando, por exemplo, um projeto internacional que tenha o objetivo de divulgar e implementar o conceito de educação ao longo da vida, a partir do modelo de iniciativa interinstitucional que culminou na Conferência de Jomtien.
- Fortalecer a ação normativa da Unesco a serviço de seus Estados Membros, por exemplo, no que diz respeito à harmonização das legislações nacionais com os instrumentos internacionais.

Dessa forma, as ações da Unesco tomam como referência, primeiramente, as diretrizes da Conferência de Jomtien e, a partir de 2000, assume as metas da Educação para Todos

(EPT), reafirmadas no Fórum Mundial de Educação (Dakar, 2000) como as suas prioridades. Para isso, a organização busca garantir que a educação tenha uma posição prioritária nas agendas internacionais e que se mobilizem recursos humanos e financeiros como forma de ajudar os governos a cumprir os compromissos com a EPT.

A Declaração de Dakar (UNESCO, 2001), por sua vez, estabeleceu a educação enquanto um direito humano fundamental e a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. Logo, as necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência.

As propostas feitas na Declaração sugerem, dentre outros, melhorar o status, a autoestima e o profissionalismo dos professores e angariar novas tecnologias de informação e comunicação para apoiar o esforço em alcançar as metas EPT. Para isso, os países deveriam preparar Planos Nacionais de Educação para Todos até, no máximo, 2002, visando à implementação de reformas referentes aos objetivos da Educação para Todos.

Neste processo, a Declaração expressa que, para se alcançar a Educação para Todos, haverá demanda de apoio financeiro adicional dos países, aumento da ajuda para o desenvolvimento e perdão da dívida em prol da educação por parte dos doadores bilaterais e multilaterais, o que custará em torno de US\$ 8 bilhões por ano. Portanto, é essencial que novos compromissos financeiros concretos sejam firmados pelos governos nacionais e também pelos doadores bilaterais multilaterais, incluindo-se o Banco Mundial, os bancos regionais de desenvolvimento, a sociedade civil e as fundações.

Nota-se, portanto, que as diretrizes da Unesco, tal como as do BM, apostam na cooperação internacional para a garantia da qualidade na educação, reforçando o papel do Banco Mundial neste processo, por meio de assistência técnica e financeira.

O relatório Delors atribui também papel fundamental no desenvolvimento adequado das novas tecnologias da informação a serviço de uma educação de qualidade. De acordo com o documento *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos* (UNESCO, 2004), a missão da Unesco no setor de Comunicação e Informação envolve três vertentes interligadas. A Organização deve promover a livre circulação da informação, do conhecimento e de dados, fomentar a criação de conteúdos diversificados e facilitar o acesso equitativo à informação e aos meios de compartilhamento do conhecimento.

Nesse contexto, o desenvolvimento e difusão das tecnologias de comunicação e informação, em geral, e da internet, em particular, assumem grande centralidade na realização da sua missão, e os temas da sociedade da informação e do conhecimento que se crê fundarem-se nessa base tecnológica passam a constituir tema central da sua atuação. As novas tecnologias de informação e comunicação tornam-se, assim, parte de um vasto instrumental historicamente mobilizado para a educação e aprendizagem. Segundo o documento, é atinente a cada sociedade decidir que composição do conjunto de tecnologias educacionais pode mobilizar para atingir suas metas de desenvolvimento.

As *Anotações sobre o Marco de Ações de Dakar* (UNESCO, 2004) reforçaram, da mesma forma, a utilização das tecnologias de informação e comunicação para ajudar a atingir os objetivos da EPT. Deste modo, as tecnologias de informação e comunicação devem ser utilizadas para apoiar os objetivos da EPT a um custo suportável. Essas tecnologias têm grande potencial para a disseminação do conhecimento, a aprendizagem efetiva e o desenvolvimento de serviços educacionais mais eficientes. Esse potencial não se realizará a menos que as novas tecnologias de preferência sirvam às estratégias de educação e não dirijam sua implementação.

Para ser efetiva, particularmente nos países em tecnologias mais tradicionais tais como o livro e o rádio, e ser associadas a tecnologias mais tradicionais, tais como o livro e o rádio, e ser mais amplamente aplicadas à capacitação dos professores. Os meios de comunicação devem também ser envolvidos para criar e fortalecer parcerias com sistemas educacionais, mediante a promoção de jornais locais, cobertura especializada de temas educacionais e programas de educação permanente via transmissões de serviço público.

No mesmo sentido, o documento *Las TIC's y la formación docente* (UNESCO, 2004) corrobora que os sistemas de ensino em todo o mundo enfrentam, atualmente, o desafio de utilizar novas tecnologias da informação e da comunicação para proporcionar aos seus alunos as ferramentas e o conhecimento necessários para o século XXI. Essas possibilidades exercem uma poderosa influência na satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Para alavancar o poder das novas tecnologias de informação e comunicação, devem ser satisfeitas as seguintes condições essenciais:

- Alunos e professores devem ter acesso suficiente às tecnologias digitais e à Internet em salas de aula, escolas e instituições de formação de professores.

- Alunos e professores devem estar disponíveis para o conteúdo educacional em formato digital, que são de qualidade e levam em conta a diversidade cultural.
- Os professores devem possuir as competências e conhecimentos necessários para ajudar os alunos a alcançar altos padrões acadêmicos através do uso de novas ferramentas digitais e recursos.

Disto, compreende-se que, para a educação explorar todos os benefícios das TIC no processo de aprendizagem, é essencial que os professores saibam como usar essas ferramentas. Assim, o documento orienta que o desenho e implementação de programas de formação de professores que utilizam as TIC de forma eficaz são um elemento chave para as reformas da educação profundas e abrangente.

Esses programas devem seguir as recomendações:

- Tecnologia deve ser integrada em todo o programa de formação de professores. Ao longo de toda a sua experiência de ensino, os futuros professores devem aprender de forma prática sobre o uso da tecnologia e as formas que podem ser incorporadas em suas aulas. Os futuros professores devem aprender ao longo da sua formação, para usar uma ampla gama de tecnologias educacionais, que vão desde cursos introdutórios de experiências práticas e o desenvolvimento profissional.
- A tecnologia deve ser integrada a um contexto. Esta capacidade é adquirida de forma mais eficaz se você aprender no contexto. Os futuros professores devem estar familiarizados com uma grande variedade de usos da tecnologia, sendo eles forçados a usá-las dentro de seus próprios cursos e suas práticas de ensino.
- Os futuros professores devem ser treinados em contextos educacionais para fazer uso inovador da tecnologia. Tecnologia pode ser usada para apoiar as formas tradicionais de educação e de transformar a aprendizagem.

O uso de TIC`s na formação de professores foi, ainda, referenciado no documento *UNESCO e a Educação: nossa missão* (UNESCO, s/d), onde se descreve que, entre as iniciativas atuais, a Unesco vem estabelecendo vínculos com especialistas internacionais e elaborando diretrizes para cooperar com os países a expandir substancialmente a capacitação docente por meio do uso de métodos adequados de aprendizagem aberta e a distância.

Esses projetos de formação docente também se fundamentam no pressuposto da educação ao longo da vida. Este conceito foi apresentado no Relatório Delors com suas vantagens de flexibilidade, diversidade e acessibilidade no tempo e no espaço.

O conceito de educação ao longo da vida aparece, portanto, como uma das chaves de acesso ao século XXI. Ele supera a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente, dando resposta ao desafio desencadeado por um mundo em rápida transformação; tal constatação, porém, não constitui uma novidade já que relatórios precedentes sobre a educação sublinhavam a necessidade de um retorno à escola para enfrentar as novas situações que ocorrem tanto na vida privada quanto na vida profissional. Além de permanecer atual, essa exigência tornou-se ainda mais premente; e para superá-la, impõe-se que cada um aprenda a aprender. (UNESCO, 2010, p.12)

A partir desse conceito, o relatório aponta a relevância aos quatro pilares da educação no século XXI: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver, e aprender a ser, também presentes na formação de professores.

O documento *Teacher education guidelines: using open and distance learning* (UNESCO, 2002) enfatiza a formação de professores como condição para obtenção de mais e melhores professores, visando atingir a meta de tornar a educação de qualidade disponível para todos até 2015.

De acordo com o documento, as necessidades do ensino primário têm provocado muitos debates sobre formação de professores, sendo a educação aberta e a distância a modalidade mais usada para preparar professores do ensino fundamental do que do ensino médio. Assim, a educação a distância tem sido poderosamente eficaz em atingir o público que não podia satisfazer as suas necessidades educacionais em instituições convencionais. Em termos de custo por aluno, a educação a distância têm mostrado vantagens sobre os programas convencionais.

O documento afirma que o uso da educação a distância para formação de professores tem várias vantagens potenciais. Primeiro, a educação a distância é um benefício potencial para os professores, pois pode atingir as populações dispersas e pode oferecer-lhes educação e formação sem terem de deixar suas escolas. Segundo, bons programas de educação aberta e a distância têm se beneficiado de seus pontos fortes e evitado suas fraquezas. Os programas que combinam métodos convencionais e a distância tendem a ser melhores do que aqueles que dependem de uma abordagem única. Terceiro, e por essa razão, os programas mais bem

sucedidos foram cuidadosamente integrados na estrutura da formação de professores como um todo.

De acordo com o documento *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos* (UNESCO, 2004), a participação da Unesco no Brasil se concretiza por projetos e acordos de cooperação técnica com órgãos governamentais, privados e organizações não governamentais, apoio institucional, técnico e/ou financeiro a eventos e iniciativas governamentais e não governamentais, proposição e experimentação de inovações e da produção e disseminação de conhecimentos e subsídios a políticas públicas.

Outros atores também constituem a rede de cooperação da Unesco. O referido documento informa que juntamente com a Unesco, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) têm se dedicado a incentivar e, quando necessário, apoiar a elaboração, pelos Estados e Municípios, de seus respectivos Planos Decenais de Educação. Esses Planos são uma estratégia central para o alcance da Educação para Todos, em consonância com o já aprovado Plano Nacional de Educação, que, conforme mandato da Lei de Diretrizes e Bases, estabelece diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos.

No âmbito do ensino fundamental, os objetivos de Educação para Todos preveem não só o acesso à escola, mas também uma educação de qualidade para todos. O documento *UNESCO Country Programming Document – UCPD* (UNESCO, 2008) revela indicadores e perspectivas para alcance dos objetivos da EPT no Brasil, conforme demonstra o quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Indicadores e perspectivas para alcance dos objetivos de Educação para Todos - Brasil 2005

<p>OBJETIVO 2</p> <p>Assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso ao ensino primário gratuito, obrigatório e de boa qualidade.</p> <p>Alta chance de alcançar</p>	<p>OBJETIVO 4</p> <p>Alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos.</p> <p>Progresso muito lento</p>
<p>OBJETIVO 5</p> <p>Eliminar, até 2015, as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, no ensino primário de boa qualidade.</p> <p>Pouca chance de alcançar</p>	<p>OBJETIVO 6</p> <p>Melhorar cada um dos aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida.</p> <p>Pouca chance de alcançar</p>
<p>Fonte: UNESCO. <i>Relatório de monitoramento de EPT 2008: educação para todos em 2015: alcançaremos a meta?</i> Brasília: UNESCO.</p>	

É nesse cenário que, segundo o documento, a Unesco pretende fortalecer sua cooperação para o desenvolvimento da educação no Brasil, com base em seu mandato, em sua competência institucional, nas prioridades estabelecidas pelo país e na percepção segundo a qual a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável não podem ser alcançados sem o investimento em toda a agenda do Programa Educação para Todos.

Em sintonia com as metas estabelecidas, a Unesco no Brasil tem prestado assistência técnica e apoiado diversas ações direcionadas à melhoria da qualidade da educação no Brasil, seja por meio de projetos de cooperação técnica com o Ministério da Educação, seja pelo apoio a várias atividades destinadas a contribuir para a formulação de políticas de longo prazo para a Educação Básica, em todas as suas modalidades e formas, integrando as ações da União com as Unidades da Federação e os municípios. Dentre outras atividades, destacam-se as relacionadas à formação e capacitação de professores em exercício, utilizando a modalidade de educação a distância.

De acordo com o documento *UNESCO e a Educação: nossa missão* (UNESCO, s/d), a Unesco participa com praticamente todos os atores envolvidos no âmbito da educação no Brasil, implementando, assistindo e avaliando programas de educação financiados pelo governo do Brasil e bancos internacionais de desenvolvimento, por um valor superior aos US\$ 100 milhões. Esses programas incluem apoio técnico a um bem sucedido programa de bolsas escolares para países de baixa renda, cursos de educação a distância para professores, a expansão do ensino médio e a modernização dos programas do ensino superior.

Dentre as ações de formação de professores a distância, o documento *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos* (UNESCO, 2004), destaca o Projeto TV – Escola Digital e Interativa como uma das principais ações de estímulo ao uso educacional das novas tecnologias de informação e comunicação, que se inscreve nas ações voltadas para redução das desigualdades no acesso à informação e ao conhecimento.

2.2.3 Convergências, divergências e contradições nas diretrizes do Banco Mundial e da Unesco para a qualidade na educação, para o uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e para a formação de professores

Apesar de tais organismos possuírem estratégias semelhantes de atuação, de manterem a vinculação comum à ONU, de compreenderem que há uma relação intrínseca entre desenvolvimento econômico e educação, podem-se observar sutis diferenças entre os organismos.

Silva (2002) demonstra que os pressupostos teóricos que fundamentam as políticas educacionais, orientadas pelo Banco Mundial e Unesco, são os que determinam as relações econômicas. Ao lado de um discurso do princípio do trabalho coletivo e cooperativo, firma-se um modelo de política educacional mercadológico, tendo como seus componentes a competitividade, a produtividade e o individualismo. O currículo proposto prioriza matemática e português, em detrimento às demais áreas, com as tecnologias aligeirando os fundamentos. “Do caminhar em direção ao outro, passamos a caminhar combatendo o outro; do trabalho fundado no princípio coletivo, afirma-se o trabalho fundado no individualismo e na competitividade” (SILVA: 2002, p.167).

Entretanto, ao analisar as propostas do Banco Mundial e da Unesco, Silva (1999) conclui que o primeiro sujeita a educação básica pública aos mesmos critérios do mercado, negando-a como direito universal, enquanto que o segundo defende a políticas sociais sem direito social, fortalecendo a perpetuação de políticas fragmentadas e focalizadas para os grupos despossuídos.

Segundo a autora, apesar de serem convergentes quanto à universalização da educação básica (primária), à superação do analfabetismo e ao combate da pobreza, as alternativas propostas por esses organismos são diferenciadas. Para a Unesco, a educação é responsabilidade do Estado, como política social, mas direcionada a cidadãos sem direitos universais e, ainda, com a defesa de investimentos em todos os níveis educacionais. Já o Banco Mundial recomenda a ênfase na educação primária, aproximação entre educação e trabalho, prioridade na racionalidade, eficiência, qualidade, produtividade e competitividade.

Scaff (2000) considera a importância do reconhecimento por parte dos organismos multilaterais, da necessidade de garantia universal ao ensino fundamental, porém questiona o conceito que orienta essa proposição, na medida em que se baseia na concepção de equidade

ênfâtizada pelos programas de ajuste. Para ela, essas políticas só vêm acentuar as desigualdades sociais, tendo em vista que propõem uma separação entre o que é prioridade para os pobres (o ensino básico, mais propriamente o ensino fundamental), demonstrando que os demais níveis de ensino não necessitam ser acessíveis aos indivíduos de baixo poder aquisitivo e, portanto, não requerem igual investimento público.

Observe-se que a prioridade de acesso à educação básica, principalmente aos pobres, visa possibilitar-lhes um mínimo de conhecimentos que lhes permita adaptar-se ao momento conturbado vivido pela sociedade contemporânea seja no âmbito do trabalho, seja na vida social (SCAFF: 2000, p. 70)

Coraggio (2007) concorda com este pressuposto, afirmando que a concepção subjacente de investir nas pessoas é a de que, tendo melhor acesso aos serviços básicos, os pobres terão maior capital humano, e, portanto, maior probabilidade de realizar trabalhos produtivos e de obter renda. O investimento na educação básica serviria para satisfazer o objetivo de reduzir a pobreza, considerando que os pobres mal podem frequentar as séries iniciais, e nela se concentrarão os recursos, porque o Banco sabe que o principal recurso dos pobres é sua capacidade de trabalho, que aumenta com a educação. Assim, se torna um indivíduo mais efetivo no sistema capitalista.

Segundo Scaff (2000), as orientações do Banco Mundial e da Unesco possibilitaram verificar que, apesar das diferenças de prioridades estabelecidas por eles, ambos foram criados com a mesma finalidade e, desde a sua criação, vêm desenvolvendo ações no sentido de preservar a legitimidade das políticas internacionais, com vistas a reduzir as possibilidades de conflitos entre os países. No entanto, Oliveira e Fonseca (2001) atribuem o sentido de que a equidade não garante a igualdade dos padrões de desenvolvimento, mas assegura um mínimo necessário para que os países possam inserir-se no mundo global, sem ameaçar o equilíbrio do sistema.

Essas ações levaram os países a repensarem o papel do Estado, principalmente no que se refere aos problemas mais urgentes de redução da pobreza, priorizando o desenvolvimento econômico e a implantação das reformas necessárias. A educação é priorizada por constituir-se num instrumento de redução da pobreza, sendo utilizada como estratégia política para se conseguir o apoio de toda a população para o desenvolvimento das reformas neoliberais (SCAFF, 2000).

Neste contexto, o conceito de qualidade para esses organismos é apreendido com alguns diferenciais. De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a Unesco sinaliza que a educação é de qualidade quando contribui para a equidade, ao mesmo tempo em que a qualidade refere-se à eficiência no uso dos recursos destinados à educação. Assim, para definir a qualidade da educação, a Unesco utiliza o paradigma de insumo-processo-resultados. Neste paradigma, a qualidade da educação é definida com relação aos recursos materiais e humanos que nela se investem, assim como em relação ao que ocorre no âmbito da instituição escolar e da sala de aula, seja nos processos de ensino e aprendizagem, seja nos currículos e nas expectativas com relação à aprendizagem dos alunos.

Por outro lado, a concepção de qualidade na educação para o Banco aponta para a mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio, sobretudo, da medição dos processos de ensino e aprendizagem. Assim, os projetos propostos e financiados pelo Banco estão centrados na expansão do acesso, na busca da equidade e da eficiência interna e de uma dada concepção de qualidade.

No entanto, os referidos autores compreendem a qualidade em uma perspectiva polissêmica, na qual a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social.

Na mesma direção, os autores revelam que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões. Logo, não pode ser apreendida apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos, tal como pressupõem as orientações do Banco Mundial.

No processo de apreensão da qualidade na educação, os autores declaram que não se pode deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extraescolares que permeiam tal temática. Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas.

Quanto às dimensões intraescolares, estas afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, uma vez que incidem diretamente nos processos de organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento

pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes. Para isso, devem ser considerados: a) em nível de sistema: as condições de oferta do ensino; b) em nível de escola: a gestão e a organização do trabalho escolar; c) em nível do professor: a formação, a profissionalização e a ação pedagógica; d) em nível do aluno: o acesso, a permanência e o desempenho escolar.

De acordo com Dourado e Oliveira (2009), para que a qualidade da escola seja uma qualidade social, é necessário que esta seja capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social, o que implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos, em articulação à melhoria das condições de vida e de formação da população.

Deste modo, questiona-se os conceitos de qualidade anunciados pelo Banco Mundial e pela Unesco como suficientes para representar uma qualidade socialmente referenciada, posto que os fundamentos desses conceitos têm finalidades econômicas e não atendem aos princípios da qualidade social.

Outro elemento de análise está no fato de que, segundo Scaff (2000), enquanto o Banco Mundial enfatiza a priorização da educação básica, a Unesco, remetendo-se às orientações de Jomtien, propõe uma educação que se estenda ao longo de toda a vida. Ao conceito de educação ao longo da vida, estão atrelados os quatro pilares para a educação para o século XXI.

Sobre esses pilares, Martins e Noma (2003) afirmam que o Relatório Delors propõe uma educação universal e utópica, que não considera a essência do problema educacional, que é social e não individual. O princípio do *aprender a conhecer* requer do indivíduo a sua capacidade de escolha dos conhecimentos a serem incorporados no seu processo de formação, principalmente daqueles diretamente relacionadas ao seu cotidiano, revelando caráter funcional e pragmático do *aprender a fazer*. Nessas circunstâncias, cabe à escola promover situações de aprendizagem para que o aluno constitua o seu próprio processo formativo, retirando da escola a responsabilidade da condução da formação do cidadão, sendo esta uma responsabilidade individual.

Para estes autores, o pilar do *aprender a viver juntos* idealiza uma educação salvadora da humanidade, que possa acabar com os conflitos e as diferenças sociais, bem como

transformar os cidadãos, tão desigualmente separados pela diferença de classes sociais, em indivíduos felizes e harmoniosos. Entretanto, não considera a realidade social dos homens e coloca a educação como solução para os problemas sociais, e ainda atribui aos homens a responsabilidade de seu sucesso ou fracasso na vida. O *aprender a ser* surge, portanto, como resultante desses três pilares.

Duarte (2001) também apresenta quatro posicionamentos sobre o pilar *aprender a aprender*. O primeiro pressupõe que são mais desejáveis as aprendizagens que o indivíduo realiza por si mesmo, nas quais está ausente a transmissão, por outros indivíduos, de conhecimentos e experiências. Nessa perspectiva, o aprender a aprender estabelece uma hierarquia valorativa na qual aprender sozinho situa-se num nível mais elevado do que a aprendizagem resultante da transmissão de conhecimentos por alguém, contrariando o pressuposto de uma educação que fomente a autonomia intelectual e moral através justamente da transmissão das formas mais elevadas e desenvolvidas do conhecimento socialmente existente.

O segundo posicionamento valorativo formula que é mais importante o aluno desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção de conhecimentos, do que esse aluno aprender os conhecimentos que foram descobertos e elaborados por outras pessoas. Assim, duas ideias são intimamente associadas: 1) aquilo que o indivíduo aprende por si mesmo é superior, em termos educativos e sociais, àquilo que ele aprende através da transmissão por outras pessoas e 2) o método de construção do conhecimento é mais importante do que o conhecimento já produzido socialmente.

O terceiro posicionamento valorativo propõe que a atividade do aluno, para ser verdadeiramente educativa, deve ser impulsionada e dirigida pelos interesses e necessidades da própria criança. E o quarto posicionamento estabelece que a educação deve preparar os indivíduos para acompanharem a sociedade em acelerado processo de mudança. Assim, o indivíduo que não aprender a se atualizar estará condenado ao eterno anacronismo, à eterna defasagem de seus conhecimentos.

Disto, conclui-se que os quatro pilares se inserem no cotidiano escolar como mecanismos de regulação do capital sobre o processo de formação dos indivíduos, atribuindo, exclusivamente a esse indivíduo, a responsabilidade de sua formação com vistas a sua inserção no mercado de trabalho. Isto retrata a tendência de formações utilitaristas, reduzindo o cidadão a um mero trabalhador qualificado. Em síntese, a educação para o século XXI,

proposta pelo Relatório Delors apresenta as seguintes fragilidades identificadas por Rodrigues (2006):

Essa perspectiva ou estratégia passa a ser apresentada “como um remédio para todos os males”, inclusive para uma força de trabalho que o próprio capital tende a tornar supérflua. Assim, a referida proposta passa a ser prescrita como a solução para a crise das relações sociais; para a ineficiência da escola; para a empregabilidade; enfim, para a construção de todas as competências necessárias; para a construção da coesão social; para uma educação intercultural. E como tal, ganha o status de uma estratégia global de aprendizagem e, sob o argumento de igualdade de oportunidades, acaba por aprofundar substancialmente as desigualdades. Ao justificar a educação ao longo da vida, desqualificam-se os saberes produzidos na escola e pela escola; clama-se pelo cidadão ativo, pelas responsabilidades partilhadas e a negação do ensino estandardizado. (p.11)

Para Scaff (2000), o verdadeiro papel da educação ao longo de toda a vida é o de contribuir para dar um caráter provisório à condição de cada indivíduo, passando a ideia de que ele está se “qualificando” profissionalmente, quando na verdade suas chances no mercado de trabalho não dependem diretamente dele. Dessa forma, na tentativa de buscar uma maior legitimação para suas propostas, tem colocado o esforço individual à frente da discussão política, passando a ideia de que forma, procurando justificar a omissão dos países em relação ao aumento da exclusão provocada por políticas reguladas pelos próprios organismos.

De acordo com Ianni (2003), isto representa uma conotação surpreendente da modernidade, na época da globalização: o declínio do indivíduo. É o próprio indivíduo, singular e coletivamente, que produz e reproduz as condições materiais e espirituais da sua subordinação e eventual dissolução.

Coraggio (2007) também reforça o argumento, considerando que:

A ideia conduz também a uma falácia evidente: num mundo no que apenas um terço da população vai conseguir integrar-se ao mercado formal de trabalho, quando efetivamente entrarem no mercado de forma massiva os que hoje são alunos, uma proporção muito alta irá ficar desocupada ou irá concorrer entre si, diminuindo os salários (p. 107).

Dessa forma, corrobora-se a tese de que tais intencionalidades não levam à redução da pobreza, como mecanismo de redução da desigualdade; ao contrário, fortalecem as estruturas desiguais de produção e sociais.

Quanto à formação docente, para Scaff (2000), os organismos multilaterais são enfáticos em afirmar suas deficiências no que se refere aos conteúdos de ensino, todavia, as iniciativas desses organismos para solucionar esse problema são bastante reduzidas, priorizando o treinamento do professor e a formação em serviço. Na mesma perspectiva, Oliveira e Fonseca (2001) traduzem que, neste caso, a qualidade da educação seria, pois, circunscrita ao objetivo de transmitir informações com eficiência, a custos reduzidos e no menor tempo possível. Nisto, a formação de professores é defendida como um processo que se realiza na própria escola e no ambiente de trabalho.

Sobre o pressuposto de formação continuada e em serviço, também é possível trazer algumas reflexões. Nas palavras de Candau (1996):

A formação continuada não pode ser concebida como um processo de acumulação (de cursos, palestras, seminários, etc., de conhecimentos ou de técnicas), mas sim como um trabalho de flexibilidade crítica sobre as práticas e de (re)construção permanente de uma identidade pessoal e profissional, em interação mútua. E é nessa perspectiva que a renovação da formação continuada vem procurando caminhos novos de desenvolvimento (p. 150).

Sobre isto, Veiga (2003) define esta formação como a de executores do ensino efetivo, na qual se corre o risco de substituição de uma sólida formação teórica pelo ativismo das atividades funcionais. Esta autora tece a seguinte crítica à formação em serviço:

Sem uma sólida base teórica, a formação reduz-se a um adestramento e desenvolvimento de habilidades técnicas e, muitas vezes, impossibilitando o avanço da compreensão das relações sociais mais amplas. Essa visão aligeirada e fragmentada não permite que o futuro profissional seja formado para atuar numa perspectiva de projeto social mais solidário. (p. 82)

Esta crítica também é referendada por Toschi (2001), que considera:

A expressão *treinamento em serviço* traz embutida a concepção de trabalho docente como algo técnico, treinável. Na forma dicionarizada, o termo treinamento significa *ato ou efeito de treinar*, quer dizer, tornar apto, destro, capaz para determinada tarefa ou atividade, também habilitar, adestrar. Adestrar significa ensinar, amestrar, industriar, treinar. O termo *treinamento em serviço* denota que a política em vigor após 1995 busca o aligeiramento da formação de professores e elege a escola como local de formação (p. 87).

No que se refere à formação docente, esta representa um processo contínuo e que, segundo Veiga (2003), pode ser analisada na perspectiva de formação inicial e continuada, como etapas inseridas no processo de profissionalização do magistério. Assim, a autora define o processo de profissionalização como um movimento de conjugação de esforços, alicerçada na articulação entre formação inicial e continuada e exercício profissional. Não sendo um movimento linear e hierárquico, fundamenta-se na relação entre teoria e prática, conteúdo específico e conteúdo pedagógico, de modo a atender à natureza e à especificidade do trabalho pedagógico.

Este entendimento, portanto, pressupõe que a formação é um processo que busca superar a racionalidade técnica e implementar a prática reflexiva, inclusive a partir de experiências vivenciadas no dia-a-dia da escola, na dinâmica da reflexão, na prática e sobre a prática.

No que tange à prática, Vázquez (1977) define que esta é caracterizada pelo caráter real, objetivo da matéria-prima sobre a qual se atua, dos meios ou instrumentos com que se exerce a ação e de seu resultado ou produto. Nesse sentido é fundamental conceber a educação como a prática que assume a dimensão política da atividade de grupos ou classes sociais que leva à transformação da organização e da direção da sociedade.

A finalidade de transformação também requer o posicionamento do gestor escolar quanto à sua práxis, entendida como prática material, adequada a finalidades e que transforma o mundo natural e humano, definindo-a como reiterativa ou inovadora. O referido autor caracteriza a práxis reiterativa como aquela que tem a possibilidade e necessidade de ser substituída; está em conformidade com uma lei traçada; gera produtos com características análogas; e reitera o estabelecido. A práxis inovadora, por sua vez, faz um mundo humano e se faz a si mesmo; não se adapta a uma lei traçada; gera um produto novo e único e é determinado.

Conforme Marin (2003), a formação continuada faz parte do processo de desenvolvimento profissional docente, que se baseia no pressuposto da educabilidade do ser humano, de forma contínua. Este desenvolvimento contempla: o plano pessoal, que focaliza o docente como pessoa, suas experiências e saberes da prática profissional; e o plano profissional, que focaliza as relações do trabalho docente no ambiente escolar. Com isso, tem-se que o desenvolvimento profissional se apresenta em duas dimensões: a formação docente e as condições institucionais nas quais este profissional está inserido.

Procurando-se uma melhor definição do processo de formação continuada de professores, Marin (1995) alerta que a utilização de terminologias diferenciadas na educação continuada de profissionais da educação requer uma revisão de seus conceitos. De acordo com a autora, o termo *capacitação* significa tornar capaz, habilitar, por um lado, e, por outro, convencer, persuadir. Na primeira concepção, a capacitação parece ser adequada à educação continuada, pois rompe com o inatismo da atividade educativa e requer que as pessoas se tornem capazes para exercer a função de educadores. Já a segunda concepção, deve ser evitada, por mais que haja a adoção dessa concepção no desencadeamento de propostas “fechadas” de capacitação aceitas criticamente em nome da inovação e da suposta melhoria.

A ideia de formação do professor, contudo, deve ser compreendida na articulação dos termos *educação permanente*, *formação continuada* e *educação continuada*. O termo *educação permanente* pressupõe a educação como processo prolongado ao longo da vida, em contínuo desenvolvimento. A *formação continuada* compreende ações formais e informais cuja função é a da transmissão de saberes e de saber-fazer, como atividade conscientemente proposta, direcionada para a mudança. A *educação continuada*, por sua vez, complementa a educação permanente e a formação continuada, com a proposição e a implementação desses processos no lócus do trabalho cotidiano, de maneira contínua. Cabe ressaltar aqui que, sendo um processo de formação contínua e que contempla os espaços da escola como lócus de formação, a educação continuada necessita, nestas condições, do apoio de uma política pública que garanta a continuidade do processo.

Segundo Torres (2007), a qualidade educativa, na concepção do Banco Mundial, seria o resultado da presença de determinados insumos que intervêm na escolaridade, sendo eles: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos do professor, experiência do professor, laboratórios, salário do professor e tamanho da classe. Deste modo, para se melhorar a qualidade, um dos investimentos deve se concentrar na melhoria do conhecimento do professor, privilegiando a capacitação em serviço e estimulando as modalidades a distância. No entanto, a formação/capacitação docente continua ocupando um lugar marginal entre as prioridades e estratégias propostas aos países em desenvolvimento, frente à infraestrutura, à reforma institucional e à provisão de textos escolares. Esta formação continua sendo vista de forma isolada, em atender à mudanças necessárias em outras esferas. Vale ressaltar que o Banco Mundial recomenda priorizar a formação em serviço em

detrimento à formação inicial. Por outro lado, a Unesco recomenda que a formação do professor deve ser ao longo da vida, privilegiando a educação a distância para tal fim.

Quanto à utilização da educação a distância na formação de professores, Torres (2007) também declara que não existe informação suficiente nem avaliações confiáveis para afirmar que mesmo os programas considerados exitosos estejam apresentando melhores resultados em termos de aprendizagem e sejam mais efetivos em termos de custo. “A fascinação com a tecnologia conduz muitas vezes a esquecer que também a tecnologia de ponta pode ser mal utilizada e mal aproveitada, que também a educação a distância pode reproduzir o modelo de ensino tradicional e transmissor do qual se pretender fugir (p. 163).

Ampliando a análise, a autora ainda declara que estudos e avaliações de rendimento escolar realizados recentemente em vários países indicam que as políticas destinadas à melhoria da qualidade da educação ainda não se traduzem em melhoria da qualidade da aprendizagem, terreno no qual haverá de ser julgada sua validade e sua eficácia.

Ao analisar o uso de tecnologias na formação de professores, Barreto (2010) depreende que, no campo da educação, o pressuposto de que as TIC, em si, constituem uma “revolução” tem desdobramentos importantes. Entre eles, merecem destaque as relações estabelecidas com a EAD, em pelo menos três aspectos: (1) a associação direta (TIC para a EAD), fundada no movimento aparentemente contraditório de expansão-redução, supondo, de um lado, que as TIC sejam “a solução” para todos os problemas, incluindo os extraescolares, e, de outro, seu uso intensivo e quase exclusivo para a EAD, visando especialmente à certificação de professores; (2) a proposta de EAD como substituição tecnológica, apoiada na flexibilização gerencial, apagando as diferenças constitutivas dos modos de acesso às TIC; e (3) a suposta centralidade atribuída às TIC nas políticas educacionais, elidindo a perspectiva de formação baseada em competências, tanto na configuração dos processos, quanto como alternativa de triangulação para promover resultados, na condição de elo entre diretrizes ou parâmetros curriculares nacionais e avaliação centralizada.

Para a autora, é necessário questionar as razões pelas quais as tecnologias têm tido como destinação prioritária a EAD que, posta como “modalidade de ensino”, suscita questões relativas à sua configuração e objetivação, envolvendo os modos pelos quais ela tem sido pensada. Por outro lado, a autora declara que as TIC podem contribuir significativamente para os processos educacionais, sem fetichização.

Em outro momento, Barreto (2001) assegura que há uma aposta cada vez mais clara nos novos materiais instrucionais como substitutos da melhoria das condições de trabalho e formação dos professores, alertando, inclusive, para estratégias diferenciadas quanto ao uso das tecnologias na educação:

Do ponto de vista político-pedagógico, é fundamental o reconhecimento de que as TIC, ao abrir novas possibilidades para a educação, colocam novos desafios para o trabalho docente. Entretanto, estes mesmos desafios, reconhecidos e trabalhados nos países ricos, têm sido obliterados por supostas soluções mágicas nos países pobres (BARRETO: 2001, p. 21)

Desse modo, percebe-se que a associação imediata do uso de tecnologias com a educação a distância reflete uma redução das possibilidades que tais tecnologias podem fazer no campo educacional. Soma-se a isso, a orientação, sobretudo da Unesco, de que o uso de tecnologias na formação de professores deve privilegiar políticas de educação a distância para este processo formativo, sobressaindo-se a ideia de que esta modalidade representa a melhor solução para melhoria da qualidade, por meio da formação de professores.

É o privilégio dos meios, em detrimento das mediações [...] Quando as mediações são obliteradas, são esvaziadas possibilidades das práticas pedagógicas. Quando as tecnologias servem como ilustrações para a transmissão rápida dos conhecimentos, o decantado paradigma é investido de uma indigência muito particular (BARRETO: 2001, p. 22)

Percebe-se, portanto, que essas tecnologias também se alinham às perspectivas de desenvolvimento econômico, ao facultar a produtividade e o crescimento. Dessa forma, é possível afirmar que o uso das tecnologias na formação de professores, de acordo com o Banco Mundial e Unesco, se insere como uma ferramenta estratégica para aumentar a produtividade dos processos formativos que, por sua vez, também se constituem ferramentas para melhoria da qualidade na educação, com vistas ao crescimento econômico.

Nesse sentido, Belloni (2001) assegura que a integração das tecnologias aos processos educacionais vai depender da concepção de educação que fundamenta as ações e políticas do setor. Se admitirmos a educação como meio de emancipação (não sendo instrumento de dominação e reprodução das desigualdades sociais), defenderemos uma integração criativa dessas tecnologias e não apenas reativa ao mercado.

Isso significa ir além das práticas meramente instrumentais (ligadas a um tecnicismo redutor ou a um deslumbramento acrítico), da visão apocalíptica das tecnologias (que recusa toda tecnologia em nome do humanismo) e dar um salto qualitativo na formação de professores, a fim de se superar o caráter redutor da tecnologia, sem perder suas contribuições. “Trata-se de formar professores que não sejam apenas ‘usuários’ ingênuos das tecnologias, mas profissionais conscientes e críticos que saibam utilizar suas possibilidades de acordo com a realidade em que atuam” (KENSKI: 2001, p. 77)

Portanto, questiona-se em que medida as orientações do Banco Mundial e da Unesco quanto ao uso de tecnologias na formação de professores tem apontado para uma perspectiva emancipatória, posto que: “a emancipação requer cidadãos conscientes e autônomos. A educação, desde uma perspectiva histórico crítica, tem por fim estimular essa formação. E para isso, há de transformar o risco em desafio, o veneno em vacina, a dominação em dialogia” (MORAES: 2010, p.331).

CAPÍTULO 3 – TRAÇOS HISTÓRICOS DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

O presente capítulo estende-se sobre políticas públicas educacionais no Brasil e o caminho percorrido pela educação a distância nos diversos contextos, a fim de se construir o argumento de que a educação brasileira, incluída a EAD, vem se mantendo atrelada a projetos econômicos, definidos pelo Estado, desde a sua origem.

Este argumento se fundamenta na tese de Ianni (2004), a qual afirma a existência de uma conexão permanente entre o ritmo e as tendências econômicas e as atuações do Estado. Para ele, o Estado concentra a sua atuação sobre uma esfera especial da realidade, que é acumulação de capital. Assim, qualquer ingerência sobre as outras esferas significativas resulta das contingências criadas pelo processo de acumulação ou decorre dos problemas sociais e políticos criados pela própria expansão do capital.

De acordo com o autor, as atividades governamentais parecem estruturar-se com uma lógica interna que é dada pelos próprios processos implicados na acumulação do capital. Deste modo, há certas determinações da acumulação capitalista que surgem na atividade estatal, dando-lhe alguns dos sentidos essenciais.

Neste processo de acumulação do capital, o Estado surge como uma mediação. “É o próprio capital, nacional e estrangeiro, que mediatiza o Estado, para que se constitua a configuração indispensável à própria manifestação (IANNI, 2004, p. 17). Inclusive, o autor alega que, na formação do capitalismo no Brasil, o Estado se torna um lugar privilegiado do capital, como aparelho de manutenção das desigualdades. Por isso, o discurso do poder é sempre o das razões do capital; e não o da política, no sentido da dirigência, hegemonia. O discurso político apenas recobre o jogo das forças produtivas, o privilégio do capital, dos interesses de setores ou classes dominantes.

Sob vários aspectos, a formação do capitalismo no Brasil realiza-se de modo desigual e combinado. Desigual e combinado em termos não só econômicos, mas também sociais, políticos e culturais escondem sérias desigualdades sociais, econômicas, políticas. Mas o capitalismo floresce, beneficiando-se e aproveitando as desigualdades que se escondem nas diversidades. (IANNI, 2004, p. 261)

Portanto, enquanto atividade do Estado, as políticas educacionais também podem se articular ao processo de acumulação do capital.

3.1. As premissas da educação no Brasil: privilégio de poucos e “civilização” de outros

A educação brasileira tem suas origens no começo do período de colonização, com a chegada dos primeiros jesuítas em 1549. Tal fato demarca uma das primeiras iniciativas de educação desencadeada pelo colonizador, visando, em última instância, à exploração econômica das riquezas naturais aqui encontradas. Nesse sentido, Vieira e Farias (2007) apontam que essas iniciativas educacionais serviam a tal interesse.

Segundo as autoras, o primeiro momento significativo da construção do projeto colonial - Soldados de Deus - em terras selvagens, tinha como missão difundir a fé católica e converter os indígenas por meio da catequese e da instrução. Em sua primeira fase, a ação dos jesuítas foi orientada pelo plano de estudos concebido por Manoel da Nóbrega, voltando-se para o ensino de primeiras letras, a catequese, a música e alguma iniciação profissional. Na segunda fase, concentraram-se no ensino de humanidades, filosofia e teologia, inspirado nos princípios do *Ratio Studiorum*.

Outra atuação dos jesuítas, em 1556, foi investir na educação dos filhos dos colonos e na formação dos futuros sacerdotes, quando entram em vigor as Constituições da Companhia de Jesus.

Os colégios jesuíticos representam a principal instituição de formação da elite colonial. A formação intelectual neles ministrada é marcada pela rigidez nas formas de pensar e de interpretar a realidade e por forte censura sobre livros. O objetivo dessa educação é, sobretudo, religioso, muito embora pela inexistência de outras formas de escolarização, mesmo aqueles sem vocação acabam por frequentar escolas (VIEIRA e FARIAS: 2007, p. 35)

O segundo momento da educação colonial destacado pelas referidas autoras foi a expulsão dos jesuítas por Marquês de Pombal e a instituição do período pombalino em 1759. Este momento é importante porque representa o poder público estatal como agente responsável pela definição de rumos de uma educação laicizada.

Na tentativa de instituir um Estado laico, a reforma pombalina se configurou como a primeira iniciativa de promover a educação pública estatal, por meio de um sistema de instrução pública livre de preceitos religiosos. Para Vieira e Farias (2007), essa reforma expressara a tradução lusitana do despotismo, caracterizado pela intervenção do Estado em

todos os setores da vida nacional e uma tentativa fracassada do ajustamento da escola às condições da vida política e social.

De acordo com Maxwell (1996), as políticas implementadas por Pombal compreenderam um plano para restabelecer o controle nacional sobre todas as riquezas de Portugal. Assim, delimitou-se um período de consolidação e amplificação de reformas que incluíam a estruturação de um novo sistema de educação pública, em substituição aos jesuítas, a afirmação da autoridade nacional na administração religiosa e eclesiástica, o estímulo a empreendimentos industriais e a atividades empresariais e a consolidação da autoridade para lançar impostos, dar capacidades militares e dar estrutura de segurança ao Estado. Também data desse período um maior investimento estatal, sobretudo por meio de ações e políticas, nas colônias portuguesas, ainda com a finalidade de fortalecimento do Estado português.

Berger (1977) afirma que nesse período as influências da saída dos jesuítas e das reformas portuguesas na educação brasileira evidenciaram uma educação não mais como ornamental, mas como canal de ascensão social e manutenção do *status quo*. Também como consequência, a transplantação cultural, sobretudo de origem europeia, influenciou uma dependência intelectual da colônia em relação a outros países.

O terceiro momento da educação colonial é marcado pela chegada da Família Real no Brasil. Segundo Vieira e Farias (2007), até então, a colônia se resumia a um vasto e lucrativo objeto de disputa territorial e, a partir daí, como prioridade na agenda cultural portuguesa. Na educação, no entanto, se resume à implementação de cursos superiores, com o objetivo de servir aos interesses daqueles que chegaram com a família real.

Em seguida, o período imperial passou a representar um intervalo entre a Independência e a República que, de acordo com as autoras supracitadas, não existiram rupturas significativas na educação nesse período.

O Império se configura, pois, como um intermédio entre dois momentos de rupturas políticas inacabadas. Trata-se de uma fase que revela a procura de uma identidade que, todavia, segue orientada por ideias e padrões culturais buscados em modelos importados do exterior (VIEIRA e FARIAS: 2007, p. 48)

Já no período imperial, a educação admite novas inspirações, no entanto, as novas ideias encontram como obstáculo, tendo em vista esta não se constitui como prioridade política. O acesso à escola ainda era para uma minoria, concentrada nos centros políticos,

enquanto que nas províncias a educação primária era um desafio, pois ficava sob a responsabilidade destas. Destaca-se, nesse momento, a criação dos liceus, voltados ao ensino secundário.

No final do Império, o quadro geral do ensino era de poucas Instituições Escolares, com apenas alguns liceus provinciais nas capitais, colégios privados bem instalados nas principais cidades, cursos normais em quantidade insatisfatória para as necessidades do país. Alguns cursos superiores que garantiam o projeto de formação (médicos, advogados, de políticos e jornalistas). Identificando o grande abismo educacional entre a maioria da população brasileira que, quando muito, tinham uma casa e uma escola, com uma professora leiga para ensinar os pobres brasileiros excluídos do interesse do governo Imperial. (NASCIMENTO, s.d, p.4)

Sobre este período, Clark (s.d) declara que, o governo Imperial instituído com a Independência do Brasil (1822), pretendia manter intocável o latifúndio escravista e preservar os privilégios da elite rural. No entanto, a estrutura montada nesses pilares social e econômico demonstrava sua incapacidade de acompanhar a evolução pelo qual o Brasil passava, notadamente, a partir de 1870, quando evoluírem os meios de transportes com a construção da rede ferroviária e a navegação a vapor. As novas bases industriais demandaram às poucas industriais nacionais mão-de-obra preparada e escolarizada, até então inexistente no Brasil.

Assim, a Proclamação da República em 1889 deu ao Brasil um regime presidencialista e representativo. Para Clark (s.d), apesar de seu anúncio como de tendência liberal e democrático, foi esse regime dominado por forças políticas elitistas, constituído a partir de um modelo de Estado oligárquico, no qual prevaleceu o interesse dos grupos dominantes dos Estados mais ricos, isto é, às oligarquias cafeeiras de São Paulo, Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

No âmbito educacional, durante o período de 1889 a 1925 várias reformas educacionais foram promovidas com o objetivo de melhor estruturar o ensino primário e secundário. Segundo o autor supracitado, a implantação dos Grupos Escolares alterou o curso da história do ensino público primário no Brasil. Para ele, os grupos escolares surgiram como estratégia da elite republicana paulista para constituir um modelo de escola a ser implantado por outros Estados do país. Contudo, as escolas criadas não foram suficientes para atender a demanda, daí o projeto republicano para a educação: proporcionar uma escolarização rápida e para todos. É importante destacar que, segundo o autor, não é pelo fato da República ter sido

proclamada em 1889 que a vida econômica e social se transformou a partir daí, pelo contrário, ela seguiu da mesma forma, mudando somente o regime político.

Retornando às bases da educação nacional, percebe-se que a efetivação dos referidos aspectos patrimonialistas no Estado brasileiro tem reflexo nas diretrizes que orientavam a educação do país à época da colônia. Disto, tem-se que a educação por um lado, voltava-se, com os jesuítas à “colonização” e catequese dos índios que aqui habitavam. No entanto, Freitag (2005) afirma que a função dessa educação consistia em subjugar pacificamente a população indígena e tornar dócil a população escrava.

Por outro lado, a educação constituiu-se em uma ação elitista, já que privilegiava a formação da elite, a partir da formação de bacharéis que atuavam com funcionários da burocracia estatal. De acordo com Freitag (2005), a independência política brasileira trouxe a necessidade de fortalecimento da sociedade política, o que justificou o surgimento de escolas de nível superior no território nacional. Entretanto, essas instituições também reproduziam as relações de dominação estabelecidas nas estruturas estatais.

Assim, a classe dominante interferia na educação, fazendo com que escola também fosse um dos espaços de reprodução das relações de dominação. Com a substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho dos imigrantes, permanece a estrutura social de dominação e a educação não se efetiva como um direito ao qual todos os homens deveriam ter acesso, ao contrário é utilizada como meio de formação de mão-de-obra para manutenção da exploração capital e trabalho e da desigualdade entre classes sociais. Exemplo disso é que, com a abolição da escravatura, atribuiu-se à educação o papel de formar mão-de-obra livre para a economia do café.

Nessa ótica é possível depreender de que a origem do Estado brasileiro não representa uma iniciativa nacional, mas uma estratégia de recuperação econômica de Portugal, mantendo-se uma relação de exploração econômica do colonizador com a Colônia. Isto permite inferir que a educação brasileira, neste contexto, não se converte em prioridade nacional desde os seus primórdios, visto que esta se configurava restritamente a um instrumento de dominação e exploração externa dos que aqui habitavam.

Mesmo com as mudanças políticas, econômicas e sociais nos períodos colonial, imperial e primeira república, a educação só se apresenta como política pública estatal durante o império, sendo ampliada na primeira república, mas não garante o princípio de igualdade anunciado pelo Estado liberal brasileiro instituído na sua primeira constituição.

3.2. A consolidação da educação como estratégia de desenvolvimento nacional

Segundo Andreotti (s.d), desde as primeiras décadas do século XX, os rumos da educação do país estiveram na pauta de discussão de vários setores organizados da sociedade. Dentre esses setores, destacam-se a fundação da Associação Brasileira de Educação, em 1924, com a função de promover debates em torno da questão educacional; a influência da Escola Nova e seus defensores; e os embates da Igreja no seu confronto com o estabelecimento de novos modelos para a educação.

De acordo com o autor, houve mudanças formais e substanciais na educação escolar do país, tendo como exemplos a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930; a Constituição de 1934 estabelecendo a necessidade de um Plano Nacional de Educação, como também a gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar, e as Reformas Educacionais nos anos de 1930 e 40. Contudo, o autor considera que essas questões não podem ser destacadas do processo de desenvolvimento do modelo industrial, como também da demanda por educação.

A crise do modelo agroexportador⁷ provocou o início de modelo nacional-desenvolvimentista, baseado na industrialização. Esse período foi caracterizado por uma reestruturação do Estado brasileiro, mormente na esfera econômica, ao substituir o modelo agroexportador pelo de importações com a produção industrial de bens de consumo, no período de 1930 a 1945. Isto exige que o Estado tome iniciativas e implemente ações para formação de profissionais qualificados para a indústria, pois sem essa formação o modelo tenderia a fracassar.

O Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública foi criado, então, em 1930, com a finalidade de elaborar um novo plano para a educação, que pudesse subsidiar o novo modelo econômico para o desenvolvimento das forças produtivas. Sobre a função da educação para o atendimento desse modelo econômico e de desenvolvimento, Freitag (2005, p. 212) afirma que

⁷ De acordo com Ribeiro (2003), o modelo agroexportador representou uma organização da sociedade brasileira de caráter urbano-agrícola-comercial em atendimento às exigências do capitalismo internacional que, ao demandar a concorrência entre países, possibilitou a dependência econômica do Brasil em relação às importações que constituíam a base econômica nacional. Para superar o modelo de dependência econômica, o modelo foi substituído pela ideologia política do nacional-desenvolvimentismo e pelo modelo econômico de substituição de importações, privilegiando o processo de industrialização nacional.

De um fator secundário no contexto do modelo agroexportador brasileiro, a educação foi sendo crescentemente valorizada, na medida em que se passava do modelo de substituição das importações ao modelo de internacionalização do mercado interno, que comporta o funcionamento de um núcleo econômico altamente produtivo, baseada no *know how* e na tecnologia das modernas sociedades capitalistas.

Em continuidade ao projeto de industrialização, a aceleração e a diversificação do processo de substituição das importações deram o tom ao período de 1945 a 1964, no plano econômico. Ao mesmo tempo, no plano político, o Estado populista-desenvolvimentista⁸ incentivou a presença do capital estrangeiro.

Com a concepção política de que a educação deveria estar atrelada ao modelo econômico, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, segundo Freitag (2005), afirmou a função da escola como a que reproduz e reforça a estrutura de classes, baseando-se na divisão social do trabalho que separou trabalho manual e intelectual, ou seja, concepção e execução. Além disso, o elevado custo com a formação de pessoal pelas indústrias acabou transferindo essa responsabilidade para a escola, e conseqüentemente, para o Estado.

No período de 1964 a 1979, o processo de industrialização brasileiro adotou padrões internacionais de produção. Isto significou o aumento da internacionalização do mercado e a incorporação de modernas tecnologias à produção nacional. Para isso, o Estado se apresentou como mediador entre os interesses nacionais e internacionais.

A mediação proposta se concretizou por meio de leis, regulamentações e planejamentos elaborados pelos governos militares, como, por exemplo, a Lei da Reforma Universitária – Lei 5.540/68, que propôs a racionalidade das estruturas⁹. Promulgada em 1971, a Lei nº. 5.692/71 também reforçou a profissionalização, instituindo a terminalidade do ensino médio¹⁰ – antigo 2º grau – e o benefício da economia nacional por meio da qualificação de pessoal. À época, esperava-se que o investimento em educação pudesse

⁸ Freitag (2005, p. 96) afirma que este modelo de Estado “representa uma aliança mais ou menos instável entre um empresariado nacional, desejoso de aprofundar o processo de industrialização capitalista, sob o amparo de barreiras protecionistas, e setores populares cujas aspirações de participação econômica e política são manipuladas tacitamente pelos primeiros, a fim de granjear seu apoio contra as antigas oligarquias”.

⁹ A racionalidade na universidade foi representada pela estruturação do ensino de graduação em básico e profissional; o aparecimento da pós-graduação em dois níveis: mestrado e doutorado; na adoção do sistema de créditos; na proposta de departamentalização e na extinção das cátedras (RIBEIRO, 2003)

¹⁰ Ao concluir o ensino médio (à época, 2º grau), o egresso estaria habilitado a ingressar no mercado de trabalho para desempenhar ocupações técnicas.

garantir o crescimento econômico do país. É nesse contexto que a educação a distância surge no Brasil.

A principal justificativa para a utilização da educação a distância, no contexto do projeto de desenvolvimento econômico, esteve relacionada à necessidade de formação e qualificação profissionais de pessoas que não tinham acesso e/ou condições de frequentar um estabelecimento de ensino presencial. Assim, a EAD evoluiu juntamente com as tecnologias desenvolvidas em cada momento histórico, as quais influenciam não só ambiente educativo, mas a sociedade como um todo.

Não há registros precisos sobre a criação da EAD no Brasil. Alves (2009) afirma que, estudos realizados pelo Ipea, mostram que, pouco antes de 1900, já existiam anúncios em jornais do Rio de Janeiro que ofereciam cursos profissionalizantes de datilografia, ministrados por professoras particulares. No entanto, a primeira experiência oficial foi em 1904, a partir da implantação das Escolas Internacionais, que representaram organizações norte-americanas. Nesse sentido, a EAD no país seguiu o movimento internacional, com a oferta de cursos por correspondência, tal como ocorria na antiga União Soviética, Estados Unidos e Europa (PEREIRA; MORAES, 2010), sinalizando que o Brasil se mostrava sintonizado com o que acontecia no exterior. Em decorrência das dificuldades relativas ao uso dos correios, o ensino por correspondência não recebeu incentivo público.

Gouvêa e Oliveira (2006) destacam que a primeira iniciativa brasileira de EAD ocorreu com a utilização do rádio com a criação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Edgar Roquette-Pinho, em 1923. Em 1936, esta rádio tornou-se a Rádio Ministério da Educação e Cultura, com caráter educativo e cultural. Já no ano de 1939, o Instituto Universal Brasileiro passou a ofertar seus cursos por correspondência.

A iniciativa da Rádio Ministério da Educação e Cultura, de fato, se constitui parte da iniciativa do Ministério da Educação, criado em 1930, de promover a educação para a formação profissional que o modelo industrial e de desenvolvimento, adotado pelo Estado brasileiro, passou a requerer.

Como iniciativa de ampliação do acesso à educação na década de 1960, o Movimento de Educação de Base (MEB) foi criado para promover cursos de alfabetização por meio de um projeto radiofônico, marco da EAD não formal no Brasil. O MEB utilizou um sistema radio educativo para a democratização do acesso à educação, promovendo o letramento de jovens e adultos.

Já na década de 1970, outras iniciativas podem ser destacadas, dentre elas, o Projeto Minerva, que objetivava promover, então, o ensino primário até o ginásial, era veiculado pela Rádio MEC e complementado por material impresso. Com a inserção do recurso da TV, a Fundação Roberto Marinho, na mesma década, promoveu educação supletiva a distância para os antigos primeiro e segundo graus¹¹, utilizando-se da TV, rádio e material impresso, para o desenvolvimento do Telecurso 1º e 2º Graus.

As iniciativas em EAD nas décadas de 1960 e 1970 também colaboraram para o processo de industrialização brasileiro à medida que esta modalidade se utilizava de outras tecnologias, quando se tornou necessário a adoção de padrões internacionais de produção, inclusive na utilização de tecnologias modernas. Por outro lado, a relação educação e economia é expressa na Lei da Reforma Universitária – Lei 5.540/68 e na Lei nº. 5.692/71, as quais reforçaram a profissionalização e o benefício da economia nacional por meio da qualificação de pessoal, com vistas ao crescimento econômico do país.

Segundo (IANNI, 1975), o período militar representou um projeto da burguesia nacional que defendia a internacionalização da economia e a consolidação de um modelo de desenvolvimento associado (dependente) ao capital internacional. Conforme apontado no capítulo anterior, esse período contou com investimentos internacionais, sobretudo de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e investimentos próprios dos Estados Unidos.

Para Silva (s.d), no campo da educação, as ações e projetos governamentais também apontam para um alinhamento ao capital internacional. Um exemplo disso foram os Acordos MEC-Usaid (Ministério da Educação e Cultura – United States Agency for International Development), nos quais os técnicos da Usaid participaram diretamente na reorganização do sistema educacional brasileiro:

Os acordos deram à USAID um poder de atuação em todos os níveis de ensino (primário, médio e superior), nos ramos acadêmico e profissional, no funcionamento do sistema educacional, através da reestruturação administrativa, no planejamento e treinamento de pessoal docente e técnico, e no controle do conteúdo geral do ensino através do controle da publicação e distribuição de livros técnicos e didáticos. Essa abrangência de atuação mostra a importância atribuída à educação pelos países centrais, na integração e no posicionamento das sociedades periféricas no contexto geral do capitalismo internacional. (CLARK; NASCIMENTO e SILVA apud SILVA: s.d, p.3)

¹¹ Correspondentes, respectivamente, ao ensino fundamental e ensino médio, conforme a Lei nº. 9.394/96.

Segundo o referido autor, foi a partir das orientações estabelecidas pelos acordos MEC- Usaid e dos Relatórios do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária e do Relatório Meira Matos, que foram realizadas as reformas educacionais sob a ditadura, culminadas com as Leis 5.540/68 e 5.692/71. Caracterizadas por uma visão utilitarista de educação, essas reformas se inspiraram na Teoria do Capital Humano, por pretender estabelecer uma relação direta entre educação e sistema produtivo.

Aqui, cabe destacar que, de acordo com Saviani (2007), o contexto de crise capitalista, na década de 1970, reforçou a ideia da contribuição da educação escolar, junto à formação de trabalhadores, para o processo econômico-produtivo, característico da Teoria do Capital Humano. Tendo como função inicial a formação para o mercado, a Teoria do Capital Humano subsidiou a concepção produtivista na educação brasileira.

Dessa forma, percebe-se nos períodos descritos que, mesmo com as perspectivas de um novo projeto de desenvolvimento nacional, a educação manteve-se atrelada ao fator econômico, como elemento estratégico e não prioritário, inclusive com a participação de atores e diretrizes externas. Nesse contexto, o surgimento da EAD no Brasil acompanhou as mudanças estruturais do Estado brasileiro, sobretudo no âmbito econômico, enfatizando as políticas educacionais para a qualificação profissional do processo de industrialização brasileira. Assim, também se manteve atrelada ao fator econômico, como mecanismo de ampliação de oportunidades de qualificação profissional e rápida inserção no mercado de trabalho.

3.3. Do movimento de redemocratização no Brasil aos tempos atuais: a intensificação das influências internacionais

Segundo Mota (2001) e Skidmore (1988), na década de 1980, a desaceleração econômica no país e a insatisfação da sociedade civil, quanto à rigidez do sistema militar tecnoburocrata, possibilitaram transformações no cenário político brasileiro. O movimento de forças sociais civis passou, nesse período, a se organizar a fim de recuperar espaços perdidos no período militar e alimentou uma campanha política de redemocratização do país. Essa campanha permitiu que fosse instalado o primeiro governo civil após a ditadura, com a

eleição de Tancredo Neves que, por motivo de morte, foi substituído por José Sarney, cujo mandato durou de 1985 a 1989.

Diante das crises política, econômica e social, o governo estabelecido buscou se aproximar das massas populares com a finalidade de superar a crise de legitimidade do Estado. Com este propósito, as políticas educacionais passaram a enfatizar, dentre outros, o ensino público de boa qualidade e a democratização do acesso à educação. É, então, proposto uma reformulação da escola e de sua finalidade, devendo orientar-se para a transformação da sociedade. Nesta concepção, a escola é entendida não mais como uma organização estática, mas dinâmica e viva, que busca uma educação de qualidade para todos e requer coletividade na sua gestão.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 foi resultante de embates de diferentes setores da sociedade. Na educação, ressalta-se a criação do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, o qual defendia a educação pública e de qualidade para todos, em contraposição ao projeto do setor privado.

Vários avanços foram garantidos na versão última da Constituição, frutos de muitas reivindicações da sociedade civil, a saber: a educação como direito público subjetivo; o princípio da gestão democrática no ensino público; o dever do Estado em prover a Educação Infantil; o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria; o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; e, o estabelecimento de vinculação de recursos (VIEIRA, 2000).

Observando as garantias conquistadas na Constituição, pode-se atentar para a do ensino fundamental obrigatório e gratuito. Esta garantia se aproxima de recomendações de organismos multilaterais quanto à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, discutidas no capítulo anterior.

Sobre a influência de tais organismos na definição de políticas educacionais no Brasil, Vieira (2000) explicita que esta influência não recente, remontando às orientações da Usaid na década de 1960. Argumenta, ainda, que, cada vez mais as políticas educacionais deixam de ter referência apenas as realidades nacionais e locais para incorporar prioridades de agendas internacionais em suas próprias orientações para a área de educação.

A autora considera oportuno lembrar que, paralelamente ao movimento redemocratização do Estado brasileiro, outro processo é assumido pelo mesmo Estado: a

globalização das agendas educacionais, na qual o país assume compromissos perante instituições e organismos multilaterais que necessitam ser honradas.

No final do governo Sarney, foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, resultando na Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Esta declaração estabelece o compromisso dos países signatários de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, cuja orientação já se definiu no dispositivo constitucional. “Havia, assim, clara sintonia entre os objetivos firmados pela Constituição de 1988 e o debate que se travava entre organismos internacionais desde meados da década anterior” (VIEIRA, 2000, p. 79). Desse modo, o conceito de educação básica apontado na Declaração foi interpretado no Brasil como prioridade do ensino fundamental para crianças, na faixa de escolaridade obrigatória de 7 a 14 anos, presente nos próximos governos.

Com efeito, a década de 1990 trouxe várias mudanças no contexto sócio-político-econômico mundial que fortaleceram a competitividade e a exigência de uma maior eficiência e eficácia das organizações capitalistas. Para acompanhar as tendências mundiais, uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro foi sendo implementada por meio de reformas administrativas.

O primeiro governo da década (governo Collor) propôs no documento *Brasil: um projeto de reconstrução nacional* diretrizes de uma reforma do Estado brasileiro. Para Vieira (2000), trata-se de um documento executivo forte, mas que propõe o Estado enxuto, mais ágil, bem informado, com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas. Em síntese, um Estado mínimo, configurado por características neoliberais, conforme descrito no capítulo primeiro deste trabalho.

Segundo a referida autora, na educação, o governo Collor não chegou a traduzir um novo quadro político, mas aprofunda a prática de clientelismo. Consolidou a perspectiva de uma educação como eixo estratégico de desenvolvimento, reafirmando os compromissos da Declaração Mundial de Educação para Todos. “A reforma da educação é concebida como uma das importantes reformas que deve articular-se a um programa mais abrangente de reformas estruturais visando à modernização produtiva da economia brasileira” (p. 102)

Essa afirmação revela, portanto, o tom que as políticas educacionais assumiram a partir da década de 1990. Tal como nos períodos anteriores, mais uma vez, a educação segue um projeto de desenvolvimento econômico que, por sua vez, se define no interior da configuração de um Estado neoliberal no Brasil.

Outro aspecto de continuidade desse projeto foi a elaboração do Plano *Decenal de Educação para Todos (1993 – 2003)* no governo Itamar Franco. O Plano Decenal de Educação para Todos veio como resposta às determinações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, as quais estabeleciam que os países signatários deveriam constituir as bases dos planos decenais de educação, visando, prioritariamente, a universalização da educação básica. Para essa universalização, o Plano defende a melhoria da qualidade dos programas de educação básica articulada à intensificação de esforços para aperfeiçoar o *status*, o “treinamento” (expressão do original) e as condições de trabalho do magistério.

A partir dessas indicações, percebe-se que o preceito da qualidade está vinculado ao desenvolvimento econômico, sendo a formação de professores um dos recursos necessários para tal resultado. Assim, é possível inferir que esta vinculação cumpre as determinações de organismos multilaterais como Banco Mundial e Unesco, já discutidas no capítulo anterior. Dentre essas determinações, a utilização de tecnologias da informação e comunicação na formação de professores é expressa na indicação do uso da educação a distância para tal processo formativo.

Sobre a EAD, a Declaração Mundial de Educação para todos já definia que muitas atividades poderiam ser realizadas conjuntamente pelos países, em apoio aos esforços nacionais de implementação dos planos de educação básica. Estas atividades deveriam ser concebidas com vistas ao aproveitamento das economias de escala e às vantagens comparativas dos países participantes. Assim, a gestão e uso dos serviços de educação a distância foram compreendidos como área apropriada a essa forma de colaboração regional.

Disto, percebe-se a influência de organismos multilaterais já no início da institucionalização da educação a distância no Brasil, mesmo anterior à Lei 9.394/96, inclusive com o pressuposto de economia de escala, o que antecipa a intencionalidade da efetivação do modelo fordista de educação a distância. Segundo Belloni (2003b), o modelo fordista de EAD se caracteriza pela produção e distribuição em larga escala com baixo custo, divisão trabalho, separação do trabalho manual do intelectual, rígido controle gerencial, com vistas à otimização dos processos e padronização de produtos.

Nesta direção, o documento do Plano Decenal de Educação para Todos alerta que este não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição, que deve incluir todos os níveis e modalidades de ensino, tampouco se caracteriza como um Plano,

observando-se a organização federativa do País. Por outro lado, delimitando-se no campo da educação básica para todos, o Plano Nacional de Educação responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" em dez anos (2001-2010) .

Dessa forma, este Plano propõe a oferta de programas diferenciados de avanço escolar para alunos já integrados ao mercado de trabalho, com regimes especiais de frequência, alternância pedagógica, e a utilização da educação a distância, entre outros. Também, considera que a variedade de contextos da clientela a quem se direciona o Plano requer grande mobilidade de meios de atendimento e constantes ajustamentos às disponibilidades de tempo e possibilidades dos educandos. Diante disso, a alternância entre atendimento presencial — em tempo e locais determinados, especialmente nos de trabalho ou próximo a ele — e atendimento a distância deveria ser largamente adotada, com utilização intensa de programas de tele educação. Aqui, reafirma-se a utilização do modelo fordista de EAD e a orientação do Banco Mundial e da Unesco para tal finalidade.

Ainda no Plano Decenal, importante é destacar a proposição do Sistema Nacional de Educação a Distância. De acordo com este documento, o Sistema estava sendo estruturado pelo Protocolo de Cooperação assinado pelo MEC e o Ministério das Comunicações, com a participação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Este sistema deveria aprimorar e ampliar o programa de capacitação e atualização dos professores, monitorar e avaliar os programas e projetos de educação a distância, bem como desenvolver projetos de multimeios e de apoio à sala de aula. No âmbito do Sistema, seria instituído um consórcio de universidades, em articulação com o CRUB, visando a desenvolver programas de formação e educação continuada para discentes e docentes de todos os níveis de ensino, bem como a implementar ações de pesquisa e desenvolvimento para o uso de novas tecnologias de Telecomunicações e Informática na Educação. Como recomendação, programas de intercâmbio e de cooperação técnica deveriam ser firmados com organismos nacionais e multilaterais. Mais uma vez, era esperada a incorporação de diretrizes de organismos multilaterais na constituição do Sistema Nacional de Educação a Distância.

Em continuidade à reforma do Estado brasileiro, o governo Fernando Henrique Cardoso criou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995) que

estabeleceu objetivos e diretrizes para a reforma administrativa no país. A reforma proposta deve ser entendida no contexto da redefinição do papel do Estado, que passa a não ser mais diretamente responsável pelo desenvolvimento econômico e social do país, mas assume a função de regulador desse desenvolvimento.

Segundo o referido documento, a reforma em questão teve como atributo significativo implementar uma administração pública gerencial em substituição à administração pública burocrática, apresentada como empecilho ao desenvolvimento do Estado. Em linhas gerais, essa administração pública gerencial objetivou: (1) aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos ou agências do Estado; (2) fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social; (3) assegurar um serviço público democrático, orientado para o cidadão, porém responsabilizando o servidor público pelos seus resultados.

Deste modo, referente à implementação da administração pública gerencial aplicada à educação, ao discutirem concepções e tendências atuais na gestão e organização escolar, Oliveira *et al* (2004) afirmam que, na década de 1990, a formulação de propostas para a gestão da educação básica foi fortalecida, estando voltada à autogestão da escola. No Brasil, a partir de 1995, essas propostas se baseiam nos princípios da eficiência e eficácia do sistema educacional e da escola, seguindo padrões empresariais. Avaliação do desempenho escolar por meio de testes padronizados e a evocação de atividades docentes que estão para além da sala de aula, por exemplo, compõem o quadro que foi se delineando a partir de então.

Sem dúvida, essa lógica, aplicada à educação, implica a produção de um discurso que defende a garantia ao acesso, à qualidade, à permanência dos alunos na escola e a conclusão da escolaridade. Todavia, a garantia pretendida se dá por meio de mecanismos de controle e regulação estatais, nos quais financiamento e avaliação estão atrelados como principais instrumentos de gestão. Um exemplo disso foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que considerou o desempenho das escolas para a garantia de seu financiamento.

Por outro lado, a expansão do sistema educacional brasileiro decorreu da desresponsabilização do Estado para com a execução das políticas educacionais, a qual passou a ser atividade não exclusiva deste Estado. Os sistemas de avaliação passaram, então, a privilegiar a avaliação externa em todos os níveis de ensino, sob a lógica da competitividade entre as organizações, em que a qualidade era produto da própria competição e não uma construção coletiva e legitimada pelos atores envolvidos.

Paralelo a isso e, dado o crescimento de projetos de informatização e à ênfase da democratização do acesso à educação nas políticas públicas, a EAD no Brasil teve um avanço significativo. No ano de 1991, teve início o programa *Jornal da Educação – edição do Professor*, o qual, em 1995, foi incorporado à TV Escola (canal educativo da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação). No âmbito da formação de profissionais da educação, o programa TV Escola buscou o aperfeiçoamento e a valorização dos professores e gestores da rede pública. Tendo como base o currículo do Ensino Fundamental, o Programa TV Escola utiliza-se de tele aulas e material impresso.

Além desse programa, o MEC desenvolve outros como o Formação pela Escola, Mídias na Educação, Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), Programa de Formação de Professores em Exercício (ProFormação), Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento), Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Pro-Infantil), Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio (Pró-Licenciatura), TV e Rádio Escola, Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, Rede Internacional Virtual de Educação (Rived), Portal do Professor, Banco Internacional de Objetos Educacionais, Domínio Público e a Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec).

Já na educação superior, Gouvêa e Oliveira (2006) destacam a criação de cursos de extensão a distância pela Universidade de Brasília (UnB) e a proliferação de cursos de especialização. Na oferta de cursos de graduação, tem-se a experiência da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) e do Consórcio de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), Instituto Universidade Virtual Brasileira (IUVB), Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead), Universidade Virtual do Centro Oeste (Univir – CO) e UnB Virtual. Mais recentemente, no campo das universidades públicas, destaca-se a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

No âmbito legal, como modalidade de ensino, a educação a distância no Brasil foi proposta pela Lei n.º 9.394/96. A ideia de um Sistema Nacional de Educação a Distância, apresentado no Plano Decenal de Educação para Todos, permaneceu no primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, apresentado à Câmara pelo Deputado Octávio Elísio, fundamentado numa concepção socialista de educação, proposta por Saviani (1999).

Segundo Mendes (2005), dessa primeira proposta, onde se constituiu as diretrizes para a EAD na educação brasileira em um capítulo específico, restou alguns poucos artigos na Lei promulgada e fundamentada numa concepção neoliberal. Para a autora, a EAD ficou atrelada a um tratamento sumário e simplista na LDB e desprovida da participação da sociedade civil, inclusive quando Decretos e Portarias subsequentes centralizaram no Poder Executivo toda sua formulação e avaliação.

Mendes (2005) ainda sustenta a hipótese de que a Educação a Distância, aprovada na Lei nº 9.394/96, expressa uma Lei “minimalista”. Uma das evidências apresentadas pela autora é que:

Nos textos do PL 1.258*/88 (1º Substitutivo do Dep. Jorge Hage) e do PLC nº 101/93 (Substitutivo do Sen. Cid Sabóia), encontramos capítulos específicos para a educação a distância: Capítulo XIV – DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E DA EDUCAÇÃO CONTINUADA e Capítulo XV– DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, respectivamente. Nestes capítulos, encontramos nos Art. 102 e Art. 71, respectivamente, a preocupação em definir, na lei, a educação a distância [...]. Encontramos na Lei nº 9.394/96, nas Disposições Gerais, Art. 80 apenas o incentivo ao desenvolvimento e veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada. A definição de educação a distância fica a cargo do Art. 1º do Decreto nº 2.494/98, que regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394/96. (MENDES, 2005, p. 99)

Como resultado dessa tramitação, a educação a distância na LBD é destacada no Art. 80 das Disposições Gerais, com as seguintes indicações:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (BRASIL, 1996)

Vale ressaltar que os § 2º e § 3º reforçam a análise de Mendes (2005) no que se refere à exclusão da sociedade civil na regulamentação da EAD, ficando esta restrita ao Poder Executivo.

Além do Art. 80, as Disposições Transitórias da LDB também fazem referência à EAD.

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 3º O Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem:

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância.

O parágrafo 3º, inciso III enfatiza a utilização da educação a distância na formação de professores em serviço. Sobre essa ênfase, Scaff (2000), a partir de análises de documentos do Banco Mundial afirma a orientação deste Banco de que não é papel da escola fornecer conhecimentos técnicos e profissionais, os quais podem ser adquiridos no próprio local de trabalho, posto que depende de treinamento simples. Nesse sentido, o Banco Mundial recomenda a EAD, por ter demonstrado maior eficiência em relação aos custos e assim, novamente a legislação segue diretrizes de um organismo internacional.

Em conformidade ao Art. 87 da LDB, o Plano Nacional de Educação (Lei n.º 10.172/2001) foi elaborado com a finalidade de estabelecer diretrizes e metas para a educação nacional. No PNE, a educação a distância é entendida como estratégia de democratização do acesso à educação, especificamente àquela de nível superior, bem como da melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, como demonstra o texto do referido plano, a seguir.

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. [...] Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição de prioridades educacionais. (FUNADESP, 2005, p. 33)

A partir dessa justificativa, o PNE traçou 22 objetivos e metas para a educação a distância, relacionados à regulamentação e qualidade da EAD, infraestrutura e novas tecnologias, e, principalmente, democratização do acesso (9 metas), com ênfase à educação superior (3 metas), formação de recursos humanos (8 metas) e formação de professores (4 metas).

A ênfase dada pelo Plano Nacional de Educação à formação de recursos humanos a distância, no entanto, reforça a tese de atendimento às diretrizes de organismos multilaterais, principalmente a partir da ideia de educação permanente ou educação ao longo da vida.

Reafirmando a ideia do consentimento do governo federal e das elites dirigentes para com as diretrizes desses organismos, Silva (2002) considera que os diferentes períodos histórico-econômicos e as políticas sociais estiveram subordinados ao processo de acumulação do capital externo. Especialmente nas décadas de 1980 e 1990 estes agentes construíram uma política de consentimento, ou seja, de anuência às prescrições políticas externas, apostando na competitividade internacional desigual, à qual se subordinariam o modelo nacional-desenvolvimentista e os investimentos educacionais. “As políticas públicas para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país passaram a ser tratadas em consonância com os planos de estabilização referendados pela hegemonia das políticas e promessas neoliberais” (SILVA, 2002, p. 131).

Para a referida autora, as reformas anunciadas para a educação pública representam a busca de meios de reduzir os gastos públicos do governo com a educação e a formação de professores e, concomitantemente, de aumentar a escolarização da população. Essas reformas são fundadas nos eixos: descentralização da gestão administrativa, revisão curricular, criação dos centros de formação e capacitação para professores em serviço; promoção da educação a distância, prioridade no ensino fundamental e estreitamento da distância entre formação educacional e as demandas do mercado, dentre outros.

Dessa forma, nota-se que o período de redemocratização do Estado brasileiro, a partir da década de 1980, representou momentos de embates entre diversos segmentos e interesses. Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988 proclamou a democracia em vários aspectos, inclusive os educacionais, houve um movimento de negociação com organismos multilaterais e suas diretrizes, as quais acabaram por influenciar, fortemente, as políticas educacionais do país, desde então.

É possível estabelecer semelhanças entre os ideais de qualidade para a educação, anunciados na própria Constituição e rerepresentados no Plano Decenal de Educação para Todos, na Lei 9.394/96 e no Plano Nacional de Educação (2001 – 2010), com os do Banco Mundial e Unesco, discutidos no capítulo anterior. Esses ideais enfatizam a garantia da melhoria da qualidade na educação básica (ensino fundamental), como estratégia ao desenvolvimento econômico e inserção do país no mercado globalizado, com nível satisfatório de competitividade.

Nesta lógica, a formação de professores é colocada como estratégia para a qualidade educacional, sobretudo aquela realizada em serviço. A fim de reduzir os custos dessa formação e, ao mesmo tempo, ampliar o acesso, é recomendado o uso de tecnologias de informação e comunicação em cursos na modalidade a distância. Disto, é notável que a educação a distância também foi se configurando como recurso de um projeto de desenvolvimento econômico, atrelado à configuração de um Estado neoliberal, especialmente na segunda metade da década de 1990.

Lima (2006) afirma que, desde o início do governo FHC, o uso de tecnologias apresentou duas principais diretrizes: aparece reduzido como educação a distância e direcionado para segmentos populacionais pauperizados e para formação e o treinamento em serviço de professores. A autora considera que, se nos países centrais as tecnologias têm o sentido de agregar novas possibilidades aos processos pedagógicos, nos países periféricos configuram estratégias de substituição tecnológica, nas quais a ênfase é posta na formação de professores a distância, identificada, por sua vez, à certificação em massa.

Sobre essa lógica, é importante atentar para as correlações entre medidas de um dado governo e as diretrizes, recomendações e condicionalidades de organismos multilaterais. Leher (2010), neste aspecto, alerta que essas relações vão se modificando a cada momento histórico, buscando se adaptar às condições locais dos países ditos em desenvolvimento.

A imagem é que as políticas neoliberais dos governos têm origem externa e eles seguem aplicando passivamente essas medidas, desconsiderando que estas são recontextualizadas em virtude de dimensões históricas, políticas, econômicas, culturais, etc. A agenda bancomundialista está sendo implementada pelas frações burguesas locais, que a opera ativamente. Não se trata da mera aplicação de um dado receituário, mas de uma ativa recontextualização da agenda, considerando aspectos históricos, conceituais e correlações de forças (p. 372)

Para este autor, a partir da consolidação da hegemonia neoliberal nos anos 1990, a educação foi paulatinamente compatibilizada com o padrão de acumulação em andamento. A convergência dos organismos multilaterais e do governo resultou em um consenso entre os setores dominantes: a oferta educativa teria que ser ampliada no nível fundamental e na formação profissional de natureza instrumental; as parcerias público-privadas deveriam ser incentivadas em todos os níveis e modalidades de ensino, legitimando iniciativas empresariais específicas.

Uma esperança de mudança deste cenário se colocou no momento da eleição de Lula da Silva para presidente em 2003. Segundo Oliveira (2009), o governo Fernando Henrique Cardoso assumiu a lógica do recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais. Essa foi a tônica da eleição de Lula, a qual se esperava romper no seu mandato. Contudo, a autora afirma que o primeiro mandato de Lula apresentou mais permanências que rupturas nesse sentido, assumindo em sua retórica a inclusão social no lugar do direito universal à educação.

Na mesma direção, Sader (2010) aponta que a eleição de Lula foi uma vitória com base na rejeição do governo FHC. No entanto, o autor ressalta que o governo Lula herdou não apenas a situação econômica, “mas também consensos nacionais forjados por anos de neoliberalismo. Sua incorporação com a *Carta aos Brasileiros*, foi herança desse consenso” (p. 27). Para o autor, este governo manteve alguns elementos das políticas do governo anterior e rejeitou outros, configurando um quadro contraditório, principalmente na sua primeira fase.

Leher (2010), ao analisar o documento-compromisso *Carta aos brasileiros*, elaborado em nome de Lula da Silva pouco antes das eleições de 2002, relata a afirmação deste que, se eleito, manteria a agenda macroeconômica em curso no governo FHC, respeitando todos os contratos elaborados no período do neoliberalismo duro. O autor ainda ressalta que, na posse do primeiro ministro da educação do governo Lula, também era perceptível a desmontagem do Banco Mundial, com a concepção de que a educação superior deveria ser ampliada por meio da educação a distância, da lógica do controle por meio da avaliação e a adesão à agenda da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico)/Unesco da educação ao longo da vida. Este argumento concorda com Filgueiras (2006) e Boito Jr (2003) com o entendimento de que o governo Lula deu prosseguimento à política econômica de FHC e não alterou a sua herança neoliberal, conforme analisado no primeiro capítulo deste trabalho.

Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, 2009, p. 198)

A autora cita exemplos para fundamentar o seu argumento, indicando que os programas sociais implementados neste governo no primeiro mandato podem ser considerados em grande parte como assistenciais ou compensatórios. Estes programas, como o Bolsa-Família, foram orientados pela mesma lógica do governo anterior, tendo como público alvo os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza.

Nesta lógica, percebe-se uma aproximação com o discurso do Banco Mundial quanto ao compromisso de redução da pobreza, enfatizando a função da educação como meio de desenvolvimento econômico. Oliveira (2009) constata que, como política social, a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres. Os programas sociais dirigidos a esse público chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada pelos seus agentes. Na política educacional, muitos programas chegam à escola como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares.

Outro aspecto citado por Oliveira (2009) é a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que visa à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, envolvendo a União, Estados e DF, Municípios, a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira. Para ela, a ideia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e se dá com o envolvimento de toda a sociedade é recorrente nas políticas educacionais dos anos 1990. Por outro lado, Leher (2010) avalia essa ação como a definição de que o principal interlocutor do governo em matéria educacional seria o empresariado. Dessa forma, a incorporação da agenda empresarial na educação ocorreu por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Criado em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação pode ser apresentado, segundo o livro do PDE, como plano executivo, como conjunto de mais de 40 programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas. Apresenta como sua razão de ser a necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais, considerando uma visão sistêmica da educação e sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. Para Oliveira (2009), o PDE procura resgatar o

protagonismo do Estado, por meio do MEC, na definição das políticas educativas em âmbito nacional.

Tal política apresenta, contudo, certo grau de ambivalência. Ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo, na sua atuação com relação ao piso salarial profissional nacional do magistério, adota como carro chefe dessa política um Plano que se constitui da soma de programas especiais que marcam a irregularidade de suas políticas (OLIVEIRA, 2009, p. 206)

No PDE, a EAD está presente nos programas: Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo), Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec), Sistema Nacional de Formação de Professores: nova Capes e Universidade Aberta do Brasil (UAB); Pró-Funcionário e Pró-Letramento. Nota-se, portanto, ainda a ênfase da educação a distância em programas voltados ao aperfeiçoamento e capacitação, conforme citado anteriormente.

Além disso, segundo Saviani (2009), o PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC, encontrando-se justapostas, sem nenhum critério de agrupamento. Em relação ao PNE, o autor considera que o PDE não constitui um plano, em sentido próprio, um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos naquele plano. Antes, as ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas. O autor ainda conclui que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE e, tampouco, o substitui, sendo este último solenemente ignorado.

Quanto à EAD, Saviani (2009) analisa esta modalidade como um importante auxiliar do processo educativo a ser utilizado com proveito no enriquecimento dos cursos de formação de professores. Entretanto, alerta que tomar a Universidade Aberta do Brasil como a base dos cursos de formação docente não deixa de ser problemático, pois arrisca converter-se num mecanismo de certificação antes que de qualificação efetiva.

Na reflexão acerca do PNE e do PDE, vale destacar a *Avaliação do PNE: 2001- 2008* (BRASIL, MEC, 2010). Realizada em 2009, esta avaliação buscou fazer um diagnóstico do atendimento às diretrizes e metas propostas, até então. Com base nessa avaliação, Dourado (2011) aponta que os diagnósticos mostraram que as diretrizes e metas do Plano se apresentam sem garantia de organicidade.

Articulado às políticas e programas efetivados, isso vai resultar na manutenção da lógica de interpenetração entre as esferas públicas e privada, propiciando, sobretudo na educação superior, novas formas de privatização e, paradoxalmente, em políticas expansionistas no setor público (p. 29)

Além dos limites estruturais à implementação do Plano, o autor apontou como limitação a diretriz político-pedagógica vigente à época da criação do Plano, sobretudo a ênfase ao ensino fundamental, em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional.

Ainda segundo o autor, muitas políticas passaram por alterações significativas na concepção, na abrangência, nos processos de gestão e financiamento das políticas direcionadas à educação básica e à educação superior, bem como as modalidades educativas, no governo Lula. Contudo,

também secundarizou o PNE, aprovando, em seu lugar, um plano governamental (PDE). Tal constatação revela que, a despeito de determinados avanços nas políticas educacionais, foi mantida a lógica histórica do planejamento e da proposição de políticas governamentais, em detrimento das políticas de Estado (DOURADO, 2011, p. 51)

Nessa avaliação, os dados apontaram que as ações e articulações para o uso de TIC estão sendo estabelecidas para equipar escolas com TV, DVD, computadores, internet, dentre outros. Todavia, foi constatada pela avaliação uma desarticulação do planejamento para a aquisição e instalação dos equipamentos, resultando na subutilização desses nas secretarias de educação e nas escolas. (DOURADO E SANTOS, 2011)

Seguindo a discussão de um planejamento nacional para a educação, outro momento do governo Lula a ser destacado é a elaboração do Novo Plano Nacional de Educação (2011-2020). Em razão da vigência do Plano Nacional de Educação (Lei.10.172/2001), a Conferência Nacional de Educação – Conae 2010 discutiu o tema: “Construindo o Sistema Nacional de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Nesta conferência, foram consideradas no debate e deliberações as propostas também discutidas nas conferências estaduais e municipais, resultando no Documento Final da Conae, o qual apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, a partir do novo Plano Nacional de Educação. A Conae, portanto, representou um movimento de

articulação entre sociedade civil e política para a definição de um plano nacional, diferenciando-se do processo de elaboração do Plano anterior, no qual não houve diálogo entre governo e demais setores da sociedade civil.

No referido documento, a educação a distância é enfatizada no Eixo IV – Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação, o que representa, inicialmente, a continuidade da utilização da EAD em processos formativos. Assim, o documento indica a superação de cursos de graduação (formação inicial) a distância.

Em um longo trecho, aquele Eixo trata a EAD inserida na construção de uma política nacional de formação e valorização de profissionais da educação. Neste trecho, destaca-se a definição da presença da EAD nessa política, mesmo após significativos embates na discussão da temática na Conae.

A formação inicial deverá se dar de forma presencial, inclusive aquelas destinadas aos/às professores/as leigos/as que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, como aos/às professores/as de educação infantil e anos iniciais do fundamental em exercício, possuidores/as de formação em nível médio. Assim, a formação inicial pode, de forma excepcional, ocorrer na **modalidade de EAD** para os/as profissionais da educação em exercício, onde não existam cursos presenciais, cuja oferta deve ser desenvolvida sob rígida regulamentação, acompanhamento e avaliação. Quanto aos/às profissionais da educação em exercício, sua formação continuada pode, de forma excepcional, ocorrer na modalidade de EAD, nos locais onde não existam cursos presenciais. A oferta de formação deve ser ampliada e contar com a participação dos conselhos estaduais e municipais de educação, a fim de garantir as condições de acompanhamento dessa formação. (BRASIL, 2010, p. 83)

Nesta indicação, questiona-se a política de formação vinculada à Universidade Aberta do Brasil. Assim, o “de forma excepcional” seria uma brecha na indicação para a continuidade de cursos de formação inicial a distância, o que fundamentaria a continuidade da UAB?

Destaca-se, ainda, a iniciativa de visar políticas contrárias à oferta de má qualidade que visam ao lucro e à distribuição de diplomas em curto prazo, o que demonstra a reação à prática mercantilista que tem se efetivado na EAD no Brasil. Além disso, o documento afirma o entendimento de que o papel do professor é crucial para o bom andamento dos cursos e que não deve ser substituído pelo tutor, representando a valorização do professor no processo de ensino a distância.

Um aspecto a ser destacado é a indicação de que os locais que desenvolvem cursos a distância devem ser dotados de bibliotecas e equipamentos de informática e espaços de socialização e organização de estudos. Esta indicação também corrobora as diretrizes que têm orientado as atividades de supervisão de cursos e polos de apoio presencial, pela Secretaria de Educação a Distância do MEC.

O documento ainda faz referência à oferta de cursos técnicos, na modalidade presencial e a distância, para o pessoal de apoio das instituições de ensino, garantindo a atualização e consolidação de sua identidade, visando à melhoria do desempenho. Soma-se a essa referência a oferta de Educação de Jovens e Adultos a distância, fundamentada no pressuposto da educação ao longo da vida.

Apesar do avanço do documento quanto às iniciativas que visem a qualidade em cursos a distância e o reconhecimento da indispensável presença do professor nestes cursos, a ênfase da utilização da EAD na formação continuada dos profissionais da educação, em cursos técnicos para o quadro de apoio de instituições de ensino e na educação de jovens e adultos, referenda uma concepção de educação baseada no pressuposto da educação ao longo da vida, sendo este assegurando no seguinte trecho do documento:

Quanto à **função social**, cabe destacar o entendimento de que educação é processo e prática constituída e constituinte das relações sociais mais amplas. Esta concepção de educação, além de ampliar espaços, sinaliza para a importância de que tal **processo de formação se dê de forma contínua ao longo da vida**. Assim, para se concretizar como direito humano inalienável do cidadão, em consonância com o artigo 1º da LDB, a práxis social da educação deve ocorrer em espaços e tempos pedagógicos diferentes, atendendo às diferenciadas demandas, sempre que justificada sua necessidade. (Idem, p. 29)

Portanto, percebe-se que, ao longo dos períodos históricos aqui apresentados, há uma relação intrínseca entre as orientações das políticas educacionais brasileiras e o desenvolvimento da EAD no Brasil como mais uma ferramenta estatal para o atendimento de seus interesses maiores e não os da maioria. Ao se considerar a educação uma atividade não exclusiva do Estado, as políticas educacionais que incentivam a expansão do mercado educacional têm contribuído fortemente para o significativo crescimento da EAD no Brasil.

Silva Junior et alli (2010) alegam que as políticas de formação de professores a distância no Brasil parecem seguir a mesma racionalidade da matriz teórica, ideológica e política da reforma do Estado e da educação, sobretudo a partir da década de 1990. A

institucionalidade da EAD e a racionalidade política foram sintetizadas pelos autores, destacando-se:

- a) as relações entre Estado e sociedade civil alteram-se, impondo para essa segunda esfera, no campo social, responsabilidades outrora de pertença do Estado;
- b) o Estado passa a formular as políticas em seu núcleo estratégico e avaliar a execução no âmbito da sociedade civil;
- c) o novo complexo de relações entre Estado e sociedade civil incentiva a privatização, seja no que se refere à transferência de responsabilidades para a sociedade civil, seja de nicho de mercado para empresas de consultoria, por um lado, e por outro, torna-se a porta de entrada para o capital industrial, como se ilustrou com o kit tecnológico do TV Escola, mais os custos de transmissão;
- d) supõe a existência de um sistema tecnológico barato e acessível, o que implica indicar um critério que merece atenção: a razão de proporcionalidade custo/benefício do investimento na formação de professores; e,
- e) o que orienta os programas de formação são os PCN's e as diretrizes curriculares, com tais linhas de ação: familiarizar o cidadão com a tecnologia de seu cotidiano (sem questionar a razão de sua existência), dar respostas flexíveis e personalizadas para as pessoas que exigem diversidade maior de tipos de educação (reduzida ao processo de ensino-aprendizagem), informação e treinamento e ainda oferecer meios de atualizar rapidamente o conhecimento.

Assim, os autores consideram que tais linhas de ação fazem supor um processo educacional baseado predominantemente no cognitivo e no gnosiológico, sem preocupação em ver a educação como prática social. Em acréscimo, essas ações sugerem a adaptação e a instrumentalidade como pilares da formação de professores.

Lima (2006) também concorda que, na área da educação, o governo Lula implementou a mesma pauta apresentada pelos organismos multilaterais e realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso: o estabelecimento de parcerias público-privadas para o financiamento e a execução da política educacional brasileira do combate ao analfabetismo e ao ensino fundamental, médio e educação superior; e a abertura do setor educacional, especialmente da

educação superior, para a participação das empresas e dos grupos estrangeiros, estimulando a utilização das tecnologias da informação e da comunicação na educação. A autora cita que documentos elaborados pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) em 2004 reafirmam a lógica de compra e adaptação de pacotes tecnológicos, o aligeiramento da formação profissional e certificação, em larga escala, especialmente para treinamento de professores em serviço.

Ao referenciar Barreto (2001), a autora ainda conclui que há um processo de massificação da educação, especialmente para a formação e capacitação de professores em serviço. Dessa forma, a ultrapassagem dos limites postos pelas velhas tecnologias, somada às simplificações e deslocamentos das políticas de EAD, expressa o esvaziamento da formação de professores.

Sobre essa questão, Dourado (2008), questiona a centralidade que tem sido conferida ao aparato tecnológico em detrimento do essencial, a saber: “o projeto pedagógico, as condições objetivas de ensino-aprendizagem, entre outros” (DOURADO, 2008, p. 905).

Para esse autor, pensar as tecnologias:

implica romper com a mística que acentua o papel das tecnologias da informação e comunicação (TIC) como as protagonistas sociais, remetendo ao necessário desvelamento do Estado em sentido amplo, entendido como espaço de luta política e expressão da condensação de forças entre sociedade civil e política, e de sua materialização no campo das políticas engendradas e materializadas no Estado na sociedade. (idem, *ibidem*).

Por fim, é fundamental questionar se nos programas de formação de professores a distância, promovidos pelo MEC, essa mística analisada por Dourado (2008) ainda estará presente, buscando-se analisar que diretrizes amparam tais programas. São estas questões que se colocam sobre o Programa TV Escola, a serem analisadas no próximo capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO 4 - TV ESCOLA: ORIENTAÇÕES, RELAÇÕES E CONTRADIÇÕES DE UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES

O objetivo deste capítulo é analisar as diretrizes que orientam o Programa TV Escola, no que se refere à qualidade, o uso de tecnologias da informação e comunicação e à formação de professores, como política pública de formação continuada de professores a distância.

As análises compreendem o contexto da criação da TV Escola e o seu desenvolvimento durante os governos FHC e Lula. Por fim, o Programa é analisado sob a relação Estado, políticas públicas e organismos multilaterais, incluindo suas contradições e resistências.

4.1 O contexto de criação do Programa TV Escola: do Plano Decenal de Educação para Todos ao Governo FHC

A origem do Programa TV Escola remonta à criação do Plano Decenal de Educação para Todos. Este Plano foi criado em 1993, a partir do compromisso assumido pelos 144 países que participaram da Conferência Mundial sobre Educação para Todos.

Convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial, a Conferência Mundial aconteceu em março de 1990 em Jomtien, na Tailândia. O compromisso resultante desta conferência foi expresso no documento Declaração Mundial de Educação para Todos, que se tornou a base para a elaboração de diretrizes de planos decenais de educação dos países signatários da Conferência Mundial, os quais detinham a maioria da população mundial. Conforme analisado no capítulo 2 deste trabalho, esta conferência representou um marco para a atuação da Unesco e do Banco Mundial na orientação de políticas públicas para a educação nos países signatários, por se constituir diretriz para as políticas nacionais.

Neste contexto, segundo o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), caberia ao Brasil assegurar à sua população o direito à educação e colaborar para os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica, buscando responder ao dispositivo

constitucional que determina a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, em dez anos. “O Plano Decenal é o conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica” (BRASIL, 1993, p. 15)

O Plano Decenal também tinha a pretensão de retomada do desenvolvimento nacional sob novos valores e perspectivas. Este desenvolvimento estaria relacionado a um profundo ajuste econômico e financeiro, visando à inserção do país na ordem econômica internacional.

Assim, é possível notar que o Plano Decenal de Educação foi orientado pela lógica da educação como subsídio ao desenvolvimento econômico, com vistas ao processo de ajuste neoliberal de países em desenvolvimento, coincidindo com as orientações do Banco Mundial no documento *Prioridades y estrategias para la educación Examen Del Banco Mundial* (BANCO MUNDIAL, 1996). Tais orientações propõem que a educação básica, especialmente, contribui para a acumulação de capital humano, essencial para maior renda e crescimento econômico sustentado.

A fim de atingir o desenvolvimento esperado, as orientações da Conferência Mundial convergiam para a implementação de diversas reformas que pudessem garantir a melhoria da qualidade da educação nos países signatários, as quais teriam como prioridade a educação básica. Para tanto, seriam necessárias alterações nas estruturas e modalidades de aquisição e desenvolvimento de competências humanas, requerendo novos critérios de planejamento educativo e de relações entre escola e sociedade.

O documento do Banco Mundial, citado anteriormente, recomenda reformas por meio de: a) estabelecimento de padrões para os resultados educacionais; b) investir em insumos para melhorar o desempenho; c) a adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e utilização de insumos; e d) monitoramento dos resultados. É nesta direção que o uso de tecnologias e da educação a distância aparece como insumo e estratégia de desenvolvimento da educação básica para todos.

Para se alcançar a qualidade e heterogeneidade da oferta, o plano sugere que as escolas que não contam com os equipamentos e materiais mínimos para efetivação do ensino sejam dotadas desses meios e supridas de recursos de educação a distância, além de tecnologias complementares e potencializadoras que, com poucos custos, aumentariam o rendimento e qualidade do ensino. O plano também aborda a inexistência de política e de comprometimento

mais amplo com as questões do magistério e alerta para a necessidade de aperfeiçoar o sistema de formação e capacitação dos docentes.

Este plano determina os seguintes objetivos que se referem ao uso de tecnologias e da educação a distância na formação de professores:

- Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a plena participação na vida econômica, política e cultura do país, melhorando a qualidade do livro didático e o desempenho e formação dos docentes.
- Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento, assegurando a todas as unidades de ensino padrões básicos de provisão de ambiente físico, de recursos e tecnologias instrucionais, de competências pedagógicas e de gestão, o desenvolvimento de processos de boa qualidade.
- Ampliar os meios e o alcance da educação básica, disseminando meios de informação, comunicação e ação social, em apoio às redes escolares locais, incluindo, entre outros, programas de educação aberta e a distância.
- Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso, articulando a ação das universidades, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação no sentido de rever os cursos de formação do magistério, de definir mecanismos de aperfeiçoamento em serviço e de identificar formas de acesso ao ensino superior aos professores no exercício do magistério sem esse nível de formação.

Dessa forma, o Plano Decenal se mostra alinhado às diretrizes de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, anunciadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, com ênfase à melhoria da qualidade na educação básica, tendo como insumos necessários às reformas o uso de tecnologias e a formação de professores.

Para a implementação dessas reformas, cabe ressaltar o objetivo do Plano Decenal referente à cooperação com organismos internacionais: estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional, estreitando a cooperação com organismos internacionais, de

forma a viabilizar um intercâmbio permanente sobre os avanços e tendências da política de educação básica. Este objetivo foi complementado pela diretriz:

Deve-se conduzir uma adequada política de captação de recursos externos, permitindo realizar, com rentabilidade, investimentos que, de outro modo, teriam que ser postergados. Será necessário, também, incrementar, de modo socialmente equitativo, os investimentos privados em educação especialmente mediante o apoio de empresas, sociedades civis e organizações não governamentais, a escolas e programas educacionais inovadores e de boa qualidade, dando prioridade àqueles que atendem às clientela mais pobres. (BRASIL, 1993, p. 55)

A indicação referente à cooperação internacional concorda com as recomendações do Relatório Delors (UNESCO, 2010), quanto à necessidade do estabelecimento de parcerias com organismos internacionais, por meio da alocação de 25% de recursos em projetos para a educação, do acesso às tecnologias e à educação ao longo da vida, e da harmonização das legislações nacionais com os instrumentos internacionais. Inclusive, o Plano Decenal representa a materialização da proposta de harmonização de políticas nacionais com instrumentos internacionais.

Para o alcance dos objetivos propostos, o plano apresenta linhas de ações estratégicas. A linha *Profissionalização e reconhecimento público do magistério* propõe a intensificação de ações voltadas para a reestruturação dos processos de formação inicial e continuada, abrangendo a revisão dos currículos dos cursos médios e superiores do magistério e dos programas de capacitação dos profissionais em exercício. Na linha *Eliminação das desigualdades educacionais*, o MEC deverá dar continuidade às políticas de implementação do Projeto Nordeste de Educação¹², bem como de estímulo aos programas de capacitação docente em áreas críticas de baixo desempenho em aprendizagem. O atendimento a distância e a utilização intensa de programas de tele educação são indicados na linha *Sistematização da educação continuada de jovens e adultos*.

As linhas estratégicas, por sua vez, seriam compatibilizadas com a intensificação de ações e programas governamentais, dos quais se destacam:

¹² O Projeto Nordeste teve o objetivo de melhorar a qualidade da educação fundamental, aumentando as taxas de aprovação e o nível de aprendizagem dos alunos, tornando mais eficiente a gestão educacional e o suprimento de materiais de ensino-aprendizagem e recuperando infraestruturas escolas. Contou com o financiamento de US\$ 418,6 milhões do Banco Mundial e de US\$ 317,9 milhões do governo federal e estaduais da região. (BRASIL, 1993, p. 58)

1. *Programa de Capacitação de Professores, Dirigentes e Especialistas*: o qual possui duas dimensões: reestruturar a formação inicial dos profissionais e rever, sistematizar e expandir a formação continuada dos profissionais da educação básica. Uma ação destacada é o Programa Um Salto para o Futuro.
2. *Sistema Nacional de Educação a Distância*; que deverá aprimorar e ampliar o programa de capacitação e atualização dos professores, monitorar e avaliar os programas e projetos de educação a distância, bem como desenvolver projetos de multimeios e de apoio à sala de aula.

No âmbito do Sistema, está instituído um consórcio de universidades, em articulação com o CRUB, visando a desenvolver programas de formação e educação continuada para discentes e docentes de todos os níveis de ensino, bem como implementar ações de pesquisa e desenvolvimento para o uso de novas tecnologias de Telecomunicações e Informática da Educação. Programas de intercâmbio e de cooperação técnica deverão ser firmados com organismos nacionais e internacionais (BRASIL, 1993, p. 62)

O destaque do Plano Decenal para o uso de tecnologias na formação de professores pode ser compreendida em articulação ao conceito de educação ao longo da vida, proposto pelos documentos do Banco Mundial e da Unesco.

Nos documentos *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy Challenge for Developing Countries* (BANCO MUNDIAL, 2003) e *De la conciencia a la acción: una evaluación de la política del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática y el desarrollo* (BANCO MUNDIAL, 2003), o Banco orienta que os professores precisam ser aprendizes ao longo da vida e que, para o atendimento das demandas relacionadas à qualidade na educação e à formação de professores, as tecnologias têm papel fundamental. Além disso, o uso de tecnologias tem sido objeto de financiamento de projetos pelo Banco Mundial, conforme demonstrou o quadro 2, no capítulo 2, o qual indica o projeto BR – 0300, vinculado à TV Escola.

Da mesma forma, no Relatório Delors (UNESCO, 2010), a Unesco orienta que as políticas de formação de professores devem compreender a lógica da educação ao longo da vida, sobretudo com a formação em serviço e a distância, Ao mesmo tempo, a implementação de programas de formação de professores a distância como elemento chave para as reformas da educação é referenciada no documento *Las TIC's y la formación docente* (UNESCO,

2004). O documento *Teacher education guidelines: using open and distance learning* (UNESCO, 2002) também referenda a formação de professores como condição ao alcance da meta de educação de qualidade para todos.

Em decorrência do Plano Decenal, foi firmado o Acordo Nacional de Educação para Todos, que estabelece compromisso entre as partes e “configura-se como um pacto pela qualidade” (BRASIL, 1994, p. 8), partindo do pressuposto de que “sem base mínima de conhecimentos nenhuma nação se candidata à cidadania plena e, por conseguinte, ao próprio processo de competitividade que domina o cenário atual das relações entre os países” (p.5). Tal acordo estabelece que:

- a) As universidades brasileiras intensificarão seus projetos de articulação sistemática com a educação básica, estabelecendo prioridade à formação de professores e aos programas de atualização docente continuada.
- b) Apoio dos meios de comunicação social na mobilização da sociedade para a universalização do ensino fundamental, divulgação de experiências inovadoras e positivas e desenvolvimento de programas de educação a distância.

No mesmo ano em que o Acordo Nacional foi firmado, tivemos, no Brasil, o movimento de eleições presidenciais, o qual elegeu Fernando Henrique Cardoso. Na sua proposta de governo *Mãos à obra, Brasil* (CARDOSO, 2008), o então candidato propôs a modernização dos atuais sistemas brasileiros, defendendo o aumento da captação de recursos oriundos de organismos e agências bilaterais e multilaterais de crédito. Segundo ele, “com o Banco Mundial, os empréstimos têm variado entre R\$ 700 milhões e R\$ 1,5 bilhão ao ano. Os recursos poderão estabilizar-se em níveis elevados, estimando-se uma captação de cerca de R\$ 5 bilhões durante o governo Fernando Henrique” (p. 8), a serem aplicados em programas sociais, os quais incluem programas educacionais. O documento ainda expõe a seguinte previsão de captação dos recursos e articulação dos investimentos:

Tabela 2 – Previsão de Recursos Públicos ou Privados governo FHC

Recursos públicos ou privados	R\$ bilhões
<i>Recursos públicos (A)</i>	50
• Orçamento	15
• Fundo de Financiamento do Desenvolvimento	20
• Financiamento internacional	15
<i>Recursos privados (B)</i>	50
• Investimento privado	20
• Mercado internacional de capitais	15
• Receita de privatização	15
TOTAL (A + B)	100

Fonte: CARDOSO, 2008.

A Tabela 2 demonstra que a proposta de governo já anunciava as diretrizes de privatização dos recursos públicos que iriam orientar as políticas do governo FHC. Apesar do montante total de recursos públicos e privados serem idênticos, 15 bilhões que compõem os recursos públicos são oriundos de financiamento internacional, atendendo as recomendações do Banco Mundial quanto à alocação de financiamentos privados para a garantia da implementação de reformas estruturais nos países em desenvolvimento.

Para a educação, a proposta de governo se subsidia na ideia de que a diversidade trazida pelas novas tecnologias, a informatização das comunicações e serviços, os novos padrões de consumo e produção, novos estilos de vida exigem maior capacidade de aquisição de conhecimento e de compreensão de ideias e valores. Ressalta a importância da educação tanto para o exercício da cidadania como para o desenvolvimento econômico e que a alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental.

Nestas condições, a proposta de governo se apresenta coerente com as determinações do Acordo Nacional de Educação para Todos, atrelado ao Plano Decenal de Educação e à Declaração Mundial de Educação para Todos, sobretudo quanto à relação educação e desenvolvimento econômico e à melhoria da qualidade da educação.

Deste modo, a prioridade da política educacional apresentada na proposta de governo está no incentivo à universalização do acesso ao primeiro grau e melhoria da qualidade do atendimento escolar.

O Governo Fernando Henrique será o promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais. Serão reduzidas a responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora e interferência direta da União nos estados e municípios. As atribuições das esferas governamentais serão bem definidas, e sempre associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos. (CARDOSO, 2008, p. 50)

As medidas propostas para a educação ainda enfatizavam a incorporação de tecnologias na educação básica e a formação de professores a distância e em exercício como condição para garantia da qualidade, também coerentes com os documentos supracitados. Dentre essas, estão:

- a) Reforma institucional: previu-se a formulação de um planejamento estratégico com metas e objetivos, que garantam o papel integralizador e equalizador das

diferentes instâncias; e a definição de uma política nacional de incorporação de novas tecnologias e de informática e comunicações no sistema de educação pública.

- b) Educação básica: propõe a implementação do Programa Nacional de Qualidade na Educação que, para a formação de professores, busca desenvolver programas de atualização de professores em exercício, visando a compatibilizar a sua formação com os conteúdos curriculares básicos; e utilizar o ensino a distância e outras tecnologias atuais nos programas de atualização de professores.

Quanto à reforma institucional, os relatos do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza (SOUZA, 2005) sobre as ações realizadas pelo governo FHC para a educação afirmam que os sistemas educacionais enfrentavam o desafio de formar o cidadão global, sendo preciso oferecer as oportunidades de educação permanente para todos. Para ele, o indivíduo necessitará aperfeiçoar-se profissionalmente em cursos de curta ou longa duração em horários e modalidades compatíveis com o trabalho que ele desenvolve, incorporando a educação a distância e as novas tecnologias aplicadas à educação.

A incorporação das novas tecnologias da informação e das comunicações é crucial e deve estimular o crescente uso da educação a distância como maneira de garantir o acesso à formação e à atualização profissional. Criar as condições para a educação permanente significa preparar o sistema para oferecer oportunidade de frequentes idas e vindas das pessoas entre o sistema educacional e o mercado de trabalho ou mundo externo à escola. (SOUZA, 2005, p. 11)

Neste relato, nota-se a influência do conceito de educação ao longo da vida, anunciado em documentos do Banco Mundial e da Unesco, juntamente com o uso de tecnologias e da educação a distância.

Outro aspecto relatado pelo Ministro é o investimento público e privado na educação. Para ele, o novo mundo traz novas e grandes oportunidades de investimento público e privado na educação. Novas formas de parcerias público-privadas deverão ser construídas para oferecer educação de qualidade a todos.

O novo desse novo tempo, contudo, é a criação de imensas oportunidades para o investimento privado. Bill Gates afirmou em uma conferência ao final dos anos 90 que a educação seria o grande negócio do século XXI. Hoje, já existem pelo menos sete corporações privadas de capital aberto nos Estados Unidos, com ações cotadas

na Bolsa de Nova York, algumas delas buscando e realizando investimentos no exterior. (SOUZA, 2005, p. 17)

Atendendo à proposição da proposta de governo, o Planejamento Político-Estratégico (1995-1998) (BRASIL, 1995) foi elaborado pelo MEC no primeiro ano do governo FHC, reforçando o papel deste ministério de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas educacionais.

Este documento se inicia com a indicação de desafios colocados pelo Plano Decenal de Educação para Todos e apresenta a concepção da importância da educação como investimento estratégico para garantir o desenvolvimento econômico e a plena cidadania. Logo, a concepção apresentada pelo documento se mantém coerente com a Proposta de Governo, o Plano Decenal de Educação e a Declaração Mundial de Educação para Todos.

Os aspectos mais relevantes deste documento, que se articulam com o objeto desta pesquisa e com as diretrizes referentes à qualidade, uso de tecnologias e formação de professores, são:

- A prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau;
- A utilização e a disseminação de modernas tecnologias educacionais;
- A progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a consequente redução de seu papel executivo.

Na efetivação das ações propostas pelo MEC, o documento orienta que cabe ao MEC um papel político-estratégico, estados e municípios no nível estratégico-gerencial, e as escolas no nível gerencial-operacional. “É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução” (BRASIL, 1995, p.4). Vale destacar que a redefinição do papel do MEC, apresentada no documento, situa a essência das reformas no contexto do governo FHC, representando um processo de desresponsabilização do Estado para com as questões educacionais e, ao mesmo tempo, a responsabilização da escola pelos seus resultados, excluindo a responsabilidade do sistema para com as condições dadas à escola. Isto é reforçado pela dimensão político-estratégica, na qual as tomadas de decisões são feitas pelo MEC, enquanto que na dimensão gerencial-operacional, a execução das decisões fica a cargo das escolas.

O documento também reafirma a prioridade ao ensino fundamental, sendo a diretriz a obtenção de melhores resultados para os alunos na escola. O conceito de qualidade engloba o acesso, o progresso e o sucesso do aluno na escola. A fim de se alcançar a qualidade pretendida, o plano preza pela descentralização de recursos, para que se possam levar os recursos para quem executa na ponta. “A descentralização e a articulação com estados, municípios ou com as próprias escolas devem presidir a formulação dos programas de ação das secretarias-fim do MEC, em estrita observância da política ora estabelecida” (BRASIL, 1995, p. 6)

Segundo o documento, a obtenção do patamar de qualidade almejado requeria inovação nos processos. Assim, os incentivos à inovação terão como alvo a busca permanente de novas ideias e de novas formas de gestão escolar que incorporem o uso eficiente de tecnologias e maneiras diferentes de organizar as escolas. Estados e municípios receberiam esses incentivos sob a forma de programas a distância produzidos pelo próprio MEC ou outras instituições competentes.

Neste contexto, destaca-se a seguinte indicação:

A implantação de um canal de tevê, via satélite, voltado exclusivamente para o atendimento à escola, com 100% da programação dedicada à melhoria da qualidade do ensino, é parte fundamental desse esforço e poderá ensejar novas formas de gestão escolar e induzir novos parâmetros de eficiência e de controle de qualidade. (BRASIL, 1995, p. 8)

No plano de ações descrito no referido Planejamento, as ações diretas do MEC compreendem a mobilização pela qualidade do ensino através da definição de diretrizes curriculares. Além disso, atuará na qualidade do livro didático, na avaliação do desempenho da escola através do aproveitamento escolar dos alunos, no treinamento de professores e no enriquecimento curricular, particularmente pelo acesso a novas tecnologias de ensino e gestão escolar.

Quadro 4 – Fases de implementação do programa de treinamento de professores e diretores (1995 – 1996)

TAREFAS DE LONGO PRAZO (1995/98)	TAREFAS DE CURTO PRAZO	PREVISÃO
Mobilizar a sociedade para que todas as escolas tenham capacidade de receber os programas de ensino a distância	Mobilizar o empresariado	Em curso
Abastecer o sistema com programas adequados	Produzir quatro séries de programas (livro didático/leitura/gestão escolar/técnicas de ensino)	Veiculação a partir de agosto/setembro de 1995
Viabilizar um canal de TV, via satélite, voltado 24 horas para a escola	Viabilizar e implementar um novo modelo institucional	Janeiro de 1996.

Fonte: BRASIL, MEC, 1995.

Souza (2005) descreveu a criação do Programa TV Escola como uma iniciativa relacionada à melhoria da escola e do trabalho do professor, ao pontuar que as políticas voltadas à educação consideravam que o desempenho dos alunos estava associado à formação, à qualidade e ao treinamento do professor, bem como à utilização de novas tecnologias em sala de aula.

Em síntese, a concepção que orienta o planejamento educacional no governo FHC é a de que o investimento em educação está atrelado ao desenvolvimento econômico do país, sendo necessária a implementação de reformas estruturais que priorizem a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e a melhoria da qualidade. Como recurso para a garantia da qualidade, o uso de tecnologias na formação de professores em serviço se apresenta como a melhor alternativa, sendo a TV Escola a própria materialização dessas diretrizes. Dessa forma, o contexto de criação da TV, desde a elaboração do Plano Decenal de Educação até o Planejamento Estratégico do MEC para o governo FHC, é caracterizado pelo ajuste das políticas públicas nacionais às orientações de organismos multilaterais como o Banco Mundial e Unesco.

4.2. O Programa TV Escola no Governo Fernando Henrique Cardoso

De acordo com Souza (2005), desde a campanha eleitoral de 1994, afirmou-se a ideia de utilizar a educação a distância para melhorar a qualidade da educação nos estados e

municípios, especialmente na capacitação de professores, o que passou a ser prioridade quando do início do governo FHC.

Para ele, a ideia foi reforçada em função dos Parâmetros Curriculares Nacionais, pois o êxito desses dependia de um importante programa de difusão e treinamento dos professores nas novas orientações pedagógicas que se queria introduzir. Daí, a proposição da TV Escola como uma das principais políticas de formação de professores no período ganhou força com o uso de tecnologia de comunicação via satélite. A opção do Ministério da Educação foi pelo uso do Brasilsat, tecnologia analógica tradicional que garantia a cobertura nacional e com menor custo.

O Programa TV Escola também nasceu atrelado ao Programa de Apoio Tecnológico – PAT, instituído pela Resolução n.15 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE, de junho de 1995. Este programa ficou conhecido como *Kit Tecnológico* e teve como meta fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental, com mais de duzentos e cinquenta alunos, um kit composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS¹³.

De acordo com Draibe e Perez (1999), o PAT assumiu o caráter universalizante e progressivo, objetivando alcançar a totalidade de escolas no período de aproximadamente dois anos. Para isso, o programa referendou o pressuposto de descentralização de recursos anunciado no Planejamento Político-Estratégico do MEC e repassou, por meio de convênio, recursos financeiros no montante de R\$ 1.000,00 por escola às secretarias estaduais de educação e prefeituras para comprarem os equipamentos para as suas respectivas redes, segundo a Resolução mencionada. Assim, o PAT serviu de apoio para o Programa TV Escola, disponibilizando as condições materiais para a efetivação da TV Escola.

A partir desses dados, nota-se que a estratégia do uso da educação a distância e em serviço para formação de professores com a utilização de TV é coerente com as orientações do documento *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1996), as quais indicam que os programas de educação a distância para formação de professores em serviço tendem a ser mais eficazes em custo do que programas presenciais, sugerindo que as tecnologias de rádio e televisão permitem aos professores irem além dos limites tradicionais

¹³ Estabeleceu-se que o aparelho de TV deveria ser em cores, de pelo menos 20 polegadas, bivolt e com controle remoto; o videocassete deveria ser de quatro cabeças, com controle remoto, bivolt e sistemas NTSC/PALM; o conjunto de recepção de satélite seria composto por uma antena parabólica com diâmetro variando entre 2,7 e 2,85 metros, um amplificador de baixo ruído, LNB, de 25 graus, um receptor de satélite e um servo-motor; e a caixa de fitas VHS deveria conter, no mínimo, dez unidades. (DRAIBE e PEREZ, 1999)

das salas de aulas e escolas. Os documentos *Education and Technology Series* (BANCO MUNDIAL, 1997) e *Brazil Teachers Development and Incentives a Strategic Framework* (BANCO MUNDIAL, 2001) também referendam o uso da televisão para formação de professores, destacando o Programa TV Escola, no Brasil.

Quanto à operação do Programa, coube à Secretaria de Educação a Distância – SEED¹⁴ a produção e execução dos programas; a pesquisa, compra e dublagem de vídeos e programas; a realização da articulação com as secretarias estaduais e prefeituras; a produção do material impresso. Às Secretarias Estaduais, coube a elaboração de orientação para as escolas e pela capacitação de recursos humanos para a utilização de programas de educação a distância. Às unidades escolares, a gravação dos programas transmitidos, a montagem da videoteca, a designação de profissional para coordenar as atividades, a criação de condições para os professores assistirem aos programas e a divulgação do material impresso.

Draibe e Perez (1999), no entanto, avaliam essa estratégia da seguinte maneira:

É de se notar que, operando um programa emitido para redes sobre as quais não têm, em princípio, ingerência nem poder de gestão – uma vez que são de responsabilidades de estados e municípios, entidades federativas dotadas de acentuado grau de autonomia, como se sabe – o MEC apostou aqui em um modelo fortemente descentralizado e autônomo, uma vez que, em última instância, delegou à unidade escolar o total arbítrio para uso da TV Escola. Inegavelmente vantajoso em muitos aspectos, o modelo, como veremos, esbarrou, entretanto, em dificuldades organizacionais importantes. (p. 31)

Segundo Toschi (2001), não há, no MEC, um projeto específico relativo à TV Escola. Os dados relatados aqui se referem a outros documentos do Ministério da Educação que fazem referência ao programa. De acordo com Souza (2005), o Programa teve duas fases: 1995 – 1999, concebido e desenvolvido a partir das concepções originais do projeto; 2000 – 2002, definido com base nos resultados das avaliações do projeto.

O desenho original do Programa foi influenciado por diversas experiências internacionais. Coutinho (2003) relata que, no processo de implementação do programa, técnicos, a serviço do MEC, buscaram conhecer experiências de emissoras de televisão educativa na Inglaterra, França e Canadá. Outro componente importante do processo de implementação foi o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) que atuou

¹⁴ Em 1995, o Programa TV Escola esteve vinculado à Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional. Somente em 1996, com a reestruturação do MEC e a criação da SEED é que o Programa passou a vincular-se à Secretaria de Educação a Distância.

como articulador das 27 secretarias estaduais de educação, no âmbito do Acordo de Cooperação Brasil – Unesco,.

Assim, a transmissão experimental da TV Escola teve início em setembro de 1995, sendo sua operação oficializada em março de 1996. Para fundamentar a implementação do programa, o projeto político-pedagógico da TV Escola, de acordo com o Relatório TV Escola (1996 – 2002), está embasado nos seguintes princípios:

tecnologia a serviço da educação, o que significa que os investimentos não se esgotam na aquisição dos equipamentos, mas estendem-se à capacitação, produção de materiais de apoio e outras atividades que auxiliem o domínio crítico e criativo de novas linguagens e tecnologias;

autonomia dos parceiros, ofertando programas que, embora transmitidos de um ponto central, permitem liberdade na forma de apropriação, de maneira a harmonizar parâmetros e diretrizes nacionais com a diversidade e o pluralismo de ideias, políticas, estratégias e projetos pedagógicos dos sistemas e das escolas.

integração entre parceiros, princípio que busca a otimização dos recursos públicos e o exercício de um regime de colaboração, partindo do respeito à gestão democrática e à descentralização administrativa.

integração e, sempre que possível, convergência entre diferentes tecnologias e linguagens, para que o uso harmônico e articulado dos múltiplos recursos disponíveis facilite a interdisciplinaridade e a contextualização, torne mais dinâmica a sala-de-aula e contribua para a riqueza do processo educativo.

formação de um leitor crítico e criativo dos meios, capaz de evitar a manipulação da mídia, de transformar informação em conhecimento e de ter autonomia para aprender ao longo da vida.

Acerca desses pressupostos, na Revista da TV Escola n.1, de set/out de 1995, o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza declarou a prioridade do governo para com o Programa como meio para elevar a educação brasileira aos necessários patamares de universalização e qualidade.

Nosso país, com as dimensões continentais que possui e com a variada gama de problemas que se acumulam na área educacional, não poderia mais ignorar as grandes possibilidades da televisão como veículo de educação. Por isso, desde o primeiro momento, o presidente Fernando Henrique tem demonstrado enorme

interesse em sua utilização como apoio à formação dos professores e às atividades em sala de sala. (MEC, SEDIAE, 1995, p. 1)

Em entrevista publicada nesta Revista, a então Secretária de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional do MEC, Maria Helena Guimarães de Castro, declarou que a criação da TV Escola responde a duas grandes diretrizes estabelecidas no programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a valorização do magistério (uma vez que a programação irá priorizar a capacitação e formação continuada dos professores das redes públicas de educação básica) e a melhoria da qualidade do ensino (a TV Escola entra como apoio à sala de aula através da televisão e acompanhada de material impresso criará condições para uma nova pedagogia como o processo de aprender a aprender).

Esclarecendo sobre o projeto do Programa, a secretária afirmou que, inicialmente, o programa atenderia 30 mil escolas públicas com mais de 250 alunos, alcançando cerca de 20 milhões de alunos do ensino fundamental e 800 mil professores. Em 1996, o programa deveria atender também escolas com mais de 150 alunos. Reforçou a estrutura pensada para a operacionalização do programa, partindo da aquisição do kit tecnológico com o repasse direto de recursos do FNDE, cabendo aos Estados e municípios a responsabilidade de arcar com os gastos de instalação, manutenção e segurança dos equipamentos. As escolas seriam responsáveis pela gravação dos programas e receberiam do MEC o material impresso (Revista da TV Escola e os Cadernos TV Escola).

A programação da TV Escola teria quatro horas de duração, repetida três vezes ao dia. A grade de programação teria duas horas diárias dedicadas à formação e capacitação dos professores e diretores das escolas. Para a secretária, “o importante programa contribui para o debate e a formação de uma nova cultura, que privilegie a formação em serviço e se volte para o conjunto da comunidade escolar, composta por pais, professores, diretores, funcionários e alunos” (p. 4). As outras duas horas seriam destinadas a servir de apoio à sala de aula.

A orientação para o trabalho na escola dada pela secretária foi a de que cada escola desenvolva um trabalho em equipe, sob a liderança dos professores, para organizar a recepção dos programas e aos gestores das redes estadual e municipal cabe assegurar as condições favoráveis à utilização dos programas.

Quando possível, a escola deverá encarregar um funcionário para gravar e organizar os programas televisionados e oferecer treinamento adequado ao cumprimento dessa tarefa. Da parte do MEC, estamos oferecendo assistência técnica aos Estados e

municípios, no sentido de orientá-los na utilização, acompanhamento e avaliação dos programas. Os professores receberão orientação das equipes estaduais de supervisão de educação a distância e, à médio prazo, espera-se que as secretarias estaduais e municipais de educação estabeleçam convênios com universidades mais próximas para o treinamento de monitores, acompanhamento e avaliação da utilização dos programas (p.4)

Em dezembro de 1995, o Relatório de atividades do MEC do ano de 1995 reafirmou as três linhas prioritárias de atuação: (1) a prioridade ao ensino fundamental e ao plano de valorização do magistério; (2) a definição e implementação de reformas institucionais capazes de criar as condições de mudanças permanentes nos rumos da educação brasileira; (3) a mobilização da sociedade pela melhoria do ensino público. Essas prioridades expressam o compromisso do governo com a implementação do Plano Decenal de Educação para Todos, tal como previsto no Planejamento Político-Estratégico.

O Programa TV Escola aparece no capítulo 1 - A prioridade ao Ensino Fundamental, no subtítulo 1.2 TV Escola e Treinamento de Professor. Aqui, destaca-se que a formação de professor é concebida na concepção de *treinamento em serviço* que, segundo Veiga (2003) e Toschi (2001) se restringe a um processo de acumulação de conhecimentos ou técnicas, em lugar de um trabalho de flexibilidade crítica sobre a prática e de desenvolvimento profissional.

O relatório afirmou que no dia 04 de setembro de 1995 entrou no ar a TV Escola para promover a atualização dos professores e indica alteração no requisito para recebimento do kit tecnológico, agora escolas da rede pública com mais de cem alunos, reduzindo a quantidade prevista no projeto original. Segundo o documento, foi repassado pelo MEC o montante de aproximadamente R\$ 70 milhões aos Estados e municípios para garantir a recepção do Programa e atingir a meta de 46 mil escolas, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Programa de Apoio Tecnológico às Escolas Públicas do Ensino Fundamental. Aquisição de televisores, videocassetes e antenas parabólicas – outubro/95

Regiões	Convênios Assinados	Escolas Beneficiadas	Alunos Matriculados (milhões)	Recursos (R\$ milhões)
Norte	160	3.840	2,1	5,8
Nordeste	582	12.193	5,3	18,3
Centro Oeste	175	3287	1,9	4,9
Sudeste	395	15.853	11	23,8
Sul	452	6.494	3,1	9,7
TOTAL	1.764	41.667	23,4	62,5

Fonte: MEC, 1995

Quanto à produção dos programas para a TV Escola, os resultados indicam 131 programas concluídos; 566 documentário (285 obtidos gratuitamente e 281 comprados); grade de programação veiculada de caráter experimental de 4/9 a 15/12).

A capacitação alcançou aproximadamente 45 mil docentes da rede pública de ensino por meio do Programa Um Salto para o Futuro, nos temas Educação de Jovens e Adultos, Alfabetização, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação Infantil. Destaca-se a realização de Curso de Especialização em Educação a Distância, em convênio com a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, para 54 coordenadores e supervisores estaduais de EAD, bem como a capacitação em serviço de cerca de 2.000 agentes de EAD (orientadores de aprendizagem, supervisores pedagógicos locais e regionais das secretarias estaduais de educação).

O relatório também apontou a presença do Programa TV Escola em outras ações do Ministério, como: Projeto HRASOR – Uma hora para os surdos, para capacitação de 35 mil professores até 1998; a inclusão da educação especial no Programa de Apoio Tecnológico; o apoio do Inep ao programa e à EAD; e o apoio técnico-operacional do Centro de Referência e Difusão em Educação – CRED¹⁵.

Os dados descritos pelo Relatório revelam, de certa forma, a prioridade dada ao programa. Demonstra, também, que o Programa não é uma política isolada, mas estratégica e articulada a outras ações do MEC. Por outro lado, o relatório expressa o programa em números de atendimento aos sistemas e às escolas, mas não faz referência à sua efetividade quanto à melhoria da qualidade dos sistemas.

A fim de atender à meta estabelecida no plano original do Programa, a Resolução FNDE nº. 26/1996 resolveu prorrogar a vigência da Resolução nº. 15/1995 para escolas estaduais e municipais que atendam mais de cem alunos do ensino fundamental regular e supletivo, inclusive educação especial e indígena. Esta ampliação consiste na expansão do Programa de Apoio Tecnológico, mediante celebração de convênios, no valor de RS 1.000,00 por escola beneficiária. As Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, e as Prefeituras Municipais, deverão dotar de energia elétrica as respectivas escolas que não sejam servidas de energia, para possibilitar a instalação dos equipamentos.

¹⁵ O CRED teve por objetivo consolidar uma infraestrutura informacional, desenvolvendo, organizando e disseminando informações, documentos e produção editorial de estudos, pesquisas educacionais e, ainda, atuar como uma unidade potencializadora de ações em segmentos considerados prioritários para a educação brasileira.

Também em 1996, o Decreto nº. 1.917/96 alterou a estrutura do Ministério da Educação e criou a Secretaria de Educação a Distância – SEED e seus departamentos: Planejamento e Desenvolvimento de Projetos; Departamento de Produção e Divulgação de Programas Educativos; e Departamento de Estudos e Avaliação de Tecnologias. Esta Secretaria, então, passou a ser responsável por implantar a política do governo federal de ensino a distância e de informatização das escolas públicas, inclusive o Programa TV Escola.

Sobre a SEED, Neves (2009) afirma que o principal compromisso desta Secretaria é com a qualidade do ensino público. Entre os objetivos do Programa de Educação a Distância estão a qualidade e efetividade do processo de ensino-aprendizagem, a equidade e democracia no acesso à tecnologia e a utilização da tecnologia para facilitar a educação continuada dos profissionais. A SEED tem como princípios básicos a tecnologia a serviço da educação, a autonomia e a integração entre diferentes tecnologias e linguagens¹⁶.

A mesma professora em artigo publicado no *Em Aberto*, n. 70. abr/jun. 1996 afirmou que a programação da SEED se dá em três linhas de ação:

- a) desenvolver e veicular programas de educação a distância, ampliando as modalidades e níveis de atendimento, incentivando a adoção das múltiplas linguagens e da tecnologia no cotidiano escolar, e repassando às escolas públicas equipamentos adequados;
- b) fortalecer o espaço da educação a distância no país, explorando seu potencial de difundir conhecimentos e de contribuir com toda área educacional, cultural e social;
- c) consolidar antigas parcerias e alianças e estabelecer novas: mobilizar instrumentos, recursos e canais de informação já existentes; otimizar recursos humanos e financeiros, públicos ou privados, constituindo um sistema integrado e interativo que contribua para ampliar os meios e o raio de ação da Educação.

A autora destaca a nítida prioridade para o ensino fundamental, seus alunos e professores, e a prioridade dada a dois programas: TV Escola e ProInfo.

A partir dessas informações, depreende-se que a criação da SEED e suas linhas de ação se mantêm coerentes com a priorização da satisfação das necessidades básicas de

¹⁶ Palestra proferida pela professora Carmen Moreira de Castro Neves (assessora gabinete/SEED/MEC) no Seminário de Capacitação de Gerentes do Programa TV Escola em 1996.

aprendizagem e com os propósitos de melhoria da qualidade por meio do uso de tecnologias e da formação de professores.

Quanto à TV Escola, Neves (1996) informa que o ano de 1996 foi marcado por ações para consolidar o programa. Segundo a autora, neste ano, 51.820 escolas haviam sido cadastradas, 38.846 kits tecnológicos foram adquiridos e, destes, 29.433 (75,76%) estavam instalados.

A não instalação de todos os kits é justificada com base nos Relatórios e Acompanhamento e Avaliação da TV Escola pelos fatores: inadimplência de Estados e municípios, impedindo o repasse do recurso; demora nos processos de licitação e na entrega dos equipamentos pela firma vencedora; equipamento adquirido fora das especificações sugeridas; instalação elétrica danificada ou rede instável; falta de clareza, em algumas licitações, na identificação dos responsáveis pela entrega e instalação dos kits.

Ao analisar as justificativas de não instalação dos kits, apresentadas pela autora, percebe-se que estas incidem, exclusivamente, na dimensão gerencial-operacional (secretarias e escolas), parecendo isentar o MEC, como dimensão político-estratégica, das responsabilidades da não instalação. Deste modo, cabe questionar se essas motivações não concorrem com a lógica de desresponsabilização do Estado e responsabilização dos executores.

Outros três aspectos apresentados pela autora também são relevantes. O primeiro se refere à capacitação de recursos humanos, do qual a autora afirma: “O êxito de um programa como a TV Escola é alcançado quando o professor é capaz de incorporá-lo ao projeto político-pedagógico da escola” (NEVES, 1996, p. 36). No entanto, os dados fornecidos pelos relatórios analisados pela autora não fornecem subsídios para inferir que o professor formado pela TV Escola tem incorporado os elementos do programa e de sua formação ao projeto político-pedagógico da escola, impossibilitando a avaliação da efetividade do programa.

No segundo aspecto, a autora sugere que os conceitos de educação inicial, formal, não formal, aberta e continuada tendem a ser substituídos pelo conceito de aprender ao longo da vida, sempre que o desenvolvimento pessoal e profissional o exigirem, baseado em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver em conjunto e aprender a ser. Percebe-se, portanto, a influência das orientações da Unesco na concepção de formação continuada de professores no Programa, quanto à educação ao longo da vida.

O terceiro aspecto reforça a participação da Unesco no programa. “Com recursos do Acordo MEC/ Unesco e implementado pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), o Programa de Acompanhamento e Avaliação da Implementação da TV Escola¹⁷ visitou 1.296 escolas (4,40%), nos estados e no DF” (p. 37). No entanto, o único dado indicado é o da ascendência da utilização da TV Escola, a partir do percentual de kits instalados, o qual subiu de 64% para 82%, não havendo registro de número de professores e alunos atendidos, bem como dos resultados efetivos do programa nas escolas que possuem os kits instalados.

Segundo os dados do relatório, a Unesco aparece também na capacitação de multiplicadores para o Programa, obtendo os seguintes resultados:

10.923 multiplicadores treinados - pelo Acordo MEC/ Unesco, implementado pelo Consed - em:

- a) 03 workshops regionais (200 participantes);
- b) 19 workshops estaduais - 1a. fase (3.937 participantes);
- c) 08 workshops estaduais - 2a. fase (6.786 participantes).

O relatório apresenta uma síntese dos recursos aplicados na TV Escola e no ProInfo em 1996:

Tabela 4 – Recursos aplicados em 1996

Especificação	Valor (R\$)
· Material Impresso	1.383.875
· Aquisição de Direitos de Transmissão	710.700
· Produção de Programas	1.826.440
· Informática na Educação	248.688
· <i>Avaliação e Capacitação (Acordo MEC/UNESCO)</i>	<i>284.063</i>
TOTAL	4.453.766

Fonte: MEC/SEED, 1996.

Deste modo, o relatório informa que a SEED elaborou documento de Assistência Preparatória e Documento de Projeto do Sistema Nacional de Educação a Distância - PRODOC, ambos aprovados em reunião tripartite com representantes do Governo Brasileiro - MEC, Agência Brasileira de Cooperação - ABC e Projeto das Nações Unidas para o

¹⁷ Estes relatórios, bem como o Acordo Unesco/Brasil não foram disponibilizados para esta pesquisa, mesmo após solicitação à Unesco Brasil.

Desenvolvimento - Pnud¹⁸. Foi firmado o Convênio n.º. 005/96 com o Pnud, objetivando o financiamento do Projeto BRA/96/008, que, fundamentalmente, implementa as linhas de ação previstas no Projeto Nordeste.

O que se destaca neste convênio é que o mesmo tem como objetivo a consolidação da TV Escola, visando o repasse de R\$ 998.687,00 para a produção de programas educativos de TV.

EXTRATO DE CONVÊNIO	
ESPÉCIE:	Convênio n. 005/96
CONCEDENTE:	Secretaria de Educação a Distância - SEED do Ministério da Educação e do Desporto
BENEFICIADO:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD, EX 0250010
OBJETIVO:	Consolidação da TV Escola e a implantação do Programa de Informática Educativa.
PROGRAMA DE TRABALHO:	08042011372248002 - Produção de Programas Educativos de TV.

Fonte: DOU, 21/10/1996.

O Relatório de Gestão da SEED do ano de 1997 reafirma a prioridade do MEC dada o programa e demonstra que este já atingia 82% do alunado brasileiro matriculados no ensino fundamental, em 18/12/97.

Tabela 5 – Números da TV Escola em 1997

Escolas	Números absolutos	Observações
Total de escolas urbanas com mais de cem alunos existentes no País	41.979	650.000 professores 21,5 milhões de alunos
Total de escolas beneficiadas pelo programa	32.534	77,5% das escolas com mais de 100 alunos existentes no país
Total de escolas não beneficiadas pelo programa	9.445	22,5% das escolas com mais de 100 alunos existentes no país
Kits tecnológicos	Números absolutos	Observações
Total de kits instalados	31.883	98% das escolas beneficiadas
Total de kits não instalados	651	2% das escolas beneficiadas
Total de kits funcionando	26.463	83% das escolas que instalaram o kit
Total de kits não funcionando	5.460	17% das escolas que instalaram o kit

¹⁸ De acordo com o site institucional (<http://www.pnud.org.br>), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza. Juntamente com o Governo Brasileiro, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento age como garantidor da execução, do monitoramento e da avaliação dos recursos provenientes de Agências de Cooperação, Organismos Financeiros Internacionais, do próprio governo e de outras agências, programas e fundos das Nações Unidas. As principais fontes de financiamento destes projetos foram o governo brasileiro, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Utilização do Programa	Números absolutos	Observações
Total de escolas que utilizam o Programa TV Escola	19.450	73,5% das escolas com kit funcionando
Total de escolas que não utilizam o Programa TV Escola	7.013	26,3% das escolas com kit funcionando

Fonte: MEC/SEED, 1997.

Relembrando os dados de 1996, neste ano haviam 29.433 kits instalados. Em 1997, este número subiu para 31.883, representando um aumento de 2.450 kits instalados no período de um ano. No entanto, destaca-se que 5.460 (17%) dos kits instalados não funcionam e que, aproximadamente, um quarto (26,3%) das escolas com kit funcionando não utilizam o Programa TV Escola. Isto demonstra fragilidades na implementação do programa, tanto quanto ao critério de eficiência como de eficácia.

No Relatório, há o destaque para as atividades de capacitação de professores para utilização da TV Escola. Em 1997, foram realizados os II e III Workshop Nacional da TV Escola, com a participação de coordenadores estaduais, para tratar de questões relativas ao domínio operacional e utilização pedagógica do Programa, bem como a definição de metodologia adequada de gestão do programa nos diferentes estados. Houve a previsão de repasse de recursos aos estados para o desenvolvimento do Programa de Capacitação de Professores para Utilização das Novas Tecnologias – TV Escola.

Já no ano de 1998, as ações desenvolvidas no Programa TV Escola tiveram como objetivo a institucionalização do programa e sua plena utilização pelas escolas de ensino fundamental das redes estadual e municipal, de acordo com o Relatório do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos – DEPLAN da SEED (1998).

Com vistas à institucionalização do Programa, foram desenvolvidas ações de acompanhamento e avaliação permanente do programa, a fim de fornecer informações que levariam ao aperfeiçoamento e a novas proposições. Neste ano foram realizadas duas pesquisas: Avaliação Qualitativa do Programa, pelo Centro de Avaliação da Fundação CESGRANRIO; e Pesquisa Comparativa NEPP/UNICAMP. Os números da TV Escola em 1998 foram:

Tabela 6 – Números da TV Escola em 1998

Total de escolas urbanas que oferecem ensino fundamental com mais de 100 alunos e que têm kit	77,5%
Total de escolas que têm kit instalado	96%
Total de escolas com kit funcionando	83%
Total de escolas com kit funcionando e que fazem gravações	61%

Fonte: MEC/SEED, 1998.

Neste ano, percebe-se que o percentual de escolas com kit funcionando ainda não chega aos 100% e que as que fazem gravações não ultrapassam os 61%. Mesmo com três anos de funcionamento, os números do Programa ainda demonstram certa resistência de utilização “na ponta” do sistema, junto aos professores. Isto confere a configuração de um movimento de contradições e resistências quanto à implementação do Programa, relevando que este processo não se dá apenas por uma intervenção direta, sem movimentos de reação pelos executores.

Com a finalidade de minimizar as reações contrárias à utilização do programa, o Ministério da Educação investiu na formação dos agentes que poderiam utilizar-se do programa. A Capacitação de Recursos Humanos para o desenvolvimento do Programa TV Escola, iniciada em 1997 por meio do Curso de Especialização ofertado pela Universidade de Brasília, foi finalizado com 87 concluintes. Em 1998, a Capacitação de Professores para Utilização da TV Escola foi desenvolvida com recursos do Acordo MEC/Unesco para o alcance de maior número de professores, a partir do repasse de verba para cinco estados que englobaram o acompanhamento das séries veiculadas pelo Salto para o Futuro, a saber:

Tabela 7 – Capacitação de Professores para Utilização da TV Escola em 1998

ESTADOS	PROFESSORES CAPACITADOS	VALOR (*)
ALAGOAS	190	27.000,00
RIO GRANDE DO NORTE	200	40.500,00
RORAIMA	2.528	13.500,00
MATO GROSSO	100	27.000,00
ESPÍRITO SANTO	1.435	27.000,00
TOTAL	4.453	135.000,00

(*) A variação dos custos se deve ao formato do treinamento desenvolvido, o número de horas de treinamento e despesas com deslocamento e hospedagem dos treinandos.

Fonte: MEC/SEED, 1998.

Ao final de 1998, os números consolidados de professores capacitados pelo TV Escola foram:

Tabela 8 – Professores Capacitados – TV Escola

	1996	1997	1998
Professores/multiplicadores treinados	10.923	47.968	141.260
Professores treinados Salto para o Futuro	307.816	250.445	183.738
Total	318.739	298.413	324.998
Total acumulado	942.150		

Fonte: MEC/SEED, 1998.

Ainda em 1998, destaca-se a realização do IV Workshop da TV Escola, com o objetivo de discutir estratégias de implementação do Programa de Gestão Compartilhada nos Estados, o qual surgiu da necessidade de buscar uma forma de gerenciamento para o programa TV Escola. O Relatório Técnico do IV Workshop (MEC/SEED, 1998b) trouxe uma avaliação sobre que pontos impedem o melhor desempenho das secretarias estaduais de educação junto ao Programa TV Escola, divididos nas categorias:

1. EXTERNOS

- EAD ausente na estrutura das Secretarias
- Adesão ao programa TV Escola é mais política do que pedagógica
- Desarticulação entre os diferentes programas de EAD
- TV Escola não atende à diversidade regional do país
- TV Escola não envolve comunidade
- Políticas Educacionais não contemplam Programa TV Escola
- O atual papel social da Escola Pública é incompatível com os objetivos da TV Escola
- Secretarias de Educação não incluem a TV Escola em suas capacitações
- EAD requer estrutura compatível para seu gerenciamento
- Frequentes quedas de energia elétrica prejudicam TV Escola

2. CULTURA

- Educadores resistem ao programa do MEC
- Responsáveis pela educação não conseguem assimilar programas do MEC
- Nem sempre as adesões aos programas se dão com base em concepções pedagógicas

3. POLÍTICAS

- TV Escola é oficial, mas não é institucional
- Secretarias de Educação desconhecem Educação a Distância
- Projetos Pedagógicos não incorporam TV Escola
- Abrangência da TV Escola prejudica sua avaliação
- Estrutura do TV Escola não contempla competência e atribuições dos parceiros

4. ESTRATÉGIAS

- Parceria entre as instâncias governamentais não funciona
- Não há integração entre os programas do MEC
- Educadores desconhecem ao que é ensino a distância
- Divulgação deficiente prejudica programa do MEC
- Comunicação precária entre setores da SEC prejudica Programa

5. ESTRUTURA

- Entrave na definição de competência do Programa TV Escola, prejudica o seu desempenho
- O Programa TV Escola está aberto a parcerias
- Definir um responsável para o Programa TV Escola é garantia de sucesso
- O Programa TV Escola sofre consequências com a desarticulação entre Secretarias Estaduais e Demec's

6. PROCESSOS

- d) Fragmentação das ações intra e interinstitucionais
- e) Tímida divulgação do programa TV Escola na mídia, SES's e escolas
- f) TV Escola sem acompanhamento e avaliação
- g) Escolas desconhecem objetivos do Programa TV Escola
- h) Legislação não contempla profissionais envolvidos na TV Escola
- i) Projeto Político Pedagógico não contempla o programa TV Escola

7. OPERAÇÃO/EXECUÇÃO

- j) Infraestrutura precária dificulta utilização da TV Escola
- k) Infraestrutura deficitária nas coordenações de EAD
- l) Kit's tecnológicos são alvo fácil para ladrões
- m) Ausência de manutenção dificulta ações da TV Escola
- n) Distribuição de kit's impedida em Alagoas
- o) Governo atrasa envio de materiais da TV Escola

8. RECURSOS HUMANOS

- Inexistência de políticas de capacitação em novas tecnologias
- Calendário escolar não contempla hora/estudo do professor
- Insuficiência de Recursos Humanos dificulta evolução do Programa TV Escola
- TV Escola órfã de responsáveis nas unidades escolares
- TV Escola: rotatividade de professores inibe resultados
- Baixos salários não atraem professores para a TV Escola

9. RECURSOS FINANCEIROS

- Programa TV Escola sofre com escassez de recursos financeiros

Diferentemente dos outros relatórios apresentados, o do IV Workshop revela as fragilidades da implementação do programa e dá um retrato mais real das condições da TV Escola nos sistemas. No âmbito das Secretarias, percebe-se a desarticulação das políticas estaduais e nacionais, a partir dos aspectos citados referentes à: não integração entre os diferentes programas de EAD; comunicação ineficiente entre Secretarias e setores do MEC; e a falta de parceria entre instâncias governamentais.

Essas fragilidades incidem na dificuldade de institucionalização da TV Escola, quando os participantes do Workshop declaram que a adesão ao Programa é mais política do que pedagógica e que a TV Escola é oficial, mas não é institucional. O fato de que a EAD não faz parte das Secretarias, também ajuda a explicar as dificuldades da institucionalização.

E, finalmente, nas escolas, os problemas tomam maior proporção quando os dados apontam que os professores desconhecem a EAD e, conseqüentemente, resistem ao Programa e não há a incorporação deste ao Projeto Político-Pedagógico da escola. Esses professores também apontam a inexistência de políticas de formação para o uso de tecnologias.

A partir desses dados, infere-se que a implementação da TV Escola representa uma proposital inversão nas ações estratégicas de uma política de formação de professores. Esta inversão se justifica, em primeiro lugar, pela ausência de participação dos sistemas estaduais e municipais no momento da elaboração da política. Em segundo lugar, a ênfase inicial do programa foi instrumental, no sentido de disponibilizar a tecnologia às escolas sem uma preparação prévia de professores e de infraestrutura, depositando o sucesso do programa na própria tecnologia. E em terceiro lugar, a formação para uso da tecnologia foi posterior à disponibilização dos equipamentos às escolas, o que justifica a resistência dos professores para com o Programa.

Algumas das questões apontadas no Relatório do IV Workshop foram reapresentadas na Avaliação Comparativa do Programa TV Escola, realizada nos anos de 1997 e 1998 pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP. Esta pesquisa teve como objetivo avaliar a implementação do Programa de Apoio Tecnológico (Kit Tecnológico) e do Programa TV Escola nas redes públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, tratando de identificar os fatores institucionais e organizacionais que operam como facilitadores ou como obstáculos à implantação e funcionamento dos mesmos, além de estimar os graus de satisfação dos principais agentes e beneficiários com o Programa TV Escola (NEPP/UNICAMP, 1999). A pesquisa se definiu como comparativa porque se utilizou de dados da pesquisa Descentralização das Políticas Sociais: o que ensinam as experiências recentes da Merenda Escolar, do Dinheiro na Escola e da TV Escola, realizada pelo mesmo núcleo em 1997.

Os dados da Avaliação Comparativa apontaram que, em 1998, o Programa, estava presente em aproximadamente dois terços das escolas públicas brasileiras, atingindo cerca de 73% dos alunos (21,9 milhões) e 70% dos docentes (840 mil) do ensino fundamental público. Nesta abrangência, a capacitação docente, através da programação emitida, ocorre com periodicidade semanal ou, no máximo, mensal em pouco menos da metade das escolas.

Quanto ao processo de institucionalização do Programa, o relatório indica que houve um avanço nesse processo e “um crescente ‘amoldamento’ das atividades da TV Escola às estruturas e rotinas pedagógicas escolares” (p.2). Também sugere que os indicadores de desempenho mostram diferenças entre grupos de escolas, as desigualdades sendo mais acentuadas entre regiões e entre escolas municipais e estaduais. “Porém, as melhoras

verificadas entre 1997 e 1998 tenderam a reduzir estas diferenças, reforçando os impactos redistributivos da TV Escola” (p. 2).

Sobre essas referências, destaca-se o termo *amoldamento*, utilizado pela autora, que sugere o reforço da estratégia de implementação do programa “de cima para baixo”. Isto significa que a TV Escola se configurou como um elemento externo às escolas e que foi se impondo ao cotidiano delas.

No que se refere aos Indicadores de Resultados, a pesquisa aponta que em 1997, 3 entre 4 escolas urbanas com mais de cem alunos tinham recebido o kit e em funcionamento; 61% dessas gravavam os filmes exibidos. Em 1998, o kit chegou a 90% das escolas e 65% delas faziam gravações dos programas.

Apesar do crescimento no recebimento de kits e de kits funcionando, destaca-se que apenas 64% as escolas fazem gravações, demonstrando as dificuldades e resistências de implementação do Programa.

Tabela 9 – Kit tecnológico/TV. Indicadores de Desempenho: cobertura e funcionamento. Brasil. 1997-1998

Cobertura	Brasil		
	1997	1998	Taxa de Crescimento
Escolas que receberam o kit	78	90	16
Com kit instalado	96	92	-4
Com kit funcionando	83	92	10
Realizam gravações	61	64	5
Possuem + 100 filmes	37	39	6

Fonte: NEEP/UNICAMP, 1998

Por outro lado, a destinação e a periodicidade do uso dos filmes produzidos, que podem ser observadas na tabela a seguir, revelam que o programa tem servido mais aos alunos que aos professores, caracterizando a não efetividade do programa enquanto política de formação de professores.

Tabela 10 – Público-alvo e periodicidade da utilização dos programas. Brasil. 1997-1998

Público-alvo/ Periodicidade	Brasil		
	1997	1998	Taxa de Crescimento
Com docentes	59	61	3
• Utilização semanal	22	25	13
Com alunos	66	68	3
• Utilização semanal	34	35	4

Fonte: NEEP/UNICAMP, 1998

A análise da pesquisa quanto aos indicadores de eficácia sinalizou a maior autonomização da escola em relação à manutenção do equipamento. O percentual de escolas que providenciaram manutenção subiu de 47%, em 1997, para 56%, em 1998. Por outro lado, o que é entendido como autonomização da escola nada mais é do que a sua responsabilização, junto às Secretarias, pela manutenção do equipamento. O percentual de 56% demonstra a dificuldade das escolas em assumir essa responsabilidade.

No que se refere aos indicadores de eficiência social e os graus de satisfação dos usuários, a pesquisa aponta que diretores de três entre quatro escolas avaliam positivamente o conteúdo dos programas e sua eficiência para capacitar professores, enquanto aproximadamente dois terços aprovam também sua adequação ao currículo escolar. Contudo, as diversas dificuldades de implementação do programa prejudicam a eficiência social do mesmo.

As principais dificuldades e obstáculos à implementação do programa citados no relatório apontam a configuração adversa de escolas, nas quais o desempenho do programa ainda esbarra em dificuldades: “a escola municipal, pequena, cujos diretores têm ainda baixa escolaridade e são instáveis na função” (p. 9). Novamente, percebe-se o sentido de responsabilização das escolas para com a ineficiência do programa, desconsiderando as estratégias estabelecidas pelo MEC.

Os principais resultados do estudo de caso feito pela pesquisa também apontaram aspectos relevantes, os quais reafirmam problemas do processo de institucionalização da TV Escola.

- Capacitação: Ações de capacitação, realizadas pelo MEC e por técnicos estaduais, foram registradas nos oito estados pesquisados, porém a maioria dos agentes implementadores localizados nos municípios e nas escolas não havia recebido capacitação. Os entrevistados ressaltaram os workshops realizados pelo MEC. Entretanto, além das limitações dos eventos massivos, os treinamentos não foram contínuos nem sistemáticos, e na maioria das vezes, restringiram-se a orientar sobre a instalação e uso do kit, raramente trataram do conteúdo da TV Escola e de seu uso como recurso de capacitação e de apoio pedagógico. Outro problema é o fato de que as secretarias estaduais e municipais não recebem o material impresso. “Essa situação é mais grave nos

municípios que ainda se ressentem do forte isolamento em que são mantidos” (p. 11).

- Manutenção dos equipamentos: a maioria dos diretores demonstrou enfrentar dificuldades toda vez que necessita de um técnico especializado.
- Gravação e uso dos filmes: Nas escolas que os equipamentos são utilizados cotidianamente, o uso dos programas é ainda pouco sistemático, por isso mesmo sua periodicidade é errática.

As recomendações da pesquisa sugerem: fortalecimento da articulação do MEC com as Secretarias Estaduais e Municipais; municipalização do programa; envolvimento das universidades, faculdades e escolas de magistério no programa de capacitação docente através da TV Escola; estímulo à criação de comitês interinstitucionais de apoio ao uso da tecnologia na educação nos estados; estímulo à melhoria do desempenho do programa, através da premiação das experiências mais inovadoras no uso da TV; prioridade ao cumprimento das metas quantitativas de cobertura e de número de filmes por escolas; melhorar as estratégias de capacitação implementadas pelo MEC.

A Avaliação Comparativa serviu de base para outras análises realizadas por Draibe e Perez (1999) sobre o processo de implementação dos programas Kit Tecnológico e TV Escola. Destas, destaca-se o aspecto da descentralização do processo. Segundo os autores, o MEC idealizou um modelo fortemente descentralizado e autônomo, uma vez que, em última instância, delegou à unidade escolar o total arbítrio para uso do TV Escola.

Para eles, a radical descentralização levou a uma inserção muito frágil do programa nas redes, já que não houve previamente acordos e articulações bem estabelecidas com as secretarias estaduais e municipais de educação, de tal modo que seus papéis e funções na TV Escola estivessem bem definidos. Assim, as escolas careceram de sistemas de apoio para utilização dos equipamentos ou de recursos financeiros para a sua manutenção ou, ainda, de recursos humanos para operacionalizá-lo.

Se a opção de se dirigir diretamente à unidade escolar pode ser considerada positiva, porque possibilitou que o beneficiário tivesse acesso ao programa sem depender de complexos e lentos processos burocráticos, desconsiderou-se, no entanto, que a escola faz parte de uma organização institucional com hierarquia e rotinas. Entende-se, assim, o depoimento de inúmeros atores que concluem que o programa ‘está solto’ ou ‘ninguém é responsável por ele’. Os diretores não conseguem informações nas secretarias, principalmente dos municípios, porque os técnicos destas também pouco sabem sobre o programa. (DRAIBE e PEREZ, 1999, p.47)

Nesse sentido, cabe destacar que, o processo de descentralização aqui descrito, na verdade, representa um processo de desconcentração. De acordo com Lima (2008), descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder. Por outro lado, desconcentrar significa redistribuir responsabilidades e manter o poder de definições centralizado.

Portanto, a estratégia de implementação adotada pela TV Escola repassou as responsabilidades de execução e manutenção do programa às secretarias, deixando a tomada de decisões no âmbito do Ministério da Educação e dos organismos multilaterais envolvidos na sua implementação.

Também em 1998, a Avaliação da TV Escola, pela Fundação Cesgranrio (MEC/SEED, 1998c), se propôs a dar um caráter qualitativo à avaliação do programa. Os resultados da avaliação apontaram, dentre outros:

1. O tempo escasso para a produção dos vídeos, dificultando uma elaboração mais reflexiva.
2. O fio condutor que orienta a escolha desses vídeos não é claro. A seleção parece mais determinada pela disponibilidade do mercado do que por conteúdos formativos e informativos.
3. Muitos vídeos não facilitam uma aproximação mais imediata para o professor da realidade apresentada. “Apesar de seu grande impacto estético-visual, pode-se questionar sua efetiva contribuição para o enriquecimento da formação e aperfeiçoamento do professor” (p. 14).
4. A percepção de que quanto maior for a capacitação do professor para lidar com oferta educativa baseada em uma cultura de televisão, mais ele será aberto às repercussões das inovações.
5. As condições de trabalho do magistério operam como fatores de restrição à absorção da oferta tele educativa.
6. Os professores se defrontam com dificuldades decorrentes da realidade material ou organizacional da escola. O acesso às máquinas muitas vezes é restrito e obedece a uma hierarquia. As máquinas nem sempre têm uma manutenção regular, o número de monitores é insuficiente, e muitas escolas não têm instalações adequadas para abrigar a sala do vídeo.

7. Muitos professores veem os objetivos da TV Escola como ambíguos e questionam seu papel no programa. Quando o programa mantém vínculos com o cotidiano da escola, este desencadeia um indicador potencial do audiovisual para o enriquecimento dos processos educativos.
8. Os professores são a mais importante instância de mediação da TV Escola no universo escolar. Por isso, é preciso desenvolver processos de acompanhamento, não só de suas dificuldades, mas também das potencialidades que encontram para dar realidade à TV Escola.
9. Professores e estudantes demonstram que sabem e que podem manejar as tecnologias. As capacitações em várias instâncias facilitariam ainda mais o acesso da escola ao nicho da produção, ampliando seu papel de atores do processo educativo.
10. As maneiras como as escolas operacionalizam a TV Escola não é uniforme.
11. “Os processos administrativos e tecnológicos, porém, não são suficientes para, isoladamente, institucionalizar e efetivar grandes objetivos e expectativas de políticas públicas. A capacitação continuada de diretores, professores e demais funcionários da área técnico-pedagógica ainda demanda maiores investimentos por parte das Coordenadorias e secretarias de Educação” (p. 55).

Esta avaliação pontua mais claramente os obstáculos para a efetivação do Programa no âmbito dos sistemas estaduais e municipais, por isso, cabe comentá-los.

Quanto aos conteúdos dos vídeos, os dados apontam um distanciamento desses conteúdos com o cotidiano das escolas, o que revela a desarticulação da política com as escolas. Ao mesmo tempo em que se questiona como essa descontextualização dos conteúdos pode colaborar para a melhoria da qualidade da educação, indaga-se sobre o pressuposto de formação em serviço de professores com tais conteúdos.

As condições estruturais, como as de magistério e materiais dos sistemas, se apresentam como obstáculos ao Programa, deslindando a falta de um planejamento consistente junto aos sistemas para a implementação do mesmo.

A avaliação reafirma o papel fundamental do professor no processo de mediação e mostra a contradição quanto à falta de capacitação para o uso da TV nos processos educativos, comprometendo a eficácia do programa para a formação de professores.

Cabe, no entanto, destacar que as avaliações do Programa realizadas até 1999 pelo NEPP/UNICAMP e pela CESGRANRIO tinham como objetivo avaliar a eficácia e a eficiência do programa, sobretudo quanto à quantidade e ao funcionamento dos kits tecnológicos nas secretarias de educação. Os dados dessas avaliações serviram para legitimar ações do Banco Mundial e da Unesco quanto à assistência técnica e financeira ao Programa para garantir a sua eficiência e eficácia, todavia ausente de uma avaliação da sua efetividade social.

Segundo Souza (2005), o Programa TV Escola iniciou uma segunda fase de desenvolvimento em 2000, a partir dos resultados das avaliações realizadas no período de 1996 a 1999. Nestas avaliações, um elemento que apareceu de forma recorrente foi o da formação para usuários do programa.

A alternativa proposta para atender à demanda de capacitação foi expressa no Projeto BRA/99/017, numa articulação entre o governo do Brasil e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud. Este projeto, intitulado *Educação a Distância para Professores e Profissionais da Educação*, tem como objetivo capacitar professores sem habilitação para o exercício do magistério utilizando-se metodologia de educação a distância e apoiar a capacitação de professores e profissionais da educação por meio de ensino a distância.

O PRODOC – Documento do Projeto BRA/99/017 descreve que no âmbito deste projeto está prevista a implementação de ações de capacitação voltadas à (1) formulação de professores que atuam no magistério sem a devida habilitação – foco do programa ProFormação – e (2) ações de apoio ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias de educação a distância para programas de capacitação de professores e profissionais da educação.

Este documento recupera as diretrizes da política educacional traçada pelo MEC no Planejamento Político-estratégico, como resposta aos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e fixados no Plano Decenal de Educação para Todos. Dentre estas, o estímulo e financiamento a programas de formação continuada de professores e disseminação e utilização de novas tecnologias educacionais, no âmbito do Programa Nacional de Educação a Distância.

O documento se fundamenta em três níveis de problemas de desenvolvimento a serem abordados pelo projeto. O terceiro deles diz respeito à necessidade de capacitar docentes e

profissionais da educação para otimização do uso da TV Escola, “instrumento de ensino a distância dotado de imenso potencial de melhoria do ensino” (p. 7).

A aplicação de instrumentos de educação a distância é fundamental para o aprimoramento destes esforços, na medida em que se coaduna com as necessidades de promoção de eventos de abrangência nacional para corrigir desigualdades regionais e sociais de uma realidade heterogênea, e disseminar conhecimentos técnico-científicos, pedagógicos e de gestão educacional. Programas de capacitação docente a distância permitem também a rápida incorporação de elementos e tecnologias emergentes mais eficientes do ponto de vista pedagógico [...] o Programa TV Escola, servirá de veículo para distribuição de vídeos e de material de apoio aos esforços de capacitação do MEC (BRASIL/PNUD, 2000, p. 8).

Para demonstrar a amplitude do Programa, o PRODOC reproduz os dados das avaliações da TV Escola. Dados sobre cobertura e utilização da TV Escola, a saber:

Tabela 11 – Cobertura e Utilização do Programa TV Escola 1997 – 1999

Escolas urbanas que oferecem ensino fundamental com mais de 100 alunos	1997	1998	1999
Que têm o equipamento	77,5%	90%	91%
Que têm o equipamento INSTALADO	96%	92%	95%
Que têm o equipamento FUNCIONANDO	83%	92%	99%
Que FAZEM GRAVAÇÕES	61%	64%	59%

Fonte: BRASIL/PNUD, 2000

Importante salientar que, no período de 1997 a 1999, houve o aumento de 77,5% para 91% de escolas que receberam o kit tecnológico. No entanto, o percentual de escolas que fazem gravações reduziu de 61% para 59%, revelando as dificuldades de efetivação da TV Escola.

A tabela 12 remete as dificuldades para gravar às condições estruturais das escolas, reafirmando a falta de preparação prévia dessas para admitir o Programa no seu cotidiano.

Tabela 12 – Dificuldades para gravar 1997 – 1999

	1997	1998	1999
Falta de funcionários	55%	48%	43%
Falta de tempo	37%	35%	30%
Problemas técnicos	28%	27%	34%
Não sabem gravar	18%	9%	10%

Fonte: BRASIL/PNUD, 2000

Sobre os programas da TV Escola, a Tabela 13 mostra uma avaliação mais positiva em relação aos conteúdos, mas com menos eficiência para a formação dos professores, se contradizendo quanto ao objetivo da TV Escola.

Tabela 13 – O que os diretores acham dos programas 1997 – 1999

	1997	1998	1999
Adequados ao conteúdo	73%	77%	77%
Adequados ao currículo	60%	65%	68%
Eficientes na capacitação de professores	64%	69%	67%

Fonte: BRASIL/PNUD, 2000

Os dados da Tabela 13 se mostram, portanto, coerentes com os dados da Tabela 14, os quais comprovam o menor percentual de utilização dos programas com docentes no período.

Tabela 14 – Periodicidade da utilização dos programas 1997 – 1999

	1997	1998	1999
Utilização semanal com docentes	22%	25%	31%
Utilização semanal com alunos	34%	35%	34%

Fonte: BRASIL/PNUD, 2000

A análise desses dados apresentada no documento afirma que:

O processo de institucionalização plena da TV Escola requer apoio intensivo à sua efetiva utilização. Os dados indicam que uma das áreas que merece maior e rápida atenção é a capacitação de professores. Daí, a importância deste documento de projeto contemplar a capacitação de docentes para utilização do TV Escola. Ademais, o TV Escola será um veículo de distribuição dos programas que serão produzidos para apoiar esforços de capacitação de professores e profissionais de educação. (BRASIL/PNUD, 2000, p. 13)

Assim sendo, o objetivo de desenvolvimento do Projeto é “contribuir para a melhoria do desempenho da rede escolar pública de ensino básico, entendido como a **elevação de sua qualidade, eficiência e equidade**, mediante a capacitação profissional de professores e o aprimoramento da prática profissional de todos os segmentos profissionais da educação na prática pedagógica e na gestão escolar (BRASIL/PNUD, 2000, p. 15).

Observa-se, portanto, que o Projeto se ajusta aos pressupostos iniciais da TV Escola, que têm como finalidade a melhoria da qualidade da educação, por meio da formação de professores e do uso de tecnologias, em conformidade com as diretrizes do Banco Mundial e da Unesco.

O projeto se propôs a desenvolver ações em duas frentes: ações voltadas à capacitação de professores sem habilitação, espaço de atuação do ProFormação; e ações voltadas a apoiar ações de capacitação de outros programas desenvolvidos e apoiados pelo MEC: FUNDESCOLA e TV Escola. Segundo o documento, o programa de capacitação de professores e profissionais da educação para utilização de novas tecnologias é um programa voltado ao enriquecimento do uso da tecnologia na escola, o que inclui a TV Escola, mas não

se esgota nele. “O programa deverá ter duração de 160 horas e poderá contar com o apoio da UNIREDE, a Universidade Pública Virtual que está se formando a partir da conjunção de esforços de universidade públicas para atuar em programas de educação a distância” (p. 20).

A assistência técnica em curso do Pnud é identificada no documento da seguinte forma:

Especificamente em relação à educação a distância, a assistência do Pnud está referenciada no Projeto BRA/96/008, que pretendeu implementar o Programa Nacional de Educação a Distância, cujos objetivos específicos englobavam:

- A consolidação do Programa TV Escola;
- A implantação da Informática Educacional;
- A formação de professores em exercício no magistério de 1º grau com metodologia de educação a distância; e
- A otimização das potencialidades e perspectivas do Sistema Nacional de Educação a Distância.

Por questões orçamentárias e entraves burocráticos, a execução do projeto foi iniciada apenas no princípio de 1999. O início de sua implementação exigiu uma revisão do Documento do Projeto, com a readequação dos resultados e atividades previstos originalmente ao estágio de desenvolvimento dos objetivos e às necessidades de atuação da Agência Executora. Foram mantidas apenas as ações referentes à consolidação do Programa TV Escola. A parte executada visou cobrir necessidades imediatas de uma área bastante onerosa do Programa TV Escola: pré-produção, produção e pós-produção de programas, bem como produção de materiais de apoio.

“A parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud foi decisiva para a execução de algumas ações do Programa Nacional de Educação a Distância nos últimos dois anos” (p. 26)

O documento revela que “a política de educação a distância do Ministério da Educação e do Desporto está estreitamente relacionada com os quatro componentes do paradigma do desenvolvimento humano, que o Pnud assume no Relatório de Desenvolvimento Humano – 1995 (Human Development Report, 1995, p.12): produtividade, equidade, sustentabilidade e ‘empowerment’” (p. 27).

O resultado 2.3 proposto pelo projeto é: professores e profissionais da educação, em especial aqueles integrantes, no âmbito do programa Fundescola, do Escola Ativa, capacitados para utilização de novas tecnologias aplicadas à educação, inclusive a TV Escola. As atividades previstas para os resultados são:

- a) Formular, em conjunto com o Fundescola, um programa de capacitação de aproximadamente 160 horas, para o aperfeiçoamento dos professores e profissionais da educação, voltado para a dinamização do cotidiano escola, inclusive para o atendimento de ações de aceleração e recuperação de estudos, que contemple módulos para o manuseio de equipamentos, utilização de novas tecnologias e papéis e relações no processo de ensino e aprendizagem;
- b) Produzir programas educativos para capacitação de professores e profissionais da educação para veiculação na TV Escola;
- c) Distribuir/veicular programas educativos para capacitação de professores e profissionais da educação para utilização da TV Escola mediante inclusão na programação da TV Escola;
- d) Monitorar e avaliar os resultados propostos e seu impacto junto às escolas beneficiárias no que se refere à qualidade do ensino e aos hábitos de utilização da TV Escola.

Quanto ao aspecto financeiro, o documento afirma que a execução do Projeto apresenta risco bastante reduzido por tratar-se de recursos externos, cuja liberação não depende da inclusão no Orçamento da União. O Documento de Projeto “contempla atividades financiadas com recursos de empréstimos obtidos junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird” (p. 36). O resumo dos investimentos traz os seguintes dados:

Início das atividades	13/09/1999
Conclusão prevista	31/12/2007
Orçamento	Total: US\$ 27.215.848 Banco Mundial: US\$ 274.700 Governo do Brasil: US\$ 26.146.451 Total implementado até 2009: US\$ 29.789.079,45
Unidade PNUD	Políticas Públicas e Sociais Responsável no PNUD: Maristela Baioni
Dados atualizados	22/03/2010

Sobre as revisões do documento, este estabelece que poderão ser feitos mediante assinatura do representante residente no Pnud, contanto que ele, ou ela, esteja seguro(a) de que o Governo e o Banco Mundial não farão qualquer objeção às alterações propostas.

Esta articulação é mencionada por Souza (2005) como estratégia à obtenção dos recursos que pudessem promover a qualidade da educação por meio do financiamento externo, especialmente do BID e do Banco Mundial, conforme relata Souza (2005):

Durante os oito anos de gestão no MEC, realizamos um amplo uso do financiamento externo, especialmente do BID e do Banco Mundial. No caso do Brasil, dado que o Banco Mundial atuava no ensino fundamental, fui buscar apoio do BID para o ensino médio e para a educação profissional. Para cada uma dessas áreas, aprovamos projetos de 500 milhões de dólares cada um. Com o Banco Mundial, além dos 800 milhões de dólares que estavam aprovados, firmamos três novos projetos em um total de 2,3 bilhões de dólares exclusivamente para o ensino fundamental. (p. 63)

Os valores registrados no resumo do Projeto permitem inferir que, em cumprimento às condições de assistência técnica e financeira do Banco Mundial, esta instituição financeira disponibiliza a menor parte dos recursos financeiros para a execução do projeto, sendo o governo brasileiro responsável pelo maior aporte financeiro. Em contrapartida, o organismo internacional determina suas condições e diretrizes para a implementação de projetos, conduzindo a sua execução e avaliação. Nesse sentido, corrobora-se a tese de Silva (2002) quanto à relação de consentimento do governo brasileiro às condicionalidades do Banco Mundial, como garantia de exequibilidade de tais projetos.

Cumprindo com o estabelecido na PRODOC, em 2000, o MEC desenvolveu com a Unirede o curso TV na Escola e os desafios de hoje. O Projeto Básico *Capacitação a Distância de Recursos Humanos para Utilização da TV Escola – Curso TV na Escola e os Desafios de Hoje – SEED/Unirede* definiu que este curso seria executado pela Fundação Universidade de Brasília, responsável pela articulação com a Unirede. O objetivo do curso era capacitar 30.000 diretores, coordenadores pedagógicos e professores das escolas dos Programas Escola Ativa e Plano de Desenvolvimento das Escolas e demais escolas das redes estadual e municipal de todo território brasileiro, para apropriação e utilização das novas tecnologias, com ênfase na TV Escola.

O módulo I do curso (Unirede e SEED/MEC, 2000) esclarece que a integração destas duas iniciativas (TV Escola e UniRede) no projeto TV na Escola e os Desafios de Hoje visa ao oferecimento de cursos e atividades com qualidade, procurando atender à demanda de qualificação por meio da TV, vídeo e outras tecnologias no cotidiano escolar. Sinaliza, ainda,

que, em breve, poder-se-á integrar vídeo e Internet para a educação a distância, abrindo o caminho da TV Escola em direção a um esquema mais interativo. O módulo ainda faz referência à organização do curso como resposta às solicitações de educadores entrevistados na pesquisa desenvolvida em 1999 pelo NEPP/UNICAMP, a qual evidenciou que 86% dos professores entrevistados revelaram querer capacitar-se para melhor utilizar a TV Escola. Deste modo, as características importantes evidenciadas no curso foram:

- o compromisso com a atualização e o aperfeiçoamento profissional do professor e com a melhoria da qualidade do ensino público;
- a tecnologia como recurso, não como finalidade; e
- o princípio de equidade - um curso, com a mesma qualidade chegando ao mesmo tempo para quase 60 mil escolas da rede pública brasileira.

O curso foi organizado para preparar e aperfeiçoar profissionalmente: professores, para explorar as tecnologias disponíveis (TV Escola e outras), qualificando sua atuação em sala de aula; coordenadores/supervisores, para desempenhar seu papel de integrar e modernizar as práticas pedagógicas; diretores/assessores, para buscar formas de gerenciamento que facilitem a inserção da tecnologia no cotidiano de sua escola.

De acordo com o *Relatório Parcial sobre Questões Pedagógicas do Curso*, no período de 15 de outubro de 2000 a julho de 2001, o referido curso tem como objetivo principal capacitar profissionais da educação que, como educadores comprometidos com a formação de crianças, jovens e adultos, precisam trabalhar com as tecnologias, de modo autônomo, criativo e crítico, além de integrá-las harmoniosamente em um projeto político-pedagógico, cujo foco esteja na qualidade de uma educação cidadã. Nele, estimula-se a exploração do acervo de distintos programas veiculados pela televisão aberta e pela TV Escola em múltiplas dimensões: para o próprio desenvolvimento profissional dos cursistas; em sala de aula; para enriquecer as atividades e a aprendizagem dos alunos; na gestão da escola e na articulação entre a escola e a comunidade. O curso admitiu, aproximadamente, 34 mil professores inscritos (FIORENTINI, 2001).

Carneiro (2003) ainda esclarece que o curso trata-se de uma proposta de integração cultural não limitada ao uso de equipamentos, articulando formação-prática e inscrevendo-se no percurso profissional do professor. “Reinveste na prática o benefício de uma formação. Integra a formação em seu desenvolvimento profissional” (CARNEIRO, 2003, p. 148).

Percebe-se, portanto, que a finalidade do curso TV na Escola e os Desafios de Hoje apresenta uma concepção de formação de professor voltada ao entendimento do processo formativo como o de desenvolvimento profissional docente, baseado no pressuposto da educabilidade do ser humano, de forma contínua. Esta concepção distingue-se da concepção inicial do TV Escola, a qual foi implementada com base no pressuposto de formação compreendida como treinamento.

Em 2001, outra avaliação foi realizada pelo NEPP/UNICAMP. Os dados revelaram que 86% de escolas urbanas com mais de cem alunos possuíam o kit tecnológico. 91% instalaram os equipamentos, das quais 77% possuíam os equipamentos em condições de funcionamento e, dessas, 50% gravaram os programas da TV Escola.

Sobre o desempenho do programa, 70% das escolas que possuem kit utilizavam com docentes e 67% utilizavam com os alunos. No entanto, em torno de 30% das escolas cerca de metade dos professores utilizaram e, em torno de 60% das escolas, menos da metade ou nenhum professor utilizou.

Esses dados demonstram que não houve mudança significativa quanto ao desempenho do programa, pois 50% das escolas continuavam não gravando os programas, apesar da pequena melhora do índice de utilização dos vídeos com os docentes.

A pesquisa também revelou outros dados interessantes. A tabela 15 mostra que a maioria das escolas continuava sem um espaço adequado para acomodar os equipamentos.

Tabela 15 – Local de instalação dos equipamentos

Local de instalação dos equipamentos
19% das escolas possuíam sala de vídeo
16% optaram por uma solução ambulante (móvel com rodinhas)
11% das escolas mantinham equipamentos na própria sala de aula

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Além da falta de espaço adequado, a dificuldade quanto à manutenção dos equipamentos ainda permanecia, sobretudo das antenas parabólicas, conforme a Tabela 16.

Tabela 16 – Condições de manutenção dos equipamentos

Condições de manutenção dos equipamentos
87% das escolas possuíam os aparelhos de TV em condições de uso
82% das escolas possuíam os aparelhos de vídeo cassete em condições de uso
62% das escolas possuíam as antenas parabólicas em condições de uso

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Na Tabela 17, os dados evidenciam que a problemática da manutenção dos equipamentos não foi superada, mesmo depois de todas as avaliações realizadas apontarem a necessidade de novas estratégias.

Tabela 17 – Responsabilidade pela manutenção dos equipamentos

Condições de manutenção dos equipamentos
48% das escolas efetuaram, elas próprias, a manutenção do kit tecnológico
25% das escolas receberam manutenção dos aparelhos das secretarias estaduais ou municipais

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Juntamente à manutenção dos equipamentos, a questão da segurança é recorrente nas escolas, de acordo com os dados da Tabela 18.

Tabela 18 – Condições de segurança dos equipamentos

Condições de segurança dos equipamentos
14% das escolas o aparelho foi roubado
21% das escolas tiveram o aparelho de videocassete roubado
6% das escolas tiveram antena parabólica roubada

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Ainda no aspecto da infraestrutura necessária ao Programa, a Tabela 19 comprova que poucas escolas conseguem manter uma videoteca organizada.

Tabela 19 – Gravação de fitas

Gravação de fitas
24% das escolas não possuíam fitas gravadas
25% das escolas possuíam menos de 50 fitas
32% das escolas possuíam mais de 100 fitas

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Como complemento a esses dados, a Tabela 20 indica que as escolas, até o momento, não possuem condições adequadas para realizar a gravação dos programas.

Tabela 20 – Principais problemas ou impedimentos para que as escolas realizem a gravação dos programas

Principais problemas ou impedimentos para que as escolas realizem a gravação dos programas
Falta de pessoal disponível para realizar as gravações
Problemas técnicos com os equipamentos e com a transmissão
Quantidade insuficiente de fitas virgens

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Apesar das iniciativas de capacitação promovidas pelo MEC, a Tabela 21 expressa que a demanda para formação de professores não contemplou a abrangência do Programa. Destaca-se que em 75% das escolas, os professores não receberam qualquer tipo de capacitação para uso da TV Escola.

Tabela 21 – Capacitação para a implementação do Programa

Capacitação para a implementação do Programa
55% dos diretores demandaram mais atividades de capacitação
Em 75% das escolas, os professores não receberam qualquer tipo de capacitação para o uso da TV Escola

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

Os motivos apontados pelos diretores para a não utilização da TV Escola pelos professores foram: eles têm dificuldades em utilizar os recursos da TV Escola porque não foram bem capacitados para tal (segundo 52% dos diretores) e estão mais acostumados a utilizar o livro didático (44% dos diretores); infraestrutura insuficiente (número insuficiente de equipamentos, dificuldade de movimentação deles, ausência de videoteca na escola). As sugestões dos diretores para melhoria do desempenho do Programa foram:

Tabela 22 – Sugestões dos diretores de escolas para o melhor desempenho do Programa

Sugestões dos diretores de escolas para o melhor desempenho do Programa
55% sugeriram que o professor seja melhor capacitado ou mais incentivado para o uso do Programa
49% apontaram para a necessidade dos professores assumirem mais a utilização do Programa
25% apontaram para a necessidade dos coordenadores pedagógicos assumirem mais decididamente a coordenação do Programa
30% sugeriram que a Secretaria de Educação nomeie um profissional para a coordenação do Programa na escola
31% apontaram para a necessidade solucionar os problemas técnicos existentes
28% consideraram que o uso mais intenso do material impresso de apoio pode contribuir para a melhoria do Programa

Fonte: NEEP/UNICAMP, 2001

A pesquisa também apontou dados sobre a avaliação realizada pelos professores, do computador como recurso didático, concluindo que 50% dos professores consideraram positivo o uso do computador para a capacitação dos professores e 49% avaliaram positivamente o uso do computador em atividades com os alunos.

Este levantamento na avaliação do Programa TV Escola sugere a referência à publicação da Coleção Informática para mudança na Educação, *Tecnologia para educadores: desenvolvimento, estratégias e oportunidades* (MEC/PROINFO, 1999), de autoria de Lynne Schrum, presidente da International Society of Technology in Education – ISTE.

As diretrizes do documento também podem ser relacionadas à estratégia de cooperação internacional como instrumento efetivo de implantação da política educacional, segundo Souza (2005). Destaca-se o acordo de cooperação Brasil - Estados Unidos que contemplou dentre as cinco áreas prioritárias: (1) desenvolvimento e uso de tecnologias na educação; (2) fortalecimento da preparação e do desenvolvimento profissional de professores e administradores de escola.

Deste modo, o referido documento tem como objetivo:

Definir as etapas da criação de um sistema útil de Educação a Distância online, coerente e adequado ao contexto das necessidades e dos problemas brasileiros. [...] Finalmente, serão apresentadas sugestões para o uso da Educação a Distância online em conjunto com outros modelos tradicionais e de Educação a Distância, a fim de atingir os estudantes a um custo adequado (MEC/PROINFO, 1999, p. 9)

O documento indica que os meios tradicionais de aprendizado a distância usavam meios passivos (papel, áudio e vídeo) com limitada interatividade. Logo, as tecnologias de redes e comunicações ofereceriam a oportunidade de melhorar a comunicação, a interatividade entre os participantes e a incorporação de modelos pedagógicos cooperativos, sugerindo atividades para uma combinação de educação a distância em vídeo e educação online.

Contudo, o documento afirma o desafio da formação do professor para lidar com tecnologias, recomendando que o Brasil considere algumas das lições aprendidas por instituições já engajadas neste propósito, bem como o uso do equipamento para TV Escola já existente em cada escola.

O Brasil se alia a outros países em todo o mundo que também estão começando a encarar o professor como uma grande força para empregar o uso apropriado da tecnologia da informação para reforçar o ensino e aprendizagem [...] Organizações como o Banco Mundial, o Departamento Americano para Educação e a Sociedade Internacional para a Tecnologia na Educação (ISTE) reconheceram que os educadores serão incapazes de maximizar o potencial da tecnologia sem um apoio significativo (MEC/PROINFO, 1999, p. 25)

O último documento do Ministério da Educação sobre a TV Escola no governo Fernando Henrique Cardoso foi o TV Escola Relatório 1996 – 2002 (BRASIL/MEC/SEED, 2002). Este relatório já informa uma mudança estrutural no programa que, para garantir imagem e áudio de excelente padrão, a transmissão analógica passou a ser por sinal digital, gerando um processo de substituição das antenas parabólicas originais, em 2002. Além disso,

o documento afirma o atendimento às recomendações da ISTE, mencionadas anteriormente. “É importante registrar que, com o amadurecimento do programa e dos atores nele envolvidos, novas oportunidades e novos patamares serão alcançados, especialmente com a confluência tecnológica entre computadores e a TV digital” (p. 5).

No histórico do programa, o relatório corrobora que a TV Escola é uma resposta concreta aos objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica estabelecidos pelo Plano Decenal, o qual determinou, entre outros, assegurar “a todas as unidades de ensino padrões básicos de provisão de ambiente físico, de recursos e tecnologias instrucionais e enriquecer o acervo de recursos e tecnologias de apoio à escola e aos professores e dirigentes”.

Sobre o Projeto de Gestão Compartilhada, resultado do III Workshop em 1997, os principais resultados descritos no relatório foram a adoção de um conceito de gestão mais apropriado às características da educação a distância e a elaboração pelos estados de seus planos de gestão. No entanto, a última etapa do Projeto – o apoio técnico e financeiro para a implantação dos Planos estaduais – não foi concluída, pois em 2000 terminou a parceria com a Casa Civil e a SEED não teve disponibilidade financeira para assumir a ação.

No que se refere aos investimentos financeiros, o relatório apresenta os seguintes dados:

Tabela 23 – Investimentos em infraestrutura

Investimentos em infraestrutura	R\$
1995 – 1997	75.315.000
1998	8.250.375
1999	1.125.000
2000	Recursos contingenciados
2001	Recursos contingenciados
2002	(antenas digitais) 14.999.750
Total	99.690.125

Fonte: BRASIL/MEC/SEED, 2002

Também são relacionados os objetivos e metas do Plano Nacional de Educação – PNE para a educação a distância e a presença da TV Escola no alcance desses.

Quadro 5 – TV Escola no PNE

Prazos	Objetivos/metás	Observações
5 anos	16. Capacitar em cinco anos, pelo menos 500.000 professores para a utilização plena da TV Escola e de outras redes de programação educacional.	O curso TV na Escola e os Desafios de Hoje somado às ações dos estados e de alguns municípios permite o alcance da meta

10 anos	17. Instalar, em dez anos, 2.000 núcleos de tecnologia educacional, os quais deverão atuar como centros de orientação para as escolas e para os órgãos administrativos dos sistemas de ensino no acesso aos programas informatizados e aos vídeos educativos.	A TV na Escola está presente em 221 Núcleos de Tecnologia Educacional – NTE, do Proinfo. Há a necessidade de financiamento para equipar NTEs ainda não atendidos.
Sem prazo estabelecido	3. Utilizar os canais educativos televisivos e radiofônicos, assim como redes telemáticas de educação, para a disseminação de programas culturais e educativos, assegurando às escolas e à comunidade condições básicas de acesso a esses meios.	A TV Escola utiliza um satélite com o propósito de assegurar às escolas e comunidade o acesso a programas educativos de alto padrão de qualidade.
	6. Fortalecer e apoiar o Sistema Nacional de Rádio e Televisão Educativa, comprometendo-se a desenvolver programas que atendam as metas propostas neste capítulo	A SEED já assinou diversos Acordos de Cessão e Permuta de Imagens e Programas Televisivos, relativos à sua produção própria.
	7. Promover imagens não estereotipadas de homens e mulheres na Televisão Educativa, incorporando em sua programação temas que afirmem pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como a adequada abordagem de temas referentes à etnia e portadores de necessidades especiais.	A SEED zela por esses valores ao selecionar e produzir os programas para a TV Escola.
	10. Promover, com a colaboração da União e dos Estados e em parceria com instituições de ensino superior, a produção de programas de educação a distância de nível médio.	A TV Escola já oferece uma programação de enriquecimento e apoio ao ensino médio, em articulação com a SEMTEC.
	15. Assegurar às escolas públicas, de nível fundamental e médio, o acesso universal à televisão educativa e a outras redes de programação educativo-cultural, com o fornecimento do equipamento correspondente, promovendo sua integração no projeto pedagógico da escola.	Este é o propósito da TV Escola, no ar desde 1996. São necessários recursos para universalizar o acesso à TV Escola, alcançando escolas ainda não atendidas.
22. Observar, no que diz respeito à educação a distância e às novas tecnologias educacionais, as metas pertinentes incluídas nos capítulos referentes à educação infantil, à formação de professores, à educação de jovens e adultos, à educação indígena e à educação especial.	Toda a programação da TV Escola é desenvolvida em estreita articulação com a SEF, SEMTEC e SEESP, respeitando os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental, médio e indígena e a educação inclusiva.	

Fonte: BRASIL/MEC/SEED, 2002

Para a descrição da eficácia e eficiência do programa, o relatório se utiliza dos dados da pesquisa realizada pelo NEEP/UNICAMP em 2001, já apresentados anteriormente.

Quanto à digitalização do sinal da TV Escola, o relatório descreve que avaliações sobre a TV Escola mostraram que a principal causa da não utilização do programa está ligada à qualidade da recepção do sinal e ao desgaste dos equipamentos. Assim, a SEED iniciou o processo de substituição de cerca de 60 mil antenas parabólicas analógicas por antenas para recepção de sinal digital, permitindo a transmissão da TV Escola por quatro operadoras DTCOM, DirecTV, Teccat e Sky. O relatório ainda justifica que, por razões de limitação

orçamentária, a substituição acontecerá em etapas. A primeira, em 2002, permitiu a aquisição de 24 mil antenas.

A integração de tecnologias também foi registrada na produção de materiais da TV Escola na web. “A partir de 2002, na perspectiva da integração entre TC e Internet (TV Escola e ProInfo), a produção de vídeos da TV Escola começou a ser acompanhada de uma produção didática para a Internet”(p. 31).

Por fim, o relatório traz como perspectivas para a TV Escola a utilização de todas as mídias e recursos pedagógicos, propondo a integração dos seguintes programas:



Fonte: BRASIL/MEC/SEED, 2002

Como avaliação do Programa, ainda pode-se citar os resultados da Auditoria de Natureza Operacional, realizada pelo Tribunal de Contas na União em 2001, que teve como objeto o Programa TV Escola. Esta auditoria visou “avaliar em que medida o Programa TV Escola vem alcançando os seus objetivos e promovendo a equidade do ensino público” (BRASIL, TCU, 2001). Para isso, foram elaboradas quatro questões básicas, a saber:

1. A missão e os objetivos do Programa estão claramente assimilados pelos usuários?
A equipe apurou que 66% dos professores conheciam pouco ou mais ou menos a missão e o objetivo do Programa.

2. O atual critério de seleção de escolas do Programa favorece as regiões mais carentes, contribuindo para a promoção da equidade? Quando da implementação do Programa, a SEED adotou um procedimento rigorosamente quantitativo, qual seja, a oferta do kit tecnológico a todas as escolas públicas do ensino fundamental que dispusessem de energia elétrica e tivessem mais de 100 alunos. Assim, as regiões Norte e Nordeste foram prejudicadas, pois têm quantidade maior de alunos matriculados em escolas com menos de 100 alunos.
3. Que motivos levam um número significativo de professores a ainda não utilizarem o TV Escola, segundo recente pesquisa do NEEP/UNICAMP? A maior parcela de problemas recai sobre a falta de infraestrutura das escolas e pela necessidade de os docentes incorporarem a tecnologia de TV e vídeo no processo de ensino-aprendizagem.
4. Há critérios e responsabilidades definidas para execução, monitoramento e avaliação do Programa nas três esferas do governo? A equipe verificou que não existe definição formal de responsabilidade para execução do Programa pelo MEC e pelas secretarias estaduais e municipais. Assinala que, em virtude de não terem sido fixadas competências, a articulação entre os três níveis de governo e as escolas tem sido muito prejudicadas, constituindo-se num óbice no sucesso do Programa.

Além desses, os principais achados foram:

- o impacto esperado do Programa, na melhoria da qualidade do ensino público, não tem sido avaliado;
- não há fixação de indicadores ou metas com o intuito de monitoramento da utilização do Programa;
- o atual critério para a distribuição do Kit Tecnológico, por ser único, não se mostra o mais adequado para promover a redução das desigualdades regionais do País;
- com o advento do Programa TV Escola foram criados encargos para estados, municípios e escolas (treinamento do professor, gravação de programas, aquisição de fitas, montagem de videoteca, manutenção dos equipamentos e etc.) sem que fosse previamente acordado com esses entes

a assunção dessas novas responsabilidades, o que vem se constituindo em sério entrave à utilização do Programa, nos moldes idealizados;

- a ausência no orçamento da Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação – SEED/MEC de dotação específica para o Programa vem dificultando a realização tempestivas de ações vitais ao desenvolvimento da TV Escola;
- a distribuição dos materiais impressos, que dão suporte e complementam as ações televisivas, não se mostra a ideal, pois os materiais estão chegando com atraso e em quantidade mensal variável às escolas; são encaminhados a instituições particulares de ensino e do ensino fundamental não inseridas no Programa, bem como são utilizados como material de propaganda do TV Escola junto ao Congresso Nacional;
- o cadastro das escolas que possuem Kit Tecnológico, mantido pela SEED/MEC, para distribuição do material impresso, encontra-se desatualizado;
- na opinião dos professores consultados, as causas que mais contribuem para a baixa utilização da TV Escola são: o pouco conhecimento de como utilizar o recurso tecnológico na melhoria do ensino; e a insuficiência de apoio técnico para a operacionalização dos equipamentos e a gravação das fitas de vídeos;
- os treinamentos realizados para que os professores saibam utilizar os recursos disponibilizados pelo Programa ainda são em número inferior às necessidades do Programa;
- a SEED/MEC está fornecendo Kits Tecnológicos a instituições de ensino de magistério, estimulando a utilização da TV Escola na formação de futuros professores;
- a distribuição de apenas um vídeo e uma TV por escola é insuficiente para atender uma demanda crescente de uso do Programa;
- a comunicação entre a SEED/MEC e as secretarias de educação dos estados é deficiente e, praticamente inexistente, em nível de secretarias municipais e escolas;

- há secretarias de educação que fazem uso de polo de gravação, nos quais as fitas são gravadas para, posteriormente, serem enviadas ou emprestadas às escolas, como forma de suprir as dificuldades das escolas em realizar as gravações das programações.

Durante o governo FHC, conclui-se que a TV Escola se afirmou como política prioritária de formação de professores a distância e em serviço, juntamente com o ProFormação e o ProInfo. Neste governo, a TV Escola se apresentou como estratégia para cumprimento dos compromissos do Plano Decenal de Educação, articulado à Declaração Mundial de Educação para Todos, que tinham a premissa da melhoria da qualidade da educação pública por meio da formação de professores e do uso de tecnologias.

No período de 1995 a 2002, foi possível perceber influências de diretrizes do Banco Mundial e da Unesco no desenvolvimento do Programa TV Escola, além das ações diretas desses organismos em projetos que auxiliaram a implementação do Programa. Neste contexto, a TV Escola chegou à maioria das escolas públicas que atendiam ao requisito proposto, teve avaliação positiva de seus vídeos pela maior parte dos diretores de escolas e proporcionou contato de professores e alunos com a tecnologia televisiva. Contudo, ao mesmo tempo, o Programa apresentou consentimentos, contradições e resistências em sua implementação.

Vale ressaltar que as avaliações realizadas pela CESGRANRIO e pelo NEPP/UNICAMP indicaram de forma relevante os números relativos aos kits tecnológicos distribuídos e à implementação desses nas suas respectivas redes, o que nos sugere que estas avaliações tinham como finalidade a prestação de contas do investimento feito, inclusive para com PNUD e Unesco. Os dados não evidenciaram o impacto do programa para a melhoria da qualidade do ensino nas redes e nem para a formação dos professores

Apesar de essas avaliações revelarem entraves no processo de implementação do Programa, não foi possível perceber que esses dados subsidiaram ações para melhoria desse, considerando a repetição desses entraves em todos os relatórios avaliativos do período, como a questão da manutenção dos equipamentos, por exemplo.

No mesmo período, quatro teses foram realizadas (TOSCHI, 2000; LIMA, 2000; ARAÚJO, 2001 e CASTRO, 2001), as quais indicaram a necessidade de mudanças no desenho da TV Escola, sobretudo na lógica de sua implementação e na direção do seu uso na formação de professores. No entanto, essas análises, assim como os dados das avaliações

realizadas, também não foram consideradas pelo Ministério da Educação para a melhoria do programa, o que nos indica que as políticas públicas têm demonstrado que pouco, ou quase nada, se utilizam desses estudos como subsídios para a sua reformulação.

Esta indicação é intensificada quando é possível analisar os dados da avaliação do TCU que, mesmo com finalidade diferenciada e voltada à auditoria dos recursos investidos pelo governo brasileiro, relevaram a não efetividade do programa quanto à melhoria da qualidade educacional e ao uso deste na formação continuada de professores.

Assim, ao final do governo FHC, a TV Escola foi marcada pelos seguintes desafios a serem superados: desconhecimento do Programa por boa parte dos professores envolvidos; várias escolas não possuíam infraestrutura necessária ao desenvolvimento do Programa e nem professores capacitados para tal fim; indefinição das responsabilidades quanto ao desenvolvimento do Programa, resultando em ações desarticuladas entre MEC e Secretarias, além da falta preparação prévia das Secretarias para assumir o Programa; inexistência de indicadores e metas para o monitoramento do Programa; não avaliação o impacto do programa para a melhoria da qualidade do ensino público; e falhas na logística de distribuição dos materiais do programa.

4.3. O Programa TV Escola no governo Lula da Silva: continuidades ou rupturas?

O governo Lula, iniciado em 2003, indicou diretrizes à educação no Programa de Governo: Coligação Lula Presidente, apresentado no momento das eleições presidenciais em 2002. Dois destaques podem ser relacionados deste Plano porque mantém relação com o Programa TV Escola.

O primeiro diz respeito à política de comunicação, articulada à educação, proposta para o governo Lula. Segundo o referido documento, a radicalização do processo democrático no Brasil deve ser entendida como um grande movimento cultural, o qual só estará completo se for acompanhado da democratização dos meios de comunicação.

Os avanços tecnológicos pelos quais vêm passando o setor de comunicações, deverão ser utilizados para colocar velhos e novos meios a serviço da sociedade, permitindo que se expressem da forma mais livre e plural possível. As comunicações cumprirão também importante papel a serviço da educação, da valorização e difusão da produção cultural do País e do mundo (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002, p. 4).

Quanto à educação, o Programa de Governo Lula não dispõe um detalhamento de propostas, assumindo de forma bastante sintética as proposições descritas na íntegra do documento:

- Os desafios qualitativos e quantitativos da educação são de tal magnitude que não pode mais haver vacilação quanto à importância estratégica dos investimentos nessa área. Todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação, têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores.
- Nosso governo terá como meta promover a educação infantil a um novo estatuto, de modo que todas as crianças tenham os meios para sua formação intelectual igualmente assegurada. Será prioridade, nos próximos quatro anos, universalizar o ensino do nível pré-escolar até o médio e garantir o acesso à creche.
- No caso do ensino médio, formularemos uma política que inclua os jovens trabalhadores. Para tanto, o Fundef deve ser ampliado para todo o ensino básico e contar com recursos suplementares do governo federal, revertendo-se o atual processo de municipalização predatória da escola pública. Além disso, a exemplo da saúde, a educação tem que ser concebida como um sistema nacional articulado, integrado e gerido em regime de colaboração (União, estados e municípios) e de forma democrática, com a participação da sociedade.
- Os dados do Censo da Educação Superior de 2000 mostram que os jovens das camadas mais pobres praticamente não têm acesso à educação superior pública: apenas 7,7% dos jovens entre 18 e 22 anos frequentam cursos universitários. Cerca de 70% deles estudam em estabelecimentos privados. Quando conseguem chegar ao ensino superior, o custo é tão alto que apenas os que têm bons empregos ou apoio econômico da família conseguem pagar a faculdade. Por isso, há elevada inadimplência e evasão, até porque o sistema de crédito educativo, que poderia ser uma alternativa, é insuficiente e inadequado. São tarefas inadiáveis a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo vigente.

Nestas proposições, observa-se o foco da universalização para além do ensino fundamental, diferentemente do governo anterior. O governo Lula teve como propósito a universalização da educação básica em todas as suas etapas e a democratização da educação

superior. No entanto, percebe-se a ausência do tema Formação de Professores nas principais diretrizes.

No programa de governo *Uma escola do tamanho do Brasil* (Coligação Lula Presidente, 2002), a educação a distância foi colocada como uma das prioridades, considerada como uma alternativa indispensável para a garantia da qualidade da educação, não devendo ser implantada em programas isolados e interagindo com outras ações existentes. As propostas para a educação a distância foram:

1. Criação de uma Coordenação Nacional de Educação a Distância do MEC, com orçamento próprio e articulada com o ensino fundamental, médio e superior.
2. Estudos de viabilidade para implantação imediata de programas de formação de professores para educação fundamental e ensino médio, incorporando a EAD entre suas estratégias.
3. Redefinição do papel da Unirede (Universidade Virtual Pública do Brasil) na política nacional de EAD. Esse papel deve ter como princípios norteadores para ação imediata:
 - a) o aumento do número de vagas nas universidades públicas;
 - b) a oferta de cursos de educação continuada aos profissionais em serviço.

Com essas indicações, verificou-se que, apesar da mudança de governo, inclusive de bases distintas, a lógica da formação de professores a distância como estratégia para a melhoria da educação teve continuidade. Esta modalidade é referenciada para o uso prioritário em programas de formação de professores, inclusive com a participação da UniRede, já iniciada no governo anterior.

Essas diretrizes do Programa de Governo serviram de base para o Plano Plurianual 2004-2007. O Plano Plurianual 2004 – 2007 (PPA), ao definir a orientação estratégia para o governo Lula no respectivo período, reforçou o foco na universalização da educação, entendendo como desafio o de *ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país*. Para atender ao desafio, estabeleceram-se diretrizes sobre formação de professores e educação a distância, a saber: a) garantia da formação continuada dos profissionais da área de educação e

valorização da carreira; b) implementação da educação a distância, por meio de novas tecnologias, para atender às comunidades de áreas isoladas.

As diretrizes, por sua vez, definiram as seguintes metas e programa:

- Meta: Expansão e Modernização da Transmissão do Sinal do TV Escola
- Meta: Produção e Veiculação de Programas e de Cursos de Capacitação Continuada pelo Canal TV Escola
- Meta: Capacitação de Recursos Humanos para a Educação a Distância e para o Programa TV Escola
- Programa: Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação (com o objetivo de oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores, associadas a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho).

Tal como previsto do Programa de Governo, a política de comunicação do governo Lula possibilitou o desenvolvimento da TV Digital, sobretudo com a instituição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD, mediante Decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003. Dentre os objetivos do SBTVD, destacam-se:

Art.1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Televisão Digital SBTVD, que tem por finalidade alcançar, entre outros, os seguintes objetivos:
 I promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando à democratização da informação;
 II propiciar a criação de rede universal de educação à distância; (BRASIL, 2003)

A inserção da TV digital articulada às metas para formação continuada de professores e educação a distância do Plano Plurianual trouxeram modificações no Programa TV Escola. A primeira delas foi a substituição do sinal analógico para sinal digital, já iniciada no final do governo FHC. Resultado desta modificação e em cumprimento à meta do PPA, foi elaborado o projeto *Capacitação pela TV – Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa* (BRASIL, UNESCO, 2003), o qual passou a definir os rumos da TV Escola no governo Lula.

O projeto Capacitação pela TV – Escola por meio de Tecnologia Interativa foi desenvolvido por meio de cooperação técnica entre o governo brasileiro e a Unesco, tendo como objetivo promover a capacitação a distância dos professores das escolas de Ensino Básico, integrando conteúdos educativos em áudio, vídeo e dados por intermédio da TV

Escola Digital Interativa, e oferecer oportunidades de educação continuada e a distância para a comunidade.

O PRODOC do projeto inicia a apresentação do mesmo afirmando que, na avaliação da Unesco, há problemas na qualidade do ensino no Brasil, sendo a má formação dos professores uma das principais causas deste cenário. Como solução ao problema, a Unesco propõe a realização de programas de EAD.

Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, a partir de 2006, o Estado não poderá mais contratar professores sem habilitação mínima. Os programas de Ensino a Distância se apresentam como a solução mais viável, a curto e médio prazo, para nivelar a formação dos professores aos patamares mínimos determinados pela legislação. (BRASIL, UNESCO, 2003, p. 3)

Há ainda a proposição de que, além da formação profissional adequada dos professores, torna-se também necessário atender as necessidades daqueles que já se encontram em exercício, citando os programas ProFormação e TV Escola.

O projeto retomou a segunda proposta para a EAD do programa *Uma escola do tamanho do Brasil*, que estabeleceu a promoção de estudos de viabilidade para implantação imediata de programas de formação de professores para educação fundamental e ensino médio, incorporando a educação a distância entre suas estratégias para justificar que a ampliação e modernização da TV Escola se apresentou como uma das soluções mais imediatas para suprir as necessidades de formação da rede pública e, conseqüentemente, incrementar os resultados da educação no Brasil.

Analisando, entretanto, o Relatório da TV Escola 1996/2002, identificamos que as mais recentes iniciativas de avanço tecnológico da plataforma digital da TV Escola ainda não contemplavam recursos de interatividade e possibilidades de aplicação de EAD em amplo espectro de ações. [...] Assim sendo e avaliando que a atual plataforma de transmissão e recepção de conteúdos da TV Escola não atenderiam plenamente a demanda do novo Plano de Governo na área de educação, iniciaram-se a pesquisa e o desenvolvimento de uma nova solução tecnológica, devidamente subordinada aos conceitos pedagógicos. Partindo da base instalada de recepção da TV Escola iniciou-se o desenvolvimento de um ambiente de TV Digital Interativa. (BRASIL, UNESCO, 2003, p. 4)

Deste modo, ficou estabelecido que o modelo principal da interface da TV Escola Interativa é a televisão, com o acréscimo de menus que, acessados através das teclas do controle remoto, permitem ao usuário a interação por meio de suas telas.

A meta inicial foi de contar, pelo menos, com um ponto de presença de TV Digital Interativa em cada município do Brasil. Ao final de quatro anos, o projeto pretendia atingir a cobertura de 90.000 escolas de um total de 180.000 escolas públicas brasileiras.

O projeto também prevê o aproveitamento do potencial de integração das mídias – vídeo, áudio e dados.

Como um sinal desse processo de consolidação, a Secretaria de Educação a Distância já está alinhando os programas da TV Escola e PROINFO para distribuição de conteúdos pedagógicos para TV e computador [...] Com o desenvolvimento do projeto, será promovida a conexão entre computadores e a TV Escola Digital (BRASIL, UNESCO, 2003, p. 18)

A integração das mídias e a implantação da TV Digital Interativa representa outro elemento de continuidade no Programa do governo FHC, coerente com as orientações do documento *Education and Technology Series* (BANCO MUNDIAL, 1997) que recomendam o uso da TV interativa para educação a distância e para o desenvolvimento profissional dos professores. A Unesco também referenda a TV Digital interativa no documento *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos* (UNESCO, 2004), reafirmando o seu compromisso com ações de formação de professores a distância e de estímulo ao uso educacional das tecnologias da informação e comunicação, tendo como exemplo o Projeto TV Escola Digital e Interativa

As razões para a Assistência Técnica da Unesco apresentadas no projeto são descritas da seguinte maneira, ressaltando-se a articulação com a Declaração Mundial de Educação para Todos:

A UNESCO se impõe como fonte externa de cooperação técnica internacional por sua visão integradora com relação ao papel das tecnologias de base digital na ampliação das oportunidades de educação continuada e ao longo da vida e na elevação da qualidade de ensino. A atuação da UNESCO com relação a essas tecnologias encontra-se articulada às estratégias da Organização para a promoção da Educação para Todos e para o desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento. (UNESCO, 2004, p. 19)

Coube à Unesco a assistência técnica complementar necessária às ações previstas no projeto, em particular nas áreas de treinamento (termo utilizado no documento) e avaliação.

No âmbito do Ministério da Educação, permaneceu a Secretaria de Educação a Distância como a instância responsável pelas políticas e programas de educação a distância. No Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003, a TV Escola estava vinculada ao Departamento de Política de Educação a Distância e ao Departamento de Produção e Divulgação de Programas Educativos. Com a alteração deste Decreto em 2004, a TV Escola passou a estar presente nos três departamentos do MEC: Departamento de Políticas em Educação a Distância, Departamento de Produção e Capacitação em Programas de Educação a Distância e Departamento de Infraestrutura Tecnológica.

Verifica-se, portanto, que não houve mudanças estruturais significativas no Ministério da Educação para a formação de professores a distância no governo Lula em relação ao governo FHC, em seu primeiro mandato, tendo em vista a permanência da Secretaria de Educação a Distância como instância responsável pela modalidade e a continuidade de seus objetivos e ações¹⁹.

A continuidade dos programas de formação de professores a distância iniciados no governo FHC pode ser corroborada segundo as informações do relatório das realizações da Secretaria de Educação a Distância no ano 2004, o qual indica os investimentos feitos nos programas ProInfo, Proformação e TV Escola. Sobre a TV Escola, segundo o relatório, em 2004, as principais ações do Departamento de Produção e Capacitação em Programas de Educação a Distância buscaram a integração de seus maiores programas: TV Escola, ProInfo, Proformação, Rived e Rádio Escola. O relatório descreve a TV Escola como:

A TV Escola desenvolve estudos para incentivar a produção de programas nacionais e para modernizar os equipamentos e linguagens, de forma a integrar-se à tecnologia digital e permitir maior interatividade, o que torna, por sua capilaridade, um programa estratégico para a inclusão tecnológica do cidadão brasileiro. (BRASIL/MEC/SEED, 2004, p. 3)

Os números da TV Escola apresentados no relatório são:

- 33.000 escolas públicas com o kit composto por antena parabólica analógica, aparelho de TV e vídeo

¹⁹ Houve mudanças na regulação da EAD na educação superior, mas que não interferiram no desenvolvimento da TV Escola.

- 15.800 antenas parabólicas digitais adquiridas, distribuídas e instaladas em substituição às analógicas em 18.000 escolas públicas e Núcleos de Tecnologia Educacional
- 32 milhões de alunos com acesso a esse tipo de tecnologia
- 1,3 milhões de professores beneficiados
- 5.406 municípios atendidos, faltando apenas 155 para abranger todo o país
- Contratação de serviços de geração e transmissão de sinal para a programação da TV Escola e o Salto para o Futuro

Neste relatório, foram demonstrados dados sobre Gestão Orçamentária e Financeira, em consonância com os programas do Plano Plurianual, a saber:

Tabela 24 – Previsão Orçamentária e Execução Financeira da SEED em 2004

Assunto Destino	Objeto	Origem dos Recursos	Total Projeto	Execução	Valor executado
Produção e Veiculação de Programas e Cursos de Capacitação Continuada pelo Canal da TV Escola	Veiculação de Programas de Educação a Distância	TESOURO	14.000.000,00	DIRETA/SEED PNUD	12.431.472,00 1.568.528,00
Gerenciamento das Políticas da Educação a Distância	Não definido	TESOURO	4.610.000,00	DIRETA/SEED PNUD	3.195.296,13 800.000,00
Integração e expansão do Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Capacitação e mobilização de Recursos Humanos e Transferência a Organismos Internacionais	FNDE	2.560.405,00	DIRETA/SEED UNESCO	1.896.340,00 664.065,00
Modernização da Transmissão do Sinal da TV Escola e do Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na Educação	Aquisição de Equipamentos para a TV Escola	FNDE	2.400.000,00	FNDE	2.397.500,00
Capacitação de Recursos Humanos para a Educação a Distância e para o Programa TV Escola	Implementação do Módulo III do curso TV na Escola e os Desafios de Hoje	FNDE	2.000.000,00	FNDE	500.000,00

FONTE: Adaptado de BRASIL/MEC/SEED, 2004

A tabela 24 evidencia o montante de investimentos feitos ao Programa TV Escola no ano de 2004. Desses investimentos, destaca-se o montante repassado ao Pnud e à Unesco, como agências executoras dos projetos, dando continuidade aos projetos firmados no governo FHC. A participação do Pnud na TV Escola neste ano, por exemplo, foi prevista pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004.

Tabela 25 – Previsão Orçamentária para a Participação do Pnud na TV Escola em 2004

Organismo Internacional	Objeto do Contrato	Valor Total do Contrato (R\$ mil)
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Assessoria à Direção do Departamento de Produção e Divulgação de programas educativos, responsável pela TV Escola, nos procedimentos de pré-produção, produção e pós-produção das séries de programas exibidos no canal de educação.	25,00
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Assessoria à Direção do Departamento de Produção e Divulgação de programas educativos, responsável pela TV Escola, nos procedimentos de pré-produção, produção e pós-produção das séries de programas exibidos no canal de educação.	48,00
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Assessoria à Coordenação Geral da TV Escola nos procedimentos de pré-produção, produção e pós-produção das séries de programas exibidos no canal de educação.	48,00
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Apoio e desenvolvimento de atividades ligadas à execução dos objetivos do subprojeto TV Escola	15,60
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Acompanhamento pedagógico aos procedimentos que envolvem a pré-produção, produção e pós-produção. das séries de programas educativos Vendo e Aprendendo que será exibida pelo canal da TV Escola.	26,00
<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD</i>	Projeto BRA 99/017 - 02 - Produto: Gerência da execução físico-financeira do Subprojeto TV Escola	43,20

Fonte: BRASIL/MPOG, 2003

Quanto à participação da Unesco, foi realizada uma avaliação do Programa TV Escola, atendendo aos requisitos do acordo Unesco /BRASIL 914BRA5002, referente à Capacitação

pela TV Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa, a fim de se verificar *in loco* a funcionalidade da TV Escola em escolas públicas nos Estados brasileiros.

Os resultados apontaram uma tendência nacional, com poucas variações entre os Estados. “No que se refere à TV Escola, os resultados da inspeção *in loco* e das entrevistas sugerem que os fatos apurados tendem a se repetir em outras escolas” (BRASIL/UNESCO/MEC, 2006, p. 17). Para exemplificar, as visitas em seis escolas públicas no Distrito Federal (Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Planaltina, Taguatinga, Samambaia) demonstraram que:

- a) Quanto à qualidade da antena parabólica:
 - a. Antena digital instalada, mas sem receptor (2 escolas)
 - b. Antena digital instalada, mas sem funcionamento (2 escolas)
 - c. Antena analógica sem funcionamento (2 escolas)
- b) Quanto à manutenção e assistência preventiva do sinal da TV Escola:
 - a. Equipamento sem funcionamento e com problemas de manutenção (5 escolas)
 - b. Não informado (1 escola)
- c) Quanto ao modelo didático-pedagógico de utilização da TV Escola:
 - a. Não existe (5 escolas)
 - b. Não informado (1 escola)
- d) Quanto à atualização e manutenção da videoteca:
 - a. Não é feita (5 escolas)
 - b. Não informou (1 escola)
- e) Quanto aos professores e alunos beneficiados pela TV Escola:
 - a. Professores: apenas cerca de dez professores de duas escolas utilizam a programação gravada com frequência.
 - b. Alunos: em duas escolas, poucos alunos são beneficiados com a TV Escola; em quatro escolas, nenhum aluno é beneficiado.
 - c. Comunidade: em nenhuma escola a comunidade é beneficiada.
- f) Quanto ao impacto da programação da TV Escola:
 - a. Duas escolas declararam que, se o equipamento funcionasse, haveria impacto na parte pedagógica da escola.
 - b. Quatro escolas declararam que não tem nenhum impacto.

Segundo o relatório, os diretores das escolas visitadas são unânimes em considerar os problemas ocorridos com as antenas de captação do sinal como a causa do mau funcionamento do Programa. O relator destaca:

Nas escolas visitadas, a TV Escola converteu-se num programa órfão de pai e mãe, sem a menor chance de se tornar um projeto bem-sucedido que contribua para o aperfeiçoamento de 390 professores e melhoria do rendimento escolar de alunos, caso não sejam tomadas providências urgentes para corrigir os desvios aqui narrados. (BRASIL/UNESCO/MEC, 2006, p. 18)

Na amostra pesquisada, ficou evidente a ineficácia do Programa, tanto no uso de tecnologias como na formação de professores. Percebe-se que os problemas de manutenção dos equipamentos, recorrentes desde 1996, permanecem e inviabilizam os resultados da política, apesar do aparente crédito dos diretores em relação aos conteúdos da TV Escola (duas escolas declararam que se o equipamento funcionasse, haveria impacto na parte pedagógica da escola). Mesmo com a mudança para sinal digital, as dificuldades não foram superadas e o sistema de gerenciamento continua inalterado.

Esses dados corroboram as análises da *Avaliação do PNE: 2001-2008* (BRASIL, MEC, 2010), a qual demonstrou que 49.885 escolas possuem o kit tecnológico, apenas 23, 5% dos 150 mil professores previstos na meta do Plano foram capacitados para o uso de tecnologias. Além disso, a avaliação também aponta que as condições estruturais das escolas constituem elementos inibidores no desenvolvimento da TV Escola:

em muitas escolas, no entanto, a rede elétrica não é adequada, o *kit* tecnológico não funciona e, em outras, esses *kits* ficam trancados em salas por diversos motivos, dentre eles a falta de informação e de formação de professores e funcionários para usar o *kit* e a falta de tempo dos professores para selecionar e gravar os programas da TV Escola (BRASIL, MEC, 2010, p. 391)

Vale destacar que, no que se refere à meta oferecer cursos de formação continuada para os professores na área de TIC, de modo que as mídias educativas sejam utilizadas no desenvolvimento do projeto pedagógico da escola, a avaliação apontou que, apesar das ações desencadeadas pelo MEC, a meta ainda está longe de ser atingida. Na análise dessa meta, ressalta-se o indicativo sobre os elementos que contribuem para o não atendimento da referida meta:

A utilização das mídias educativas nas escolas brasileiras tem se dado de forma muito tímida, porque as escolas com acesso a essas mídias, em sua maioria, não sabem como integrá-las ao seu projeto pedagógico. Nesse sentido, os desafios que se apresentam para o atendimento do que a meta propõe vão desde o fornecimento, instalação e funcionamento do *kit* tecnológico à preparação dos profissionais da escola para manuseá-lo, até a formação do pessoal docente para integrar-se ao projeto político-pedagógico (BRASIL, MEC, 2010, p. 413)

Uma mudança significativa ocorrida no Programa decorreu do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, somente no ano de 2007. Dentre as ações previstas no PDE, a redefinição das ações da CAPES no campo da formação de professores, segundo Dourado (2008), visou à busca de maior organicidade dos programas de formação inicial e continuada, e a consolidação da UAB. Para o autor, a formação continuada, especialmente, era pulverizada no contexto do governo anterior, considerando que “tais programas e políticas nem sempre se pautaram pela garantia de organicidade intrínseca, traduzindo-se, muitas vezes, por ações marcadas pela superposição e, em alguns casos, por dinâmicas contraditórias frente às concepções norteadoras, no marco de políticas emergenciais” (p.900).

Desta forma, o autor afirma que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) assumiu ações antes vinculadas às Secretarias do MEC de Educação Básica, Educação Superior e Educação a Distância, voltadas à educação básica e à formação de professores. Com a Diretoria de Educação Presencial da Educação Básica, a Diretoria de Ensino a Distância) e o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica, a “nova” CAPES, assumiu a coordenação da estruturação do Plano do Sistema Nacional de Formação, em busca da organicidade das políticas, programas e ações direcionadas à formação e à expansão da formação inicial e continuada, por meio, entre outras, da UAB. a formação de professores, marcando uma diferença na condução política do governo anterior.

A UAB – Universidade Aberta do Brasil é um programa CAPES que tem como prioridade a formação inicial e continuada de professores para a educação básica, com a utilização de metodologias da educação a distância, envolvendo estados, municípios e instituições de educação superior públicas para a oferta de cursos superiores a distância em polos de apoio presencial.

Inserido no PDE, o Guia de Programas para Educação a Distância e Uso de Tecnologias na Sala de Aula (BRASIL/MEC, 2007) mostra o deslocamento da TV Escola como política pública de formação de professores a distância.

Desde o governo FHC até o PDE, a TV Escola ocupou espaço prioritário nas políticas do MEC, juntamente com o ProInfo e o Proformação. Com o PDE, a TV Escola deixou de ocupar esse espaço prioritário, sendo redirecionada a um recurso do programa ProInfo Integrado e um programa para oferta de conteúdos educacionais.

O referido Guia apresenta as novas prioridades governamentais para a área e a reconfiguração de seus programas:

- Programas para Inclusão Digital:
 - Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo: promove o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) para o ensino na rede pública de educação básica, levando às escolas urbanas e rurais, computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. E o papel dos estados, Distrito Federal e municípios é garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias.
 - Banda Larga nas Escolas: por meio de uma parceria formada entre órgãos do governo federal, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e operadoras de telefonia, 56.685 escolas públicas de educação básica vão ter acesso à internet em alta velocidade. A meta é permitir acesso a portais educacionais, objetos de aprendizagem e ferramentas para criação de redes entre alunos e professores na internet, contribuindo, assim, com as ações para inclusão digital e social no país de uma forma bem mais rápida.
- Programas para Formação de Professores:
 - Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional – ProInfo Integrado: é um programa de formação para uso das TIC no cotidiano escolar. Os cursos ofertados são: Introdução à educação digital (40h), Tecnologias na educação: ensinando e aprendendo com as TIC (100h); Elaboração de projetos (40h), Especialização de tecnologias em educação (400h)
 - Universidade Aberta do Brasil: tem como prioridade oferecer formação inicial a professores que atuam na educação básica pública e sem graduação e também continuar a formação dos já graduados.

- Programas de Educação a Distância:
 - Escola Técnica Aberta do Brasil: tem como objetivo democratizar o acesso ao ensino técnico público por meio de uma rede nacional de escolas de ensino profissionalizante, na modalidade a distância.
- Programas para Oferta de Conteúdos Educacionais:
 - Portal do Professor: desde 2008, foi criado para apoiar o processo de formação dos professores de escolas públicas ou privadas e até mesmo de alunos. Permite o armazenamento e a circulação de um acervo variado de conteúdos educacionais multimídia em diferentes formatos.
 - Banco Internacional de Objetos Educacionais: é um grande banco de dados criado para manter e compartilhar recursos educacionais digitais de livre acesso e em diferentes formatos. É resultado de uma parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, Rede Latinoamericana de Portais Educacionais (Relpe), Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI). Está integrado ao Portal do Professor.
 - Canal TV Escola: é uma ferramenta pedagógica para professores e alunos. Para os professores, é uma ferramenta de capacitação, atualização e aperfeiçoamento, pois, além dos vídeos, exibe comentários e dicas pedagógicas. Já para os alunos, uma fonte de conhecimento e aprendizagem sobre história, ciências, matemática, geografia, língua portuguesa e todas as outras áreas curriculares da educação básica. A TV Escola pode ser sintonizada via antena parabólica (digital ou analógica) e pela internet, pelo Portal do MEC.
 - DVD Escola: oferece às escolas caixas com mídias DVD, contendo aproximadamente 150 horas de programação produzida pela TV Escola. É mais uma forma de inclusão digital e ainda garante que o conteúdo da TV Escola seja disseminado para cada vez mais estudantes.
 - Portal Domínio Público: é a biblioteca digital do Ministério da Educação, um acervo eletrônico de obras literárias, artísticas e científicas que sejam de domínio público ou que possuam a devida

licença por parte dos titulares dos direitos autorais para serem acessados por qualquer computador com acesso à internet.

A acerca dessas novas diretrizes, o então Secretário de Educação a Distância, Carlos Bielschowzky publicou na Revista E-curriculum (dez 2009) artigo sobre o ProInfo Integrado.

Segundo o autor, o ProInfo Integrado vem sendo desenvolvido, no âmbito do PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação. Este Plano, como afirma o autor, lançou uma visão sistêmica sobre o processo educacional, reconhecendo por um lado a diversidade de fatores que influenciam o desempenho escolar e, por outro, a interconexão entre os diferentes níveis de ensino e a necessidade de uma forte colaboração entre os governos Federal, Estadual e Municipal para vencer o enorme desafio de melhorar a escola pública brasileira.

No entanto, o autor considera que é correto o pensamento de que não é possível melhorar nossas escolas sem uma efetiva melhoria na qualidade de sua gestão, da mesma forma que é adequado considerar a capacitação dos professores como essencial para a melhoria da escola pública.

Assim, na lógica do PDE, onde se procura lançar um olhar global sobre o processo educacional pautado em um regime de parcerias e desdobrando-se em ações localizadas, o ProInfo Integrado busca uma visão ampla sobre a questão da utilização de TICs em nossas escolas, desdobrando-se em um conjunto de ações realizadas em um regime de parceria. Para o alcance dos objetivos principais descritos para o ProInfo Integrado, foi elaborado e encontra-se em desenvolvimento um conjunto de ações integradas na implementação de uma cultura digital na escola pública, divididas em três grandes áreas:

1. Infraestrutura
2. Capacitação
3. Conteúdos digitais, interação, comunicação e comunidades virtuais (BIELSCHOWSCHY, 2009).

Quanto aos conteúdos digitais e convergência de mídias, o Secretário admite que as condições de nossas escolas são distintas, enquanto umas têm boa conexão na internet, outras não dispõem de quaisquer mecanismos de conexão, nem ao menos antenas para captação de sinal de satélite. “Enfrentar essa questão passa por aproveitar todas as possibilidades: o

conceito de convergência digital é mais do que adequado para nossos propósitos” (BIELSCHOWSCHY, 2009, p.24).

O autor ainda ressalta a importância da integração das diferentes ações não apenas na sua elaboração, mas também, em sua execução. Além disso, afirma que só é possível avançar neste complexo problema em um regime de estreita parceria entre os governos Federal, Estadual e Municipal, com a participação de instituições privadas.

Cabe ainda destacar a contribuição de um grupo de instituições interessadas em apoiar o uso de TICs em nossas escolas, composto atualmente pelas Fundações Bradesco, Vivo, Oi Futuro, Claro, Educarede, OEI, Cezar, Unesco, Instituto Algar e empresas como a Intel, Corel, Cisco, Adobe, Microsoft, entre outras. Esse grupo reúne-se com certa frequência, sendo as colaborações, em consonância com o projeto básico do ProInfo Integrado, divididas em quatro linhas principais: capacitação, conteúdo, inovações tecnológicas e ferramentas de interação. (BIELSCHOWSCHY, 2009, p. 18)

Nesse contexto do PDE, destaca-se a estratégia de parcerias assumida pelo MEC, principalmente com o setor privado. Todavia, cabe questionar o interesse desses grupos em apoiar a política do ProInfo Integrado.

Infere-se que esses grupos se agregam aos projetos para a prestação de serviços de tecnologia, ao mesmo tempo em que usam o espaço público como garantia de mercado. Considerando o processo de privatização da educação brasileira, o qual foi intensificado no governo FHC, essas parcerias público-privadas tem se mostrado como um mecanismo de reafirmação da presença do setor privado em todos os níveis educacionais. Se por um lado, esse processo se deu por meio do aumento da oferta da educação superior pelo setor privado e pelo financiamento de vagas públicas em IES particulares (PROUNI), por outro, este mesmo setor vem garantindo a oferta de serviços, como os de tecnologia, para a educação básica pública.

Também as parcerias com organismos multilaterais continuaram no desenvolvimento da TV Escola, por meio dos Projetos 914BRA5002 (Unesco) e BRA99/017 (Pnud). Os Projetos de Lei de Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 e 2008 previram a ação desses organismos na TV Escola, conforme demonstram as Tabelas 26 e 27.

Tabela 26 – Previsão Orçamentária para a Participação da Unesco e do Pnud na TV Escola em 2007

Organismo Internacional	Objeto do Contrato	Valor Total do Contrato (R\$ mil)
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO	JUSTIFICATIVA 4 - Com o objetivo de promover a capacitação a distância dos professores das Escolas de Ensino Básico integrando conteúdos educativos em áudio vídeos e dados por intermédio da TV Escola Interativa a Secretaria de Educação a Distância em parceria com a Unesco desenvolve o projeto de Cooperação Técnica 914BRA5002 através do qual oferece oportunidades de educação continuada e a distância para a comunidade. O conceito de interatividade abre grandes possibilidades educacionais por meio da televisão . Cabe agora a TV Escola a tarefa de adequar recursos desta tecnologia à criação de um novo espaço de aprendizagem, mais dinâmico mais amplo e mais particularizado. Os valores repassados para Unesco estão viabilizando no âmbito do projeto o desenvolvimento das atividades para que os resultados sejam alcançados.	Não consta valores
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD	Dentre os programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação a Distância destaca-se o aperfeiçoamento e valorização dos professores da rede pública. Trata-se de uma programação em conformidade com os parâmetros curriculares nacionais e os padrões do ensino e aprendizagem da sociedade do conhecimento no âmbito do projeto BRA99/017 através do subprojeto TV Escola em parceria com o PNUD. A transferência do valor ao PNUD tem por finalidade o desenvolvimento das ações para que a programação da TV Escola seja efetivamente utilizada por professores e alunos incorporados as praticas pedagógicas das comunidades de ensino público, fundamental e médio as quais já apresentam retorno uma vez que a TV Escola atende aproximadamente 39.000.000 de alunos,1.200.000 professores e 60.000 escolas públicas.	Não consta valores

Fonte: BRASIL/MPOG, 2006

Tabela 27 – Previsão Orçamentária para a Participação da Unesco e do PNUD na TV Escola em 2007

Organismo Internacional	Objeto do Contrato	Valor Total do Contrato (R\$ mil)
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO	Projeto 914BRA5002 - Capacitação pela TV Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa. Promover a capacitação a distância dos professores das escolas de Ensino Básico por intermédio da TV Escola Digital Interativa.	59,33

Fonte: BRASIL/MPOG, 2007

Em 2008, uma nova avaliação do Programa TV Escola foi solicitada pela Secretaria de Educação a Distância ao Centro de Seleção e de Promoção de Eventos – Cespe da Universidade de Brasília – UnB. A pesquisa Avaliação do Programa TV Escola (BRASIL/MEC/CESPE, 2008) objetivou, enfim, a avaliação do impacto do acesso à programação do TV Escola sobre os processos educativos nas escolas, buscando as condições físicas e contexto do programa e o grau de satisfação de diretores, alunos e professores em relação ao programa.

Os dados revelaram que a forma de acesso mais frequente à programação da TV Escola é por meio de DVD distribuído às escolas pelo MEC, juntamente com um aparelho de DVD. O kit tecnológico aparece como segunda opção de acesso (ver Tabela 28).

Tabela 28 – Comparação entre as escolas que utilizam o kit tecnológico e o DVD como recurso para o acesso ao canal TV Escola

Formas de acesso	%
Escolas com acesso à programação pelo kit tecnológico e pelos DVDs	31%
Escolas com acesso à programação somente pelo kit tecnológico	6,5%
Escolas com acesso à programação somente pelos DVDs	41,5%
Escolas sem acesso à programação	18%
Escolas sem informação	3%

FONTE: BRASIL/MEC/CESPE, 2008

Quanto ao recebimento do kit tecnológico, o Relatório 3 aponta que, de acordo com o Censo Escolar de 2006, 21.248 escolas em todo o Brasil possuíam o kit completo para a recepção do canal. “Contudo, a pesquisa revelou que, entre as escolas pesquisadas, algumas haviam recebido o kit incompleto ou não haviam recebido o kit na escola” (p. 29). A pesquisa também revelou que a substituição da antena analógica pela digital foi realizada em somente 35% das escolas.

Sobre esses dados, conclui-se que a recepção do Programa ainda não é suficiente, mesmo com a substituição do sinal analógico para o digital. Destaca-se que menos da metade das escolas tem acesso à programação, ao mesmo tempo em a maior parte das escolas que possuem acesso, esse se dá por meio de DVD, desconfigurando a proposição da TV interativa.

As análises do relatório ainda apontam que a menor utilização do kit tecnológico pode estar relacionada, dentre outras causas, à falta de um profissional responsável pelo programa, a falta de manutenção da antena e demais equipamentos do kit tecnológico.

Além disso, é necessário oferecer apoio ao uso do programa, proporcionando capacitação de profissionais para tanto e suporte tecnológico, tanto no uso diário dos equipamentos quanto na manutenção deles. A presença de um profissional responsável pelo programa na escola também se mostra como um reforço à inserção dele na prática pedagógica da escola. (MEC/CESPE, 2008, p. 36)

Esses dados revelam que os obstáculos referentes à manutenção do equipamento e à formação de profissionais ainda permanecem desde a primeira avaliação do Programa, demonstrando que a mudança na tecnologia (analógica para digital) não foi suficiente para dirimir esses problemas.

Sobre o impacto do programa, a pesquisa buscou responder à questão: quais são as contribuições do programa TV Escola para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem e de gestão nas escolas participantes?

As principais respostas foram:

- e) A maior parte dos diretores relatou que o kit tecnológico encontra-se inativo na escola e um número expressivo de professores não soube prestar informações sobre o recebimento da antena, tampouco sobre as condições de uso dos equipamentos.
- f) O acesso à programação do canal ocorre predominantemente na residência dos professores e dos alunos. O uso do canal em sala de aula foi relatado por uma proporção pequena de professores. Estes parecem utilizar os programas gravados em DVD para preparar aulas em casa, oferecendo a programação aos alunos como atividade complementar às atividades de sala de aula.
- g) Quase metade dos docentes disse assistir de modo assíncrono os programas gravados e menos de um quarto deles afirmou assistir os programas no momento em que são transmitidos.
- h) O acesso à programação mostrou-se problemática para os professores, pois menos da metade da amostra de professores relatou ter acesso à programação do canal.
- i) Grande número de professores afirmou que a programação abrange conteúdos abordados em suas disciplinas.
- j) Os programas do canal têm sido utilizados com recurso didático em sala de aula e como recurso para a preparação de aulas expositivas, segundo um grande número de diretores. Na visão dos próprios professores, a programação do canal é amplamente utilizada como recurso de formação profissional, como recurso didático em sala, como recurso para transmissão de conteúdos nos quais os alunos têm mais dificuldade de entendimento. Além disto, um número expressivo de professores disse adotar a programação do canal como recurso de apoio a aulas sobre temas transversais de ensino. Na percepção dos alunos, a programação do canal TV Escola tem sido utilizado pelos professores como recurso para transmissão dos conteúdos nos quais os alunos apresentam maiores dificuldades de entendimento, também para apoiar a exemplificação do conteúdo, para estimulação da imaginação dos alunos e ainda para focar maior atenção dos alunos às aulas.
- k) Quanto à capacitação dos professores, observou-se que poucos professores relataram ter participado de cursos sobre a utilização da programação do canal TV

Escola em atividades de ensino-aprendizagem. Esse resultado indica a necessidade de capacitação dos professores para uso da programação em suas atividades de ensino e aprendizagem. Dado o grande número de professores necessitados de qualificação para adoção dos programas como recursos de apoio didático, sugere-se a ampliação da oferta de curso de formação continuada sob a forma de curso a distância para todos os professores da rede pública. Além disso, se faz necessária a avaliação dos conteúdos e materiais contidos nas atividades de formação continuada ofertadas aos professores, com a finalidade de identificar eventuais lacunas no que concerne ao uso de recursos da telemática no ensino e, em especial, à adoção de programas do canal em atividades de ensino.

- l) Observou-se a necessidade avaliar também o quanto cursos e programas de formação continuada têm efetivamente desenvolvido nos professores as habilidades de aplicação, necessárias à melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem.
- m) Para os professores, entre as contribuições dos programas da TV escola estão o apoio que oferecem ao professor ao servirem de reforço dos conteúdos ensinados nas disciplinas, de ferramenta complementar e ilustrativa dos conteúdos ensinados em sala de aula, de aparato introdutório de novos conteúdos nas disciplinas escolares e de ferramenta de pesquisa para os trabalhos realizados pelos alunos.
- n) Os professores relataram dificuldades associadas à transmissão dos conteúdos do programa para outros professores da escola e à realização de um planejamento antecipado da forma de utilização destes conteúdos nas disciplinas da escola.
- o) Vários impactos positivos do programa TV Escola foram destacados por professores, alunos e diretores, entre os quais a estruturação de aulas mais dinâmicas, o aprofundamento dos conteúdos, o estabelecimento de melhores relações entre professor e aluno e uma melhora no desempenho deste.
- p) De modo geral, os alunos foram bastante receptivos ao uso da TV Escola e fizeram avaliações favoráveis do impacto que a sua adoção exerceu a motivação dos alunos para os estudos. Para estes atores, os programas do canal TV Escola possuem boas imagens e bons áudios, são de fácil compreensão, possuem duração adequada e permitem que o estudo fique mais simples e mais interessante.

- q) Apesar de não ter sido um eficaz instrumento para a redução das taxas de evasão e de reprovação, com o recurso da TV Escola foi possível melhorar as notas, tirar dúvidas sobre conteúdos e tornar as aulas mais interessantes.
- r) Em suma, a efetividade do programa não tem sido atingida a contento, em função de variáveis do contexto do programa.

Pode-se considerar que esta avaliação proporcionou uma visão mais ampla acerca do Programa do que as anteriores. Nessa, registra-se a avaliação satisfatória que diretores, professores e alunos fazem dos programas da TV Escola. Para eles, os programas contribuem para o apoio de aulas, de conteúdos e de formação profissional, sendo que a maior incidência de uso desses programas é como recurso didático.

Desses dados, percebe-se uma contradição no Programa que, ao tempo em que a sua efetividade é questionada, ele possibilita, positivamente, a criação de videotecas nas escolas e a realização de aulas mais dinâmicas.

Enquanto o conteúdo da TV Escola lhes parece satisfatório, os mesmos sujeitos alegam que a inatividade do kit não contribui para melhores resultados do Programa e que a demanda de capacitação ainda é significativa. Além disso, a avaliação afirma que o mesmo não tem representado um instrumento eficaz para melhoria do fluxo escolar e conseqüente melhoria da qualidade, conforme as diretrizes do Programa anunciavam. Corrobora-se, portanto, a conclusão do relatório de que a efetividade do Programa não tem sido atingida a contento, em função de variáveis do seu próprio contexto.

No mesmo ano de 2008, o Relatório de Gestão da SEED (BRASIL/MEC/SEED, 2008) informou a aquisição de 80.244 aparelhos de DVD para atendimento a 80.224 unidades escolares divididas entre escolas e Núcleos de Tecnologias, a aquisição de 400 gravadoras internas e 400 gravadoras externas de DVD para Núcleos de Tecnologia, objetivando a reprodução dos programas do Canal TV Escola. Foram adquiridos também 81.875 kits de autoração de mídias para DVD – Volume 1, contendo 150 horas de programação da TV Escola e 75.000 do Volume II. Ainda nesse período foram renovados os contratos de geração e transmissão dos sinais analógicos e digitais da TV Escola, dando continuidade às atividades do Programa.

De acordo com o Relatório, a TV Escola é o programa responsável pelo maior número de produções, sendo 720 horas de programação contempladas em 101 títulos de compras e

cessões feitas com a Synapse, DIDak e ATTA Vídeo para a estruturação da grade de programação da TV Escola.

Todas as compras e cessões atenderam às especificidades e à qualidade empregadas pela TV Escola e pelo MEC como: fundamentar os componentes curriculares da Educação Básica; proporcionar a capacitação e a formação continuada de professores e estimular a leitura da imagem, além de apresentar linguagens e formatos dinâmicos e atrativos e compor a melhor programação possível para professores, alunos e público em geral. (BRASIL/MEC/SEED, 2008, p. 12)

Uma declaração constante do Relatório é a de que o Programa TV Escola consiste em uma das ações prioritárias da Secretaria de Educação a Distância – SEED e importante instrumento de promoção da democratização da educação pública no Brasil.

Os principais objetivos do programa, lançado nacionalmente em 1996, são a formação continuada dos professores, a valorização dos profissionais da rede pública e o enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem, por meio das transmissões da TV Escola. A educação a distância, com seus suportes multimídia, é um instrumento que permite romper as limitações derivadas da rede física e expandir, com rapidez e qualidade, a oferta de programas e cursos para a formação continuada, o aperfeiçoamento e a valorização dos professores da rede pública, na busca de uma nova qualidade da educação. (BRASIL/MEC/SEED, 2008, p. 12)

Segundo o relatório, a produção de programas televisivos para a grade de programação da TV Escola atende fundamentalmente a duas orientações básicas: primeiro, num sentido mais amplo, às diretrizes estratégicas do MEC, como indutor de políticas educacionais, entendida a educação como alavanca de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento nacional, do fortalecimento da democracia e da redução permanente da desigualdade social, regional, étnica e de gênero; e, segundo, a formação continuada de professores, diretores e coordenadores de escolas, para orientação de seu planejamento e estratégias de ensino. No entanto, o relatório não apresenta dados que comprovem a efetividade do programa nos dois aspectos.

O relatório também indica que não foi possível cumprir a meta física estipulada para o Programa (80 mil escolas públicas) por conta das dificuldades de recepção do sinal televisivo em diversas regiões do Brasil, especialmente por conta de aparelhos receptores (antenas).

Acerca desse aspecto, questiona-se de que maneira o MEC pretende suprir essa necessidade, já que a sua diretriz prevê a integração de mídias, as quais poderiam atender as

diversas condições estruturais do país. Que diagnóstico amparou a escolha da TV Digital Interativa? Essa seria, de fato, a alternativa mais democrática de acesso?

Em 2009, o Relatório de Gestão da SEED (BRASIL/MEC/SEED, 2009) parece uma mera transcrição dos dados apresentados no Relatório de Gestão de 2008, inclusive quanto ao quantitativo de aparelhos de DVD adquiridos (80.244), gravadoras externas e internas (400), kits de autoração de mídias para DVD (81.875), horas de programação (720 horas), títulos de aquisição e cessão de direitos de exibição (101). Além disso, repete que “não foi possível atender à meta física estipulada por conta das dificuldades de recepção do sinal televisivo em diversas regiões do Brasil, especialmente por conta de aparelhos receptores (antenas)” (p. 21).

A única informação diferenciada do Relatório é uma recuperação dos princípios da TV Escola, anunciados em 1995, a saber:

Os princípios de trabalho da SEED são diretrizes para a TV Escola. Assim, a TV Escola se baseia nos seguintes aspectos:

- **Tecnologia a serviço da educação**, o que significa que os investimentos não se esgotam na aquisição dos equipamentos, mas estendem-se a capacitação, produção de materiais de apoio e a outras atividades que auxiliem o domínio crítico e criativo de novas linguagens e tecnologias;
- **Autonomia dos parceiros**, ofertando programas que, embora transmitidos de um ponto central, permitem liberdade na forma de apropriação, de maneira a harmonizar parâmetros e diretrizes nacionais com a diversidade e o pluralismo de ideias, políticas, estratégias e projetos pedagógicos dos sistemas e das escolas;
- **Integração entre parceiros**, princípio que busca a otimização dos recursos públicos e o exercício de um regime de colaboração, partindo do respeito a gestão democrática e a descentralização administrativa;
- **Integração** e, sempre que possível, **convergência entre diferentes tecnologias e linguagens**, para que o uso harmônico e articulado dos múltiplos recursos disponíveis facilite o fazer interdisciplinar e a contextualização dos conhecimentos, torne mais dinâmica a sala de aula e contribua para a riqueza do processo educativo; e
- **Formação de um leitor crítico e criativo** dos meios, capaz de evitar a manipulação da mídia, de transformar informação em conhecimento e de ter autonomia para aprender ao longo da vida. (BRASIL/MEC/SEED, 2009, p. 11)

Com base nesses princípios, infere-se que as diretrizes do Programa não foram alteradas, mesmo com as mudanças vivenciadas no período: a mudança de tecnologia e o deslocamento estratégico do Programa como política de formação em razão do ProInfo Integrado, visando melhor organicidade das ações do MEC para a formação de professores.

Os dados sobre a TV Escola também se repetem no Relatório de Gestão da SEED do ano de 2010. Este relatório é o único da sequência de relatórios da SEED que descreve resultados do ProInfo Integrado. De acordo com o Relatório, em 2010, alcançou-se a formação de mais de 320 mil professores e gestores escolares nos Cursos Introdução à Educação Digital (40h), Tecnologias na Educação: ensinando e aprendendo com as TIC (100h) e Elaboração de Projetos (40h).

Analisando-se a repetição dos dados dos relatórios nos anos de 2008, 2009 e 2010, vale a pergunta: isso representa a estagnação do Programa durante o período?

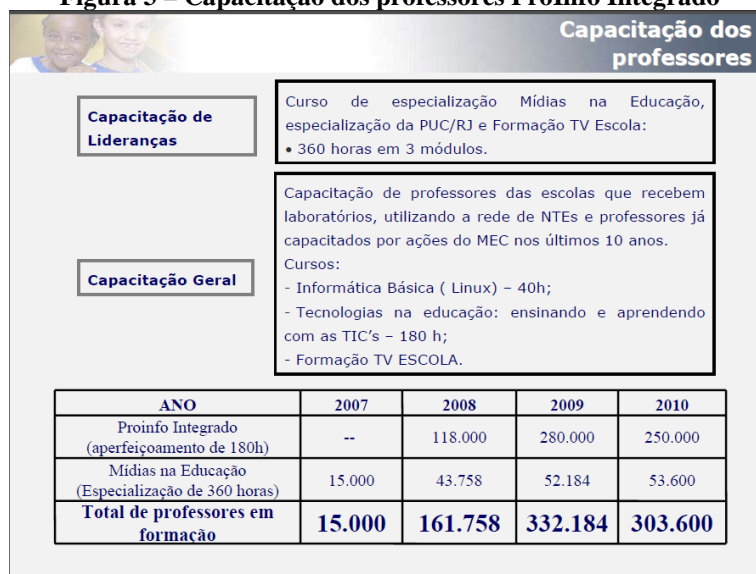
No mesmo ano de 2010, o detalhamento das ações e diretrizes do MEC para políticas referentes à Tecnologia da Comunicação nas escolas públicas brasileiras foi apresentado pelo então Secretário de Educação a Distância Carlos Bielschowsky, em conferência proferida no evento Tic & Edu. Este evento foi realizado em Brasília, no período de 27 a 28 de abril de 2010 e teve como tema *O Impacto das TIC's na educação*.

Na conferência, o Secretário afirmou que, no Brasil, há uma incompatibilidade entre inclusão digital, preparo para uso das tecnologias por alunos e a formação de professores para tal. Segundo ele, as principais contribuições da tecnologia nas escolas são:

- Alfabetização digital de nossos gestores, professores e alunos;
- Promoção de novas estratégias pedagógicas com o uso de conteúdos digitais na sala de aula;
- Estímulo da autonomia e autoria do estudante no processo de ensino e aprendizagem com os laboratórios de informática.

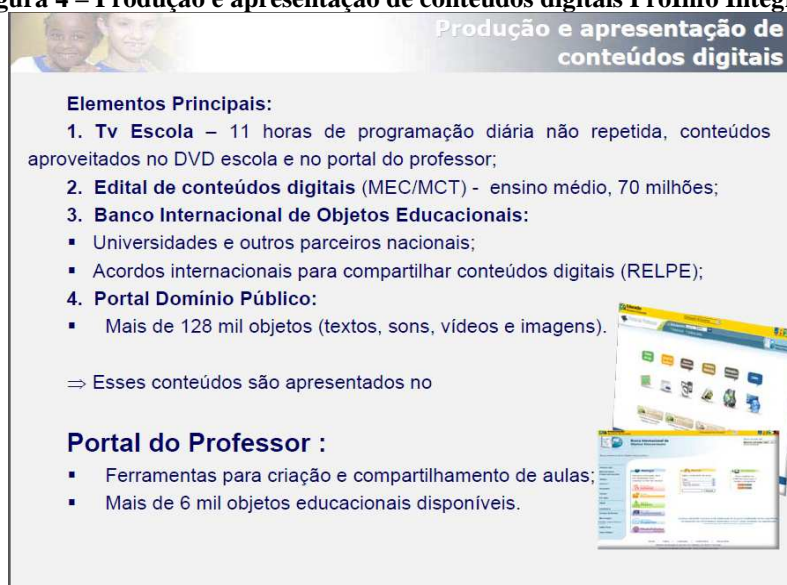
Buscando a resolução da referida incompatibilidade e a garantia das principais contribuições das TIC na escola, o Secretário apresentou a composição do projeto ProInfo Integrado nas três dimensões:

- a) Infraestrutura: laboratórios de informática conectados a internet, projetor multimídia e Um Computador por Aluno (UCA);
- b) Capacitação de professores, gestores e alunos para o uso das TICs nas escolas;

Figura 3 – Capacitação dos professores ProInfo Integrado

Fonte: Slides da Conferência proferida por Carlos Bielschowsky no evento Tic & Edu

- c) Oferta de conteúdos educacionais e interatividade – Portal do Professor, TV/DVD Escola, etc.

Figura 4 – Produção e apresentação de conteúdos digitais ProInfo Integrado

Fonte: Slides da Conferência proferida por Carlos Bielschowsky no evento Tic & Edu

Nas dimensões, percebe-se a ausência do kit tecnológico na infraestrutura do ProInfo Integrado. Contudo, a TV Escola aparece nas outras dimensões. Então, como as dimensões Capacitação e Oferta de Conteúdos Educacionais se utilizarão da TV Escola sem a previsão dos kits tecnológicos?

Ao final do governo Lula, vale resgatar os números iniciais da TV Escola. Em 1996, 29.433 foram instalados. Em 2006, dez anos depois, o Programa obteve somente 54,69% da capacidade instalada. Até o ano de 2010, os relatórios da SEED não registraram mudanças nesses números.

A partir das análises feitas foi possível perceber elementos de continuidade e rupturas do governo FHC na condução da TV Escola. Reconhece-se que o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) não trouxe alterações na condução da TV Escola como política pública de formação de professores a distância. As diretrizes que orientavam o Programa na sua criação permanecem as mesmas, inclusive com a participação do Pnud e da Unesco, demonstrando a continuidade de suas prerrogativas.

No segundo mandato (2007 – 2010), as mudanças ocorridas na redefinição da organicidade da política de formação de professores, em razão do Plano de Desenvolvimento da Educação, a incorporação da TV Escola ao ProInfo Integrado e a substituição da tecnologia analógica para digital, não se mostraram suficientes para alcançar o objetivo maior do Programa quanto à melhoria da qualidade da educação básica no Brasil, apesar da avaliação satisfatória dos seus conteúdos por diretores, professores e alunos.

Ao passar por dois governos (FHC e Lula), a TV Escola se mostrou positiva quanto ao seu conteúdo, mas ainda prejudicada pelo seu sistema de planejamento e gestão, pelas condições tecnológicas e pela lacuna de formação de professores para o uso de tecnologias.

Apesar deste trabalho não objetivar analisar a TV Escola no governo Dilma Roussef, iniciado em 2011, vale ressaltar que a TV Escola parece permanecer sob as mesmas diretrizes de sua criação, considerando a Prorrogação de Vigência do contrato 914BRA5002 – Capacitação pela TV Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa, com a participação da Unesco, conforme publicado no DOU, de 11/02/2011.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL

ESPÉCIE: Revisão 04 (Prazo) do Projeto 914BRA5002 - "Capacitação pela TV Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa".
SIGNATÁRIOS: Ministério da Educação - Secretaria de Educação a Distância, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO e Agência Brasileira de Cooperação - ABC.
OBJETO: Prorrogação de vigência do Projeto 914BRA5002 - Capacitação pela TV Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa.

VIGÊNCIA: 17/11/2003 a 16/11/2011
VALOR TOTAL PACTUADO: R\$ 40.123.299,80 (quarenta milhões cento e vinte e três mil duzentos e noventa e nove reais e oitenta centavos).
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO: 5%
DATA DE ASSINATURA: 12/11/2010 - Marco Farani - Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Vicent Defourny - Representante da Unesco no Brasil e Carlos Eduardo Bielschowsky - Secretário de Educação a Distância - SEED/MEC.

Fonte: DOU, de 11/02/2011.

4.4. Reafirmando as múltiplas relações do Programa TV Escola

Sanfelice (2008) afirma que: “Do século XVII ao XXI, tudo, mas tudo mesmo, mudou; mudou dentro de uma permanência; permaneceu, em formações cada vez mais avançadas, o modo de produção capitalista” (p. 66). Sobre essa mudança, Ianni (2003) aponta que se verifica uma metamorfose qualitativa e não apenas quantitativa, de tal maneira que o capital adquire novas condições e possibilidades de reprodução. O seu espaço amplia-se para além das fronteiras nacionais, tanto das nações dominantes como das subordinadas, conferindo-lhe conotação internacional, ou propriamente mundial. No sistema mundial, assim concebido, os Estados nacionais continuam a desempenhar os papéis de atores privilegiados, polarizando muito das relações, reivindicações, negociações, associações, tensões e integrações que articulam esse sistema.

Partindo dessa premissa, podemos analisar a constituição do Estado brasileiro como agente promotor de políticas públicas, inclusive as educacionais, como é o Programa TV Escola.

Para isso, recuperamos a definição do Estado por Marx e Engels (2008) como a expressão política da classe dominante e instituição necessária para controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e manter a ordem. A partir de Gramsci (1971), compreendemos este processo como *hegemonia*, a qual se configura pelo predomínio ideológico dos valores e normas dominantes sobre as classes subalternas. Contudo, relembramos que a hegemonia não é coesiva, mas tem em si contradições e conflitos.

Ampliando-se a afirmação de Sanfelice (2008), podemos afirmar que, na constituição do Estado brasileiro, as mudanças ocorridas não eliminaram um elemento permanente: a hegemonia de grupos dominantes economicamente sobre grupos dominados e subalternos.

Em consonância com a configuração do Estado, as políticas públicas expressam as diretrizes deste, havendo uma relação intrínseca entre Estado e Políticas públicas. A política pública, de acordo com Boneti (2007), se origina, ainda, de princípios que representam a conjugação de interesses e as correlações de forças sociais, dentre outros. Partindo desse pressuposto, concluímos que, se na constituição do Estado brasileiro há elementos que configuram a hegemonia de grupos dominantes economicamente, esta hegemonia se mantém presente na efetivação de políticas públicas. Dessa forma, admitimos que as forças

econômicas internacionais se afirmam como agentes que influenciam na definição de políticas públicas, estabelecidas por múltiplas relações com esse Estado.

A origem do Estado brasileiro se dá, na verdade, antes da constituição de uma nação brasileira. O primeiro Estado brasileiro é português, o qual se apresenta como agente de dominação e exploração, sobretudo econômica, da colônia. O Pacto Colonial expressou essa relação de dominação, deixando a colônia sob as diretrizes e determinações da Coroa Portuguesa.

Além dessa relação de dominação, o Estado brasileiro também assimilou práticas personalistas e domésticas do Estado português, caracterizando a cultura patrimonialista que permanece privilegiando os interesses privados em detrimento aos interesses públicos, até hoje.

Em razão desta “tentativa de implantação da cultura europeia na colônia portuguesa” (HOLANDA, 1995), se justifica a tese de que o Estado liberal, primeiro modelo de Estado nacional pós-proclamação da independência, não se efetivou em suas práticas, devido a não separação do público e do privado e a manutenção dos interesses particulares nas questões públicas. Antes, o Estado esteve a serviço da conservação e reprodução das relações de produção escravistas, do latifúndio e da monocultura agroexportadora, sendo o jogo político privilégio exclusivo de uma ínfima camada dominante. (ROMPATTO, 2001 e BUONICORE, 2004)

Assim, os primeiros anos da República brasileira (1889 – 1930) representaram a efetivação de um Estado que se manifesta como centralizador, prevalecendo a ordem pessoal e o favoritismo, e interventor na economia conservadora, mesmo passando pela mudança de regime monárquico para federativo. Disto, na concepção gramsciana, reconhecemos esse Estado como instrumento de permanência e expansão da classe dominante, bem como de manutenção dos grupos subordinados.

Em relação à educação, a dos jesuítas marcou o período inicial do Brasil, a qual também representou um transplante da cultura europeia. A proposta de “colonização” e catequese dos índios teve uma conotação de dominação dos que aqui habitavam, enquanto que a formação de bacharéis era destinada somente à elite dominadora. Mesmo com a independência política brasileira e, posteriormente, a instalação da República, a escola servia como instrumento de reprodução das relações de dominação, pois o acesso não era igualitário,

ao mesmo tempo em que se constituía meio de formação de mão-de-obra para manutenção da exploração capital e trabalho e da desigualdade entre classes sociais.

Portanto, acompanhando a lógica de que o nascimento do Estado brasileiro não representou uma iniciativa nacional, mas externa e por meio de uma relação de exploração do colonizador com a colônia, inferimos que a educação brasileira também não se converteu em prioridade nacional, reproduzindo as relações de dominação. Enquanto política pública estatal, iniciada no Império, a educação não era direito garantido de todos.

Após 1930, o Estado brasileiro vivenciou outra etapa de produção capitalista, tendo o desenvolvimento nacional como prerrogativa de suas ações. O Estado se mostrou interventor na economia, assumindo o papel de promotor da industrialização e do desenvolvimento econômico. Apesar de alguns avanços na legislação trabalhista e estrutura física sindical, com vistas à incorporação subordinada das massas populares ao Estado, estes avanços representaram o controle estatal dos trabalhadores e contenção dos movimentos revolucionários.

No período de 1946 – 1964, o investimento na teoria desenvolvimentista resultou na influência de organismos multilaterais nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico do país. Segundo Silva (2002), o primeiro acordo com o Banco Mundial data de 1946, para a construção da Escola Técnica de Curitiba. A criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), em 1955, por exemplo, foi influenciada pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

O ideal desenvolvimentista foi reforçado no período de 1964 – 1985. Regido pelo regime militar, este período se caracterizou pelo alinhamento da economia nacional ao capitalismo internacional, exercendo papel centralizador da política e interventor da economia. Inclusive, o FMI, o Bird, o BM e os Estados Unidos forneceram investimentos internacionais para políticas de desenvolvimento no período de 1969 – 1974.

No âmbito educacional, o projeto nacional-desenvolvimentista atrelou o investimento em educação como garantia ao crescimento econômico do país e como recurso para formação profissional necessária ao processo de industrialização brasileiro, inclusive com iniciativas de educação a distância para aqueles que não possuíam acesso e/ou condições ao ensino presencial.

Além disso, a partir da década de 1960, as políticas educacionais apontavam um alinhamento do capital internacional, prevalecendo uma concepção tecnicista e destacando a influência de organismos externos, como a Usaid, na definição e execução de tais políticas.

Assim, a educação manteve-se atrelada ao fator econômico como elemento estratégico e não prioritário, admitindo a participação de agentes externos. A educação a distância acompanhou o projeto nacional-desenvolvimentista, como mecanismo de ampliação de qualificação profissional e rápida inserção no mercado de trabalho.

Após o período da ditadura militar, as esperanças da redemocratização do Estado brasileiro foram alimentadas no governo Sarney que, no entanto, foi marcado por políticas clientelistas, remanescentes dos períodos anteriores.

O governo Collor, por sua vez, marcou a década de 1990 com o estabelecimento de um projeto de Estado neoliberal, tendo suas condições auxiliadas por organismos multilaterais, dentre eles, o Bird, FMI e BM. Assim, o estabelecimento do Estado neoliberal no Brasil significou a concepção hegemônica de ajuste do aparato estatal, amparado nos pressupostos de Estado mínimo, na execução de serviços estatais e na intervenção econômica, e de Estado máximo, no controle. De acordo com Sanfelice (2008),

o Estado-nação, antes instituição central da política, como o monopólio do poder público e da lei, foi erodido de duas formas: perdeu poder e função para entidades supranacionais e o fim de grandes Estados e impérios gerou Estados menores, fracos. Perderam também poder e privilégios dentro de duas fronteiras, com a privatização de serviços de segurança, serviços postais, da saúde, da previdência e da Educação. [...] Os Estados nacionais passaram a ser delimitados, reduzidos e monitorados pelas autoridades e políticas supranacionais, ou seja, credores sem rosto e entidades multilaterais reguladoras ou chanceladoras, como o BM, o FMI e a OMC. (p.73).

Em continuidade ao projeto iniciado por Collor, o governo Fernando Henrique Cardoso implementou a Reforma Administrativa do Estado, atribuindo seus critérios gerenciais de eficiência e de participação do cidadão na execução de suas decisões. Esse processo expressou a transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante, e ao mesmo tempo, a fragilidade financeira e a subordinação brasileira aos fluxos internacionais de capitais.

Desde a origem do Estado brasileiro, podemos observar a influência externa na sua configuração atuando como agentes hegemônicos e dominantes sobre as classes dominadas, juntamente com a elite política e econômica. No período colonial, a Coroa Portuguesa era

quem regia as noções de organização social e econômica da colônia, em um processo de exploração econômica e dominação política. Mesmo após a proclamação da república, a influência externa permaneceu, tendo o federalismo norte-americano como referência do novo regime e mantendo as relações de produção alinhadas ao mercado externo, inclusive sofrendo os resultados das crises do capitalismo ao final do século XIX e início do século XX.

A fim de garantir sua inserção no mercado internacional via processo de industrialização, o projeto de Estado nacional-desenvolvimentista iniciado na década de 1930 também admitiu influências externas na condução de políticas econômicas e sociais, por meio de assistência técnica e financeira. Essas influências externas foram reafirmadas no período militar e o “auxílio” financeiro utilizado como justificativa à superação da crise econômica da década de 1980. Destarte, Silva (2002) afirma que os diferentes períodos histórico-econômicos estiveram subordinados ao processo de acumulação do capital externo.

Na década de 1990, a implementação do projeto de Estado neoliberal reafirmou o papel de organismos multilaterais no desenho estatal e na configuração das políticas públicas, estabelecendo as prioridades e os diversos acordos de assistência técnica e financeira para a implementação de reformas estruturais demandas pelo novo modelo. Para Ianni (2003) esses organismos são organizações multilaterais empenhadas na preservação, consolidação e generalização dos mercados nacionais, regionais e mundiais, além da de sua missão de guardiães do capital em geral. Neste contexto, o Estado anunciado como democrático, representa uma reconfiguração do capitalismo.

É por isso que, no capitalismo, é readequado e transmutado em um modelo democrático (capitalismo democrático) que de democracia pouco ou nada incorpora, pois a classe dominante só aceita um modelo democrático que consiga, por determinado tempo, conter as massas, a multidão disforme, atribuindo-lhes migalhas, como os programas aligeirados, emergenciais e categoriais, como os vales: leite, gás; as bolas: família, escola; os seguros: desemprego etc. e outras alternativas para conter a ‘canalha’ (LIMA, 2008, p. 135)

A reconfiguração estatal, por sua vez, traz consigo uma Agenda Global Estruturada para a Educação (Agee), tal como foi a Declaração Mundial de Educação para Todos. Nesse sentido, Sanfelice (2008) sugere que esta teoria (Agee) evidencia que o capitalismo não é moldado pelo cultural, mas organizado pelo supranacional – o capital mundializado – e afeta os estados e seus sistemas educativos. No entanto, o autor coloca que também há um maior partilhamento dos Estados nos recursos culturais universais e sob os quais se organizam boa

parte dos seus sistemas educativos. “Contraditoriamente, a adesão não é voluntária. Se o modo-de-produção capitalista pode ser flexível para com a cultura – homogênea ou diferenciada – ele não pode ser flexível quanto à sua meta de, cada vez mais, obter maiores lucros” (p. 77).

Neste processo de mundialização do capital, a educação tem sido transformada em serviço, acompanhando uma lógica de mercado. Sanfelice (2008) aponta que a indução para tanto é sistematicamente sugerida por agências como o Banco Mundial e Unesco, dentre outras que comandam interesses mundiais do comércio. O desejo é o de corrigir detalhes e acomodar a educação à globalização, à mundialização da produção, à reestruturação do trabalho e à transnacionalização do capital, permanecendo intocadas as determinações estruturais da sociedade.

Assim, percebemos que, no período de redemocratização do Estado brasileiro, vários embates entre segmentos e interesses públicos e privados foram travados. Mesmo com as conquistas relativas à democracia na Constituição Federal de 1988, outro movimento garantiu a negociação com organismos multilaterais e suas diretrizes que influenciaram significativamente as políticas educacionais desde então.

Na década de 1990, as políticas foram orientadas pelas diretrizes da Conferência Mundial de Educação para Todos, convocada pela Unesco, Pnud, Unicef e BM. O principal resultado desta Conferência foi a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, a qual estabeleceu que, como garantia da educação para todos, os países deveriam constituir políticas que satisfizessem as necessidades básicas de aprendizagem. Foram nessas bases que o Plano Decenal de Educação foi constituído.

As estratégias de democratização da educação acompanharam o discurso da qualidade. No entanto, a qualidade da educação básica esteve atrelada ao desenvolvimento econômico e inserção do país no mercado globalizado, com nível satisfatório de competitividade. Neste contexto, a formação de professores representa uma estratégia para se alcançar a qualidade educacional, sobretudo aquela realizada em serviço e a distância, modalidade esta reconhecida por aqueles organismos como a de maior potencial democrático e de baixo custo.

O governo Lula, por sua vez, apesar de representar um projeto de ruptura com o modelo implementado no Brasil, apresentou contradições na efetivação de um projeto diferenciado. Segundo Sader (2010), este governo manteve alguns elementos das políticas do

governo FHC e adotou outros, instalando um rígido ajuste fiscal e políticas sociais e externas inovadoras.

Para Yamauti (2004), o governo Lula optou pela alternativa de garantia de governabilidade, contribuindo para a reprodução do padrão de acumulação capitalista dependente e satisfazendo as exigências do capital financeiro internacional. Segundo Filgueiras (2006), este governo evitou enfrentamentos com o bloco dominante, governando com ele e para ele, compreendendo uma fase de ajustamento do modelo neoliberal, com a redução de atritos no seu interior, por meio de políticas sociais compensatórias.

Na educação, Leher (2010) e Oliveira (2009) concluíram que a esperada ruptura não ocorreu no governo Lula. Antes, a convergência dos organismos multilaterais e do governo representou um consenso entre os setores dominantes: a ampliação da oferta da educação básica e a formação profissional de natureza instrumental, bem como o incentivo às parcerias público-privadas em todos os níveis e modalidades de ensino, legitimando iniciativas empresariais específicas. Quanto às políticas de formação de professores a distância, Silva Junior *et alli* (2010) defendem o argumento que estas parecem seguir a mesma racionalidade da matriz teórica, ideológica e política da reforma do Estado e da educação, consolidada no governo FHC, apesar das mudanças ocorridas em razão do Plano de Desenvolvimento da Educação e implementação da nova CAPES.

Contextualizando esses diferentes, e ao mesmo tempo semelhantes, períodos históricos, podemos definir que o Programa TV Escola mantém relações com a configuração do Estado brasileiro que o admite, bem como com as políticas públicas que emanam desse Estado. Além disso, essas relações se constituem de contradições, conflitos e resistências.

A relação da TV Escola com Estado brasileiro é expressa como ação deste, atrelada a um Estado que se configurou historicamente pela permanência das relações desiguais de dominação e de reprodução da estrutura de classes, influenciado por agentes econômicos externos. Em sua origem, relaciona-se a um projeto de Estado neoliberal que tem em sua configuração os elementos de desresponsabilização estatal, desconcentração e privatização, subsidiados por um modelo gerencial, orientado pelo mercado e pelos critérios de eficiência e eficácia.

No âmbito das políticas públicas educacionais, este Estado firmava-se no pressuposto da educação como estratégia para o desenvolvimento econômico, sendo necessária a implementação de reformas estruturais que priorizem a satisfação das necessidades básicas de

aprendizagem e melhoria da qualidade. Na efetivação desse projeto, organismos multilaterais desenvolveram importante papel como agentes influenciadores das prioridades nas políticas públicas, especialmente Banco Mundial e Unesco, encontrando espaços e relações consensuais na própria configuração do Estado brasileiro e em sua gestão.

Deste modo, a TV Escola também mantém relações com as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, remonta ao Plano Decenal de Educação que buscou seguir as diretrizes quanto à satisfação de necessidades básicas de aprendizagem, influenciado pela Conferência Mundial de Educação para Todos. As diretrizes enfatizavam a melhoria da qualidade da educação básica, tendo o uso de tecnologias e formação de professores como insumos necessários às reformas.

Esse Plano também foi orientado pela lógica da educação como subsídio ao desenvolvimento econômico, a fim de efetivar o processo de ajuste neoliberal, em concordância com as orientações do documento *Prioridades y estrategias para la educación Examen del Banco Mundial* (BANCO MUNDIAL, 1995).

Concordando com o Relatório Delors (UNESCO, 2010) o Plano recomenda a cooperação com organismos internacionais por meio de parceria em projetos para a educação, acesso às tecnologias, à educação ao longo da vida e à harmonização das legislações nacionais com os instrumentos internacionais. Segundo o Plano, o uso de tecnologias na formação de professores deve estar articulado ao conceito de educação ao longo da vida, proposto pelos documentos *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy Challenge for Developing Countries* (BANCO MUNDIAL, 2003), *De la conciencia a la acción: una evaluación de la política del Banco sobre las tecnologías de la era de la informática y el desarrollo* (BANCO MUNDIAL, 2003), Relatório Delors (UNESCO, 2010), *Las TIC`s y la formación docente* (UNESCO, 2004) e *Teacher education guidelines using open and distance learning* (UNESCO, 2002).

Enquanto política pública criada no governo Fernando Henrique Cardoso, a TV Escola fez parte do projeto de governo que instituiu como prioridade da política educacional a universalização do acesso à primeira etapa da educação básica e à melhoria da qualidade do atendimento escolar, buscando atender às prerrogativas do Plano Decenal de Educação. Para isso, este governo enfatizou a incorporação de tecnologias na educação básica e formação de professores a distância em exercício, coerente com os documentos supracitados.

No ano de sua criação (1995), a TV Escola vinculou-se ao Programa de Apoio Tecnológico – PAT, conhecido como Kit Tecnológico, que teve como meta fornecer a todas as escolas públicas de ensino fundamental (inicialmente com mais de duzentos e cinquenta alunos) um kit composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS.

Com essa estrutura, as escolas receberiam acesso aos vídeos da TV Escola, a fim de atender à valorização do magistério (por meio da capacitação e formação continuada dos professores das redes públicas de educação básica) e à melhoria da qualidade do ensino (como apoio à sala de aula através da televisão e acompanhada de material impresso). Observou-se que o pressuposto de qualidade que amparou a TV Escola manteve-se coerente com a concepção de qualidade do Banco Mundial, centrando-se na busca da equidade da educação básica e da mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio do investimento em insumos (professor e tecnologias).

Esse programa também foi fundamentado no pressuposto de descentralização, repassando a execução e manutenção da TV Escola, enquanto política de formação de professores, às secretarias estaduais, municipais e às próprias escolas.

Quanto à priorização da formação em serviço e do uso da educação a distância e em serviço para formação de professores com a utilização da TV, o programa coincide com às diretrizes de formação de professores do Banco Mundial, presentes nos documentos *Prioridades y estrategias para la educación Examen del Banco Mundial* (Banco Mundial, 1995), *Education and Technology Series* (BANCO MUNDIAL, 1997) e *Brazil Teachers Development and Incentives a Strategic Framework* (BANCO MUNDIAL, 2001). Estes três últimos, inclusive, referendam o uso da televisão na formação de professores, destacando o Programa TV Escola no Brasil. Por outro lado, o Programa admite em seus princípios o da educação ao longo da vida, defendido pela Unesco.

Para além das diretrizes, a relação da TV Escola com esses organismos se deu na execução do mesmo. Durante o governo FHC, a Unesco atuou no projeto Capacitação de Recursos Humanos para Utilização da TV Escola, por meio do Acordo MEC/ Unesco, enquanto que o Banco Mundial investiu e participou via Pnud, por meio dos Projetos BRA/96/008 e BRA/99/017.

Outra influência no governo FHC foi da Internacional Society of Technology in Education – ISTE, quanto à incorporação de mecanismos de interatividade aos meios

tradicionais de aprendizagem a distância, como o vídeo. Isso pareceu influenciar a mudança da transmissão analógica para digital da TV Escola em 2002, a fim de se alcançar a confluência tecnológica entre computadores e TV Digital. Neste processo, se fez presente a articulação com o setor privado por meio de quatro operadoras de TV Digital (DTCom, DirecTV, Teccat e Sky), como estratégia de privatização por meio da prestação de serviço.

Durante o governo Lula, foi possível identificar elementos de continuidade do governo FHC no Programa TV Escola, corroborando a tese de Sader (2010), Yamauti (2004) e Filgueiras (2006), quanto à continuidade da configuração do Estado brasileiro de FHC no governo Lula, e de Leher (2010), Oliveira (2009) e Silva Junior *et alli* (2010), referente à continuidade das diretrizes norteadoras das políticas públicas educacionais, apesar das mudanças resultantes da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação.

O primeiro governo Lula deu prioridade à educação a distância na formação de professores também como alternativa indispensável para a garantia da qualidade da educação. Iniciado no governo FHC, o projeto de implementação da TV Digital Interativa teve sua continuidade no primeiro governo Lula, atendendo as orientações da ISTE e dos documentos do Banco Mundial e Unesco já mencionados. Além disso, nesse primeiro governo, não houve mudanças estruturais significativas quanto à formação de professores a distância, tendo em vista a permanência da atuação da Secretaria de Educação a Distância no MEC e a prioridade aos programas ProInfo, Proformação e TV Escola.

No segundo governo Lula, as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE trouxeram mudanças para a política de formação de professores, sobretudo com a criação da nova CAPES e da Universidade Aberta do Brasil (UAB). No contexto do PDE, houve o redimensionamento do papel da TV Escola na formação de professores a distância como parte integrante do ProInfo Integrado, perdendo, de certa forma, a sua centralidade no âmbito das políticas de formação a distância.

Apesar das mudanças ocorridas no segundo governo Lula, a reafirmação dos princípios da TV Escola no Relatório de Ações da Seed em 2009, tal como estabelecidos em 1995, permite a inferência de que as diretrizes do Programa não foram alteradas, mesmo com a mudança de tecnologia e o deslocamento do Programa ao ProInfo Integrado.

A participação dos organismos multilaterais no Programa também continuou. A Unesco atuou por meio do Acordo Unesco /Brasil 914BRA5002 e o Pnud, pela prorrogação do Projeto BRA 99/017.

Assim, podemos constatar que o Programa TV Escola também mantém relações com organismos multilaterais (Banco Mundial e Unesco). Nesse sentido, foi possível observar que o desenvolvimento da TV Escola se deu em um contexto hegemônico, resultante da configuração de um projeto de Estado neoliberal que age por meio de políticas públicas influenciadas por organismos multilaterais, como Banco Mundial e Unesco.

Contudo, Gramsci alerta que esse processo hegemônico não é coeso, mas é constituído de contradições e resistências. Assim, os dados corroboraram a evidenciação de contradições e resistências no Programa TV Escola.

As contradições evidenciadas nos dados se referem: à estratégia de implementação do Programa, no que se refere à perspectiva de descentralização; à articulação entre os diversos agentes envolvidos; à institucionalização do programa; à concepção de formação de professores; à destinação da formação; ao uso da TV Escola pelos professores; à eficácia, à eficiência e à efetividade social do mesmo.

Os dados revelaram que o repasse da responsabilidade de execução e manutenção do Programa às secretarias estaduais, municipais e às escolas se configurou como um processo de desconcentração e não de descentralização, reafirmando a premissa de que “É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução”.

Os resultados das avaliações do Programa apontaram que este modelo se mostrou bastante ineficaz, posto que essas instituições passaram a assumir encargos, sem discussão prévia e com uma indefinição de responsabilidades e articulações para a execução do Programa. Inclusive, as justificativas para a não instalação dos kits tecnológicos apontavam questões como: inadimplência de Estados e municípios, impedindo o repasse do recurso; demora dos processos de licitação; e instalação elétrica danificada ou rede instável. Em 2001, o Relatório do TCU também indicou que o critério de escolhas de escolas não contribuiu para a promoção da equidade entre as regiões brasileiras, pois estes critérios excluíram a maior parte das escolas das regiões Norte e Nordeste.

Por outro lado, os diretores de escolas e coordenadores locais indicaram que os fatores inibidores da implementação da TV Escola estão relacionados à desarticulação das políticas estaduais e nacionais, à não integração entre os diferentes programas de EAD, à comunicação ineficiente entre Secretarias e MEC, e à falta de parceria entre instâncias governamentais. Ao mesmo tempo, foram criadas videotecas nas escolas, os vídeos contribuíram para tornar as

aulas mais dinâmicas e os professores avaliaram de forma satisfatória o conteúdo dos vídeos para uso como recurso didático.

Além disso, esses sujeitos apontaram que a dificuldade de institucionalização do Programa se refere à questão de que a adesão ao Programa é mais política do que pedagógica e que a TV Escola é oficial, mas não institucional. O Relatório do TCU também apontou que apenas 66% dos professores conheciam pouco ou mais ou menos a missão e o objetivo do Programa. Esta dificuldade de institucionalização revelou-se um elemento de resistência ao Programa.

De acordo com Belloni (2003a), não somente os sistemas passaram a assumir os encargos do Programa, mas a TV Escola pôs sobre os ombros do nosso já atribulado professor mais uma responsabilidade: a de sua própria formação continuada. Assim, as oportunidades são dadas, se o professor não aproveita, o problema é dele e de sua escola, não mais do governo que já fez sua parte.

Ressalta-se que essas questões decorrem do fato da TV Escola ter sido pensada isoladamente no âmbito do MEC, excluindo a participação dos sistemas estaduais e municipais. Acrescenta-se a isso, o fato do Programa, enquanto política pública, ter sido pensado sem levar em consideração as condições objetivas do profissional da educação.

Outra contradição a ser destacada se refere à concepção de formação de professor admitida pelo Programa. Essa concepção foi concebida como treinamento em serviço, denotando uma atividade meramente técnica e aligeirada que tem a escola como espaço de formação. Ao mesmo tempo, o Programa possibilitou a proposta do curso TV na Escola e os Desafios de Hoje, o qual apresenta uma concepção de formação voltada ao entendimento desse processo formativo como o de desenvolvimento profissional docente, baseado no pressuposto da educabilidade do ser humano, de forma contínua, distinguindo-se da concepção inicial de treinamento.

No entanto, este curso não chegou a todos os sujeitos envolvidos no Programa, sobretudo os professores. Belloni (2003a) destaca que os profissionais que se beneficiam da TV Escola são aqueles que necessitam menos (os que já têm uma melhor formação) e não aqueles que mais precisam e que são o público prioritário. A autora justifica que isso ocorre porque aqueles professores têm mais condições de desempenhar o papel de estudante autônomo que a proposta da TV Escola exige. Os demais não estão preparados para serem

autodidatas, nem para realizar leitura crítica de mensagens televisuais, indispensável para aproveitar bem os materiais do Programa.

Nesse sentido, Toschi (2001) pondera que a concepção de qualidade do professor inclui melhor formação e maior relacionamento entre teoria e prática, além de valores éticos. Contudo, a intenção de reduzir custos com o ensino e a intensificação do trabalho docente constitui um dos paradoxos da política, a qual tem tirado o tempo de reflexão do professor sobre esse processo, contrariando a retórica do professor reflexivo, presente nas reformas.

Além disso, a autora considera que a análise da política demonstra grande semelhança entre as decisões dos gestores do sistema educacional e as propostas de formação de professores nos documentos de organismos multilaterais, especialmente o Banco Mundial, no que se refere ao aligeiramento na formação, privilégio de formação continuada e uso da educação a distância.

No período de 2001 a 2008, os dados do Relatório do TCU e da Avaliação da TV Escola indicaram que as ações de formação permaneceram insuficientes para o quantitativo de sujeitos que estariam envolvidos no programa. Revelou-se, ainda, o uso maior da TV Escola como recurso didático em sala de aula do que como recurso para a formação em serviço dos professores. Portanto, questionamos essa contradição na medida em que o Programa foi criado para atender a demanda de formação de professores, porém não atende a todos e serve mais como apoio de aulas do que ao processo formativo desses profissionais.

Essas considerações demonstram a proposital inversão da política de formação, instituída “de cima para baixo”, sem a participação dos demais sistemas de ensino, além da primeira ação ter priorizado a instrumentalização das escolas, em detrimento à formação dos professores para o uso da tecnologia. Neste sentido, Dourado (2008) nos leva a refletir acerca da adesão acrítica à implementação da modalidade a distância, a qual é entendida por muitos como espaço de resolução dos problemas relativos à formação num país continental como o Brasil. Sugere, ainda, considerar posições totalmente refratárias à EAD, por vislumbrar nessa modalidade a mera garantia de um processo de aligeiramento da formação inicial e continuada. Assim, o autor reconhece que é fundamental romper com a centralidade conferida ao aparato tecnológico e seu uso como os responsáveis diretos pela qualidade ou não do processo educativo.

Isto é corroborado por Belloni (2003a) que, ao avaliar as experiências do uso dos programas da TV Escola pelos professores do estado de Santa Catarina, concluiu que o

programa não considerou a dupla dimensão da integração dos meios técnicos na educação e por isso fracassaram. Essa dupla dimensão se refere à consideração simultânea e integrada do recurso técnico como ferramenta pedagógica e como objeto de estudo, imprescindível para que a utilização pedagógica dos meios técnicos de comunicação se caracterize como um processo de apropriação criativa e não de consumo instrumental e passivo.

Vários elementos das avaliações do Programa também sugeriram fragilidades em relação à eficácia, eficiência e efetividade social do mesmo. Segundo Belloni (2007), a *eficácia* se expressa pelo grau de qualidade do resultado atingido, contemplando a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução de objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente proposto. A *eficiência* diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados. E, a *efetividade social* tem a ver com os resultados objetivos e práticos da política junto aos setores sociais visados.

A tabela a seguir demonstra alguns dos elementos mencionados:

Tabela 29 – Evolução do Programa TV Escola 1997 – 2001

	1997	1998	2001
Escolas que receberam o kit tecnológico	78%	90%	86%
Escolas com kit funcionando	83%	92%	77%
Escolas que realizam gravação	61%	64%	50%

Os dados revelam que, no período 1997-1998, houve um aumento no percentual de todos os itens. No entanto, se compararmos 1997 e 2001, houve uma queda em todos os quesitos. Durante todo o período, o índice mais marcante é o de escolas que realizam gravação dos programas que chega a apenas 50% em 2001. Disto, questionamos a eficácia do programa nas escolas.

A avaliação do Programa, realizada em 2008, também revelou os problemas relativos à manutenção dos equipamentos e a falta de um profissional responsável pelo programa, os quais são recorrentes desde a sua implementação em 1996. Além disso, a avaliação constatou que a forma de acesso mais frequente à programação da TV Escola é por meio de DVD, revelando que a substituição do sinal analógico para digital não melhorou a eficiência do programa e desconfigurou a proposição da TV interativa.

Quanto à efetividade do Programa, a declaração de Neves (1996, p. 36) “o êxito de um programa como a TV Escola é alcançado quando o professor é capaz de incorporá-lo ao projeto político-pedagógico da escola” ficou comprometida pelos dados analisados que não fornecem subsídios para inferir que o professor “formado pelo TV Escola” tem incorporado os elementos do programa e de sua formação ao projeto da escola.

Apesar dos dados das avaliações Unesco (2006) e Cespe/UnB (2008) revelarem que alguns professores avaliam satisfatoriamente o conteúdo dos vídeos da TV Escola, esses mesmos dados não demonstram que o Programa tem sido um instrumento eficaz para a redução da evasão e das taxas de reprovação e, conseqüentemente para a melhoria da qualidade, objetivo central ao qual o Programa esteve atrelado.

Dessa forma, percebemos que, como política pública, o Programa é orientado por diretrizes que recomendam reformas nas quais é necessário o investimento em insumos (como a formação de professores) para obtenção da qualidade educacional. Todavia, os dados não comprovam a eficácia, nem a eficiência e a efetividade social do Programa. Articulado à orientação de um projeto de Estado neoliberal, o qual preza pela qualidade de seus resultados e atende aos critérios de eficiência e eficácia, os resultados da TV Escola se mostram contraditórios na lógica deste Estado.

Ao mesmo tempo em que esses dados revelam contradições na TV Escola, eles revelam também elementos de resistência para com o Programa.

Sobre isto, Toschi (2001) define que a resistência à TV Escola fica explícita em várias situações vividas na escola. Os professores resistem ao projeto de várias formas: não usando as fitas, negando as oportunidades oferecidas pelo governo; a demonstração de reações durante as sessões de vídeo, como: absoluto descompromisso, desprezo pela sessão, falta de participação, conversa com os colegas durante a maior parte da sessão, ausência à exposição do vídeo, enfadado, etc. A esse comportamento individual, aparentemente passivo, a autora acrescenta o termo “fragmentada”, porque é isolada, individual, não havendo um movimento coletivo para a não participação no Programa. Além disso, verificou-se na tabela 29 a adesão insuficiente (50%) das escolas quanto à gravação dos programas da TV Escola, corroborada pela avaliação da Unesco, em 2006. A avaliação UnB/CESPE de 2008 optou por estudar a utilização quando o acesso ao canal é feito por meio do próprio kit tecnológico, que, além de ser a forma oficial de utilização do programa, engloba o acesso a toda a programação do

canal, e pelos vídeos gravados em DVDs, que surgiram como principais recursos de acesso à programação do canal TV Escola. Este percentual chegou a apenas 31% das escolas.

Somam-se a esses dados, os obtidos por meio do Relatório do TCU que identificam como as causas que mais contribuem para a baixa utilização do TV Escola o pouco conhecimento dos professores de como utilizar o recurso tecnológico na melhoria do ensino; a insuficiência de apoio técnico para a operacionalização dos equipamentos e a gravação das fitas de vídeo.

A partir dessas considerações, este trabalho defende a tese de que as diretrizes que orientam o Programa TV Escola estão relacionadas a organismos multilaterais, como Unesco e Banco Mundial, sobretudo àquelas que se referem às categorias qualidade, uso de tecnologias e formação de professores. Assim, o Programa mantém relações que se articulam à própria configuração do Estado brasileiro, em um projeto neoliberal, e às suas políticas para a educação. Essas relações, por sua vez, são constituídas de contradições e resistências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho trata de um dos temas que tem ganhado centralidade no contexto da educação brasileira: políticas públicas de educação a distância. Focalizou as diretrizes que orientam a formação continuada de professores em serviço e o uso de tecnologias da informação e comunicação.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo geral *analisar as diretrizes que orientam o programa TV Escola como política pública de formação continuada de professores a distância, no período de 1995 a 2010, sob a relação Estado, políticas públicas e organismos multilaterais*. As principais questões que orientaram este estudo foram: como as políticas públicas de formação continuada de professores a distância tem se desenvolvido no Brasil? Como a configuração do Estado brasileiro influencia essas políticas? Que diretrizes tem norteado as políticas de formação continuada de professores a distância promovidas pelo Ministério da Educação, sobretudo no Programa TV Escola? Quais as influências de organismos multilaterais nessas políticas? Que contradições podem ser evidenciadas?

A fim de se obter respostas às questões levantadas para o estudo, o capítulo 1 articulou-se ao objetivo específico de analisar a formação e constituição do Estado brasileiro, com a finalidade de compreendê-lo enquanto agente promotor de políticas públicas educacionais.

Neste capítulo, inferimos que o Estado brasileiro teve sua origem em causas econômicas e patrimoniais não locais, vinculadas à Coroa Portuguesa. Esta origem significou o estabelecimento de um sistema de dominação, por meio da garantia dos privilégios da classe dominante portuguesa, e o ajuste da produção local às demandas da acumulação de capital da metrópole, por meio do Pacto Colonial.

Já no período imperial, o Estado, de fato brasileiro, ainda trazia características do Estado português, centralizador e de práticas patrimonialistas. Dessa forma, a sociedade brasileira foi constituindo a sua estrutura estatal fundamentada em aspectos personalistas e domésticos, caracterizando este Estado como patrimonialista. Esta caracterização serviu para fundamentar a tese de que o Estado liberal no Brasil não se efetivou em seus aspectos sociais devido a não separação do público e do privado e a manutenção dos interesses particulares,

em detrimento à impessoalidade e à manutenção do bem comum. Ao invés disso, representou um aparelho à serviço da conservação e reprodução das relações de produção.

No início da República, o Estado brasileiro permaneceu centralizador e com limitações da efetivação do ideal liberal, prevalecendo a ordem pessoal e o favoritismo, bem como a intervenção estatal na economia conservadora e anti-industrial. Neste período, o Estado ainda se configura como um instrumento para a expansão do poder da classe dominante e da força repressiva.

Na década de 1930, percebemos a projeção do Estado desenvolvimentista brasileiro, com o entendimento de que este Estado seria responsável pelo progresso social e econômico do país por meio da industrialização. Evidenciou-se a integração de características do Estado do bem estar social, por meio da instituição da legislação trabalhista e estrutura sindical oficial.

Já na segunda metade da década de 1940, evidenciou-se o investimento da teoria desenvolvimentista, a qual resultou na influência de organismos multilaterais nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. A partir de 1964, o projeto estatal foi caracterizado pelo alinhamento da economia nacional ao capitalismo internacional e pelo modelo autoritário do Estado, que exerceu papel fortemente centralizador da política e interventor da economia. As estratégias desse Estado foram definidas por Ianni (1975) como um movimento pendular, que inclinava ora para o projeto de criar um capitalismo nacional, ora para desenvolver um sistema capitalista direcionado pelos Estados Unidos. Este modelo permitiu o investimento internacional, sobretudo de organismos como o FMI, BM e Bird.

Após o período militar, o Estado brasileiro passou por um período de transição democrática, a fim de reestabelecer o acesso das bases às questões políticas e visando a garantia de políticas sociais e a efetivação da democracia. A partir do governo Collor, este processo caminhou para a adoção de um projeto de Estado neoliberal, projeto este de modernização elitista sob o comando do Estado e com a participação do FMI, Bird e BM. O estabelecimento do Estado brasileiro sob a ótica neoliberal significou a concepção hegemônica de ajuste do aparato estatal com base nos pressupostos de Estado mínimo, de desregulamentação e de privatização do estado público, na lógica da eficácia de gestão.

Nesse sentido, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu a Reforma Administrativa do Estado que substituiu a administração burocrática do Estado por uma administração gerencial, na qual prevalece os critérios gerenciais de eficiência e impõe ao

Estado o papel de agente efetivo e eficiente do mercado. Esse projeto expressou um processo de transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais e seu fortalecimento no interior do bloco dominante. Foi se constituindo em um Estado mínimo na intervenção estatal na economia e máximo na perspectiva do controle, delegando a responsabilização da qualidade dos serviços públicos à própria sociedade civil.

O governo Lula, por sua vez, manteve alguns elementos das políticas do governo FHC. Segundo Yamauti (2004), este governo acabou contribuindo para a reprodução do padrão de acumulação e satisfazendo as exigências do capital financeiro internacional para garantir a sua governabilidade.

Disto, inferiu-se que há elementos da hegemonia de grupos dominantes economicamente na constituição do Estado brasileiro, a qual se mantém presente na efetivação de suas políticas públicas. Desde a sua origem, o Estado brasileiro é influenciado por agentes externos, os quais detêm o domínio econômico e que buscam reproduzir as relações de dominação.

O capítulo 2 buscou analisar as diretrizes de organismos multilaterais para a qualidade e para o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores. Para isso, compreendeu-se que, para além da definição de política pública como a própria atividade do Estado, é a política pública que também assegura a expressão da configuração desse mesmo Estado, ao mesmo tempo em que o Estado pode ser compreendido através das políticas públicas que ele implementa. Há, portanto, uma relação intrínseca entre esses dois elementos: Estado e Política Pública.

Admitindo-se o pressuposto de que as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, compreende-se que as forças econômicas de âmbito internacional também se apresentam como agentes influenciadores de políticas públicas de um país. Assim, reconhecemos que diretrizes de organismos multilaterais, como Banco Mundial e Unesco, têm influenciado a definição de políticas públicas educacionais no Brasil, articuladas à configuração do projeto de Estado neoliberal.

As análises deste capítulo permitiram identificar convergências, divergências e contradições nas diretrizes do Banco Mundial e da Unesco para a qualidade na educação, para o uso de tecnologias da informação e comunicação na educação e para a formação de professores.

Tais organismos convergem quanto à sua vinculação à ONU e na compreensão e que há uma relação intrínseca entre desenvolvimento econômico e educação, sendo esta última, estratégia para se alcançar o desenvolvimento econômico. Quanto à qualidade, a UNESCO sinaliza que a educação é de qualidade quando contribuiu para a equidade, ao mesmo tempo em que se refere à eficiência dos recursos.

Para o Banco Mundial, a qualidade se dá por meio da mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos e da medição dos processos de ensino e aprendizagem. No processo de melhoria da qualidade, a Unesco propõe que a participação do professor é essencial nas reformas, enquanto que para o Banco, esta participação não é necessária, pois o professor é apenas um insumo do processo. Deste modo, questionou-se esses conceitos como suficientes para representar uma qualidade socialmente referenciada, considerando as finalidades econômicas que os amparam e não são coerentes aos pressupostos de qualidade social.

No que se refere à formação de professores, o Banco Mundial recomenda priorizar a formação em serviço em detrimento à formação inicial enquanto a Unesco, recomenda que a formação do professor deve ser ao longo da vida, privilegiando a educação a distância para tal fim. Ao conceito de educação ao longo da vida, estão atrelados os quatro pilares para a educação para o século XXI, os quais, segundo Martins e Norma (2003), propõem uma educação universal e utópica que não considera a essência do problema educacional, que é social e não individual. Para Scaff (2000), a educação ao longo da vida reforça um caráter provisório à condição de cada indivíduo por meio da qualificação profissional, posto que sua inserção e manutenção no mercado de trabalho independem diretamente dele.

No que tange ao uso das TIC`s na formação de professores, Banco Mundial e Unesco convergem para o entendimento de que este uso representa uma ferramenta estratégica para aumentar a produtividade dos processos formativos que, por sua vez, também se constituem ferramentas para a melhoria da qualidade na educação, com vistas ao crescimento econômico dos países. Ambos recomendam a modalidade da educação a distância como a melhor solução para a formação de professores. Assim, questionou-se em que medida essas recomendações tem apontado para uma perspectiva emancipatória e não uma prática reducionista e instrumental do uso da tecnologia.

À luz das considerações feitas sobre Estado, políticas públicas e organismos multilaterais nos capítulos 1 e 2, o capítulo 3 buscou interpretar a relação entre políticas

públicas educacionais e o caminho percorrido pela educação a distância no Brasil, partindo do argumento de que a educação brasileira vem se mantendo atrelada a projetos econômicos definidos pelo Estado, incluída a EAD.

Em sua origem, a educação brasileira constituiu-se em uma ação elitista, tendo a escola como um dos espaços de reprodução das relações de dominação. Enquanto política pública estatal a partir do império, a educação não garantiu o princípio de igualdade instituído na primeira constituição brasileira.

A partir da década de 1930, a educação manteve-se atrelado ao projeto de desenvolvimento econômico no país. Na década de 1960, a educação a distância se apresentou como iniciativa de ampliação do acesso que, por meio de programas promovidos pelo Ministério da Educação, colaborou para o processo de industrialização à medida que esta modalidade se utilizava de outras tecnologias, necessárias à adoção de padrões internacionais de produção. A participação de organismos internacionais na educação, como a Usaid, também marcou o período.

Nesse sentido, concordamos com Silva (2002) que, nos diferentes períodos histórico-econômicos, as políticas sociais estiveram subordinadas ao processo de acumulação do capital externo. Especialmente nas décadas de 1980 e 1990, estes agentes construíram uma política de consentimento, ou seja, de anuência às prescrições políticas externas, apostando na competitividade internacional desigual, à qual se subordinariam o modelo nacional-desenvolvimentista e os investimentos educacionais.

Na década de 1990, destaca-se a criação do Plano Decenal de Educação, o qual consolidou a perspectiva de uma educação como eixo estratégico de desenvolvimento, reafirmando os compromissos da Declaração Mundial de Educação para Todos e as diretrizes de organismos multilaterais como o Banco Mundial e Unesco, quanto à qualidade e à educação a distância na formação de professores.

As diretrizes o Plano Decenal, por sua vez, orientaram as políticas educacionais durante os governos seguintes. Ao final do governo Lula, podemos observar que há uma relação intrínseca entre as orientações das políticas educacionais e o desenvolvimento da EAD no Brasil como mais uma ferramenta estatal para a manutenção das relações de dominação. Ao se considerar a educação como uma atividade não exclusiva do Estado, as políticas educacionais que incentivam a expansão do mercado educacional têm contribuído fortemente para o significativo crescimento da EAD no Brasil. Dessa forma, concordamos

com Silva Junior *et alli* (2010) no argumento de que as políticas de formação de professores a distância no Brasil parecem seguir a mesma racionalidade da matriz teórica, ideológica e política da reforma do Estado e da educação, orientada pela lógica de mercado.

O capítulo 4 explicitou o percurso metodológico constituído para o desenvolvimento do presente estudo. Nessa perspectiva, foram indicados os objetivos da pesquisa, as opções metodológicas e a perspectiva de análise e interpretação de dados adotadas.

Buscando atender ao objetivo específico de analisar as diretrizes que orientam o Programa TV Escola, referentes à qualidade e o uso de tecnologias de informação e comunicação na formação de professores, bem como suas contradições e resistências, o capítulo 5 apresentou a análise e interpretação dos dados coletados na pesquisa documental. Nesta análise, considerou-se o atendimento dos objetivos da pesquisa, dialogando as indicações dos documentos e os referenciais teóricos discutidos. As relações do Programa TV Escola, portanto, foram construídas por meio de análise descritiva e interpretativa, observadas as aproximações, distanciamentos, contradições e conflitos evidenciados no contexto de criação do Programa e em seu desenvolvimento durante os governos FHC e Lula.

Dessa forma, evidenciou-se que o Programa TV Escola é orientado pela concepção de qualidade coerente com a do Banco Mundial, centrando-se na busca da equidade da educação básica e da mensuração da eficiência e eficácia dos sistemas educativos, por meio do investimento em insumos (professor e tecnologias).

Esse programa também foi fundamentado no pressuposto de descentralização, repassando a execução e manutenção da TV Escola às secretarias estaduais, municipais e às próprias escolas.

Nesta mesma lógica, o programa se alinha às diretrizes de formação de professores do Banco Mundial quanto à priorização da formação em serviço. Por outro lado, o Programa admite em seus princípios o da educação ao longo da vida, defendido pela Unesco.

Quanto às TIC's, a TV Escola incorpora as diretrizes do Banco Mundial e da Unesco, as quais enfatizam o uso destas por meio da educação a distância na formação de professores, sobretudo com a utilização da TV.

A partir dessas diretrizes, depreende-se que a TV Escola mantém relações com a configuração do Estado brasileiro, posto que se apresenta como uma ação deste Estado. No contexto de criação do Programa, este Estado defendia os pressupostos de descentralização e

de desresponsabilização do Estado para com a execução de políticas sociais, bem como os critérios de eficiência e eficácia nos seus processos de gestão.

Nesse sentido, como política pública de formação continuada de professores a distância, o Programa TV Escola mantém relações com outras políticas educacionais promovidas por aquele Estado, sobretudo às que se relacionam à Declaração Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, no ano de 1990.

O Programa TV Escola também mantém relações com organismos multilaterais, pois tem em sua concepção as orientações do Banco Mundial e Unesco, no que tange à qualidade na educação, à formação de professores e ao uso das TIC`s.

Amparando-se na concepção gramsciana de Estado, este estudo permitiu evidenciar que essas relações não são coesivas, mas apresentam em si contradições e resistências.

As contradições encontradas se revelaram, em primeiro lugar, quanto à efetivação do pressuposto da descentralização do Estado. Os dados revelaram que o repasse da responsabilidade de execução e manutenção do Programa às secretarias estaduais, municipais e às escolas se configurou como um processo de desconcentração e não de descentralização. Este modelo se mostrou bastante ineficaz, posto que essas instituições passaram a assumir encargos, sem discussão prévia e com uma indefinição de responsabilidades e articulações para a execução do Programa. Além disso, o critério de escolhas de escolas não contribuiu para a promoção da equidade entre as regiões brasileiras, pois estes critérios excluíram a maior parte das escolas das regiões Norte e Nordeste.

Nesta direção, foram identificados como fatores inibidores da implementação da TV Escola: a desarticulação das políticas estaduais e nacionais; a não integração entre os diferentes programas de EAD; a comunicação ineficiente entre Secretarias e MEC; e a falta de parceria entre instâncias governamentais. A dificuldade de institucionalização do Programa revelou-se um elemento de resistência ao Programa, posto que a adesão ao Programa foi considerada mais política do que pedagógica. Além disso, destaca-se a responsabilização do professor pela sua própria formação, sem condições adequadas de trabalho.

Outra contradição se refere à concepção de formação de professor. A concepção de treinamento em serviço, adotada pelo Programa, denota uma atividade meramente técnica e aligeirada, tendo a escola como espaço de formação. Durante o seu desenvolvimento, o Programa possibilitou a proposta do curso TV na Escola e os Desafios de Hoje que apresenta uma concepção de formação voltada ao entendimento desse processo formativo como o de

desenvolvimento profissional docente, baseado no pressuposto da educabilidade do ser humano, de forma contínua, distinguindo-se da concepção de treinamento.

Nesse curso, mais uma contradição é evidenciada, posto que o mesmo não chegou a todos os sujeitos envolvidos no Programa, sobretudo os professores. Quanto ao atendimento do Programa, Belloni (2003a) ressalta que a TV Escola não atende o seu público prioritário.

Corroborando esta contradição, no período de 2001 a 2008, os dados do Relatório do TCU e da Avaliação da TV Escola indicaram que as ações de formação permaneceram insuficientes para o quantitativo de sujeitos que estariam envolvidos no programa. Revelou-se, ainda, o uso maior da TV Escola como recurso didático em sala de aula do que como recurso para a formação em serviço dos professores. Disto, vislumbramos uma contradição quando o Programa, criado para atender a demanda de formação de professores, não chegou a todos e serve mais como apoio de aulas do que ao processo formativo desses profissionais.

Essas considerações demonstram a proposital inversão da política de formação, instituída “de cima para baixo”, sem a participação dos demais sistemas de ensino. Além disso, a ação inicial do Programa priorizou a instrumentalização das escolas, em detrimento à formação dos professores para o uso da tecnologia.

Os dados revelam, ainda, que no período de 1997 a 2001 apenas 50% das escolas que possuíam o kit tecnológico, realizavam gravação dos programas da TV Escola. A não gravação dos programas pelas escolas configura-se como elemento de resistência das escolas ao Programa, ao mesmo tempo em que se comprova a ineficiência do Programa. Toschi (2001) comprova que a resistência dos professores à TV Escola se dá em várias situações do cotidiano da escola: não usando as fitas, negando as oportunidades oferecidas pelo governo; a demonstração de reações durante as sessões de vídeo, como: absoluto descompromisso, desprezo pela sessão, falta de participação, conversa com os colegas durante a maior parte da sessão, ausência à exposição do vídeo, enfadado, etc. Esta resistência é considerada pela autora como “fragmentada”, caracterizada como ação isolada, individual, não havendo um movimento coletivo para a não participação no Programa.

Os dados também identificaram as causas que mais contribuem para a baixa utilização do TV Escola: o pouco conhecimento dos professores de como utilizar o recurso tecnológico na melhoria do ensino; e a insuficiência de apoio técnico para a operacionalização dos equipamentos e a gravação das fitas de vídeo.

A avaliação de 2008 também revelou os problemas relativos à manutenção dos equipamentos e a falta de um profissional responsável pelo programa, os quais são recorrentes desde a sua implementação em 1996. Constatou-se que a forma de acesso mais frequente à programação da TV Escola é por meio de DVD, revelando que a substituição do sinal analógico para digital não melhorou a eficiência do programa.

Quanto à efetividade do Programa, esta é comprometida pelos dados analisados que não fornecem subsídios para inferir que o professor “formado pelo TV Escola” tem incorporado os elementos do programa e de sua formação ao projeto da escola. Os dados revelaram que alguns professores avaliam satisfatoriamente o conteúdo dos vídeos da TV Escola. Contudo, esses mesmos dados não demonstram que o Programa tem contribuído para a redução da evasão e das taxas de reprovação e, conseqüentemente, para o seu objetivo central de melhoria da qualidade.

Considerando essas análises, este trabalho defende a tese de que as diretrizes que orientam o Programa TV Escola estão relacionadas a organismos multilaterais, como Unesco e Banco Mundial, sobretudo àquelas que se referem às categorias qualidade, uso de tecnologias e formação de professores. Assim, o Programa mantém relações que se articulam à própria configuração do Estado brasileiro, em um projeto neoliberal, e às suas políticas para a educação. Essas relações, por sua vez, são constituídas de contradições e resistências.

A partir de esse olhar crítico sobre as múltiplas relações do Programa TV Escola, outras questões surgiram, referentes às políticas públicas de formação continuada de professores a distância.

A primeira delas pergunta: em que medida essas políticas têm se efetivado como um processo de formação emancipatório? Para Belloni (2003a), embora a política possa parecer simpática e mais efetiva, porque descentraliza também recursos financeiros para estados e municípios, o equívoco é evidente: não são apenas as condições técnicas que devem ser descentralizadas e deixadas sob responsabilidade das escolas; mas sobretudo as decisões e escolhas de estratégia de uso de materiais abundantes, variados e de boa qualidade. Nesse sentido, Toschi (2001) defende que insistir na dimensão tecnológica significa manter a “educação bancária” em moderna versão de caixa automático dos bancos.

Belloni (2003a) também aponta que as razões principais do pouco aproveitamento efetivo da TV Escola para formação continuada dizem respeito muito mais a questões relacionadas com a carreira do professor: falta de tempo para a formação continuada dentro da

jornada de trabalho, formação inicial precária, falta de hábito de autodidatismo e consequente dificuldade de aproveitar o que o Programa oferece.

Esta consideração nos leva a outra questão: em que medida essas políticas tem compreendido o processo de profissionalização docente como um movimento articulado da formação inicial e continuada e exercício profissional, sendo a formação um processo que busca superar a racionalidade técnica e implementar a prática reflexiva?

Belloni (2003a) sustenta que a “descentralização” proposta pelo Programa TV Escola tem como pressuposto uma lógica de mercado neodarwiniana (as melhores escolas e os melhores educadores saberão aproveitar), corresponde ao modelo neoliberal que se impõe em escala planetária, mas que não condiz com a natureza do serviço público dos sistemas educativos. Essa estratégia mostra-se ineficaz e contraproducente, já que não apenas não consegue adesão do seu público prioritário, como tende a desqualificar o ensino a distância como modalidade válida para formação de professores. A autora indica a reversão desse quadro requer a formação de professores no/pelo trabalho, com as tecnologias, e que esse processo não atribua o estatuto de meros instrumentos para quaisquer finalidades.

Disto, depreende-se que uma política de formação não pode ser analisada de forma separada da configuração do Estado que a promove. Assim, para que essas políticas sejam emancipatórias, é essencial que o Estado tenha essa mesma finalidade. Para isso, é necessário que haja uma contra consciência capaz de promover rupturas na conjuntura orientada pelo capital. No entanto, em relação ao Estado brasileiro, o desafio dessa contra consciência é o de agir em um Estado que se configurou historicamente pela permanência das relações desiguais de dominação e de reprodução da estrutura de classes, influenciado por agentes econômicos externos.

Diante dessas questões, espera-se que esta pesquisa possa fomentar novos estudos acerca de políticas públicas de educação a distância e reflexões sobre a formação continuada de professores no Brasil. Parafraseando Carnoy (1998), fica a questão: para onde vão as políticas públicas de formação continuada de professores a distância no Brasil?

REFERÊNCIAS

AIRES, Carmenisia Jacobina. *Gestión escolar y nuevas tecnologías em sistema público de enseñanza*. 2009. 546 f. Tese (doutorado em Educação) – Facultad de Educación, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009.

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

ALVES, João Roberto. A história da EAD no Brasil. In: LITTO, Fredric; FORMIGA, Marcos. *Educação a distância*. O estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 9-13.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SCHMIDT, Beatriz. *Um ritual de interação*. Análise de um processo comunicativo-educativo - O caso da TV-Escola. Tese (Doutorado). 2001. Rio de Janeiro: Escola de Comunicação - ECO da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

AZEVEDO, Janete. M. L. de. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas : Autores Associados, 2004.

BARRETO, Raquel Goulart. As políticas de formação de professores: novas tecnologias e educação a distância. In: BARRETO, Raquel Goulart (org.) *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

_____. Tecnologias na formação de professores: o discurso do MEC. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.2, p. 271-286, jul./dez. 2003

BELLONI, Isaura. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLONI, Maria Luisa. A integração das tecnologias de informação e comunicação aos processos educacionais. In: BARRETO, Raquel Goulart (org.) *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

_____. A televisão como ferramenta pedagógica na formação de professores. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.2, p. 287-301, jul./dez. 2003

_____. *Educação a distância*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção educação contemporânea)

BIELSCHOWSKY; Carlos Eduardo. Tecnologia da Informação e Comunicação das escolas públicas brasileiras: o Programa Proinfo Integrado. *Revista E-curriculum*, n. 1, v. 5, 2009.

Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/3256>>. Acesso em 15 set 2011.

BOBBIO, Nobberto. *Estado, Governo e Sociedade*. Para uma teoria geral da política. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação*. Uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Revista Crítica Marxista*, n. 17, Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2007.

BRESSER – PEREIRA, Luis Carlos. Do estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, MILHEIM e SACHAS (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 222 – 259.

_____.; GRAU, Naura Cunill (orgs). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-48.

BUONICORE, Augusto César. A formação do Estado burguês no Brasil. In: COSTA, Silvio (org.). *Concepções e formação do Estado brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, Goiânia: UCG, 2004.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Formação continuada de professores: tendências atuais. In: REALI, Aline Maria de Medeiros Rodrigues; MIZUKAMI, Maria da Graça Nicoletti. (Org.) *Formação continuada de professores: tendências atuais*. São Paulo: EdUSFSCar, 1996. p. 139-152.

CARNEIRO, Vânia Lúcia Quintão. TV na escola: desafios tecnológicos e culturais. In: SANTOS, Gilberto Lacerda. *Tecnologias na Educação e Formação de Professores*. Brasília: Plano Editora, 2003. p. 141 – 154.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Política de educação a distância: o programa TV escola como estratégia de formação de professores*. 2001. Tese (Doutorado em Educação) Natal: UFRN, 2001.

CLARK, Jose Uilson. *O desenvolvimento da política provincial e a educação no período do Império para a República*. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_048.html. Acesso em 10 jul 2011.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 75 – 124.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República. Momentos decisivos*. 8. ed rev. amp. São Paulo: UNESP, 2007.

COUTINHO, Laura Maria. Imagens sem fronteiras: a gênese da TV Escola no Brasil. In: SANTOS, Gilberto Lacerda (Org.). *Tecnologias na educação e formação de professores*. Brasília: Plano, 2003

DALBERIO, Maria Célia Borges. *Políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade*. São Paulo: Paulus, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria de Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez, 2001

DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação e Sociedade, Campinas*, v.29, n.104- Especial, p. 891-917, 2008.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO (org.), Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 17 – 60.

_____.; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Caderno Cedes, Campinas*, vol. 29, n. 78, maio/ago. 2009, p. 201-215.

_____. SANTOS, Catarina de Almeida. A educação a distância no contexto atual e o PNE 2011 – 2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO (org.), Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011. p. 155 – 192.

_____.; _____.; OLIVEIRA, João Ferreira de. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007. DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil, características e perspectivas. *Revista da ANPOCS*, n. 12, 1988.

_____.; PEREZ, Jose. O programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias. *Cadernos de Pesquisa, São Paulo*, n. 106, p. 27-50, mar. 1999.

DUARTE, Newton. As pedagogias do aprender a aprender e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE18/RBDE18_05_NEWTON_DUARTE.pdf>. Acesso em 19 dez 2011.

ENGELS, Friedrich. *A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

FARIA, Glauco. *O governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro*. Disponível em: <http://serv01.informacao.andi.org.br/b6d71ce_114f59a64cd_-7fcc.pdf>. Acesso em 10 ago 2011.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Educação e Ideologia Tecnocrática na Ditadura Militar. *Caderno CEDES*, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set/dez 2008.

FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania*. Uma questão para a Educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M; ARCEO, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Tendencias globales y experiências nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/basua/_C05Filgueiras.pdf>. Acesso 10 fev 2011. p. 179 - 206

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 229 - 252.

FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. 7. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A formação e profissionalização do educador frente aos novos desafios*. Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – ENDIPE, 8, 1996. Florianópolis: ENDIPE, 1996. p. 389-406.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FUNADESP). *Legislação e normas da educação a distância no Brasil*. Brasília: Funadesp, 2005. (Série Documentos/ set.2005).

GOERGEN, Pedro. *Pós-modernidade, ética e educação*. Campinas: Autores Associados, 2001. Coleção Polêmicas de nosso tempo.

GOUVÊA, Guaracira; OLIVEIRA, Carmem Irene. *Educação a distância na formação de professores: viabilidade, potencialidades e limites*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. Vol. 2

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HADDAD, Sérgio (org.). *Banco Mundial, OCM e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

- HOLANDA, Sérgio. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- _____. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 – 1970)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *Teorias da globalização*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- KENSKI, Vani Moreira. Em direção a uma ação docente mediada pelas tecnologias digitais. In: BARRETO, Raquel Goulart (org.) *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- LEAL, Maria das Graças Miranda. *O papel do Legislativo na formulação da Política de Segurança Pública: o caso do Pronasci*. Monografia (especialização) -- Curso em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011. 67f.
- LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal/lógica dialética*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico. 2003 – 2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369 – 412.
- LIMA, Antonio Bosco de. Estado, Políticas Públicas e Educação no Brasil. In: LUCENA, Carlos. *Capitalismo, estado e educação*. Campinas: Alínea, 2008.
- LIMA, Claudia Maria. *Educação a distância e TV Escola: apropriações de professores em formação contínua*. Tese (Doutorado). 2000. Instituto de Psicologia e Fonoaudiologia. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.
- LIMA, Kátia. Reforma da educação superior e educação a distância: democratização do acesso ou subordinação das instituições públicas de ensino superior à ordem do capital? *Cadernos Especiais*, n. 33, 2006. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial33.pdf>> . Acesso em: 06 jun. 2010.
- LIMA, Sílvia Peixoto de; RODRIGUÉZ, Margarita Victoria. Políticas educacionais e equidade: revisitando conceitos. *Revista Contrapontos*, v.8, n.1, 2008.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MAGALHÃES, Lígia Karam Corrêa de. Programa Tv Escola: o dito e o visto. In: BARRETO, Raquel Goulart. *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.

- MALLOY, James M. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1979. In: MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. IPEA. Texto para Discussão nº 852. Brasília: IPEA, 2001.
- MARCONDES, Danilo. *Introdução à História da Filosofia*. Dos Pré-socráticos a Wittgenstein. 10. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARIN, Alda Junqueira. Desenvolvimento profissional docente: início de um processo centrado na escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org). *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus, 2003. p. 137-152.
- _____. *Educação continuada: introdução a uma análise de termos e concepções*. Caderno CEDES n. 36. Campinas: Papirus, 1995. p. 13 – 20.
- MARTINS, Mara Lucia; NOMA, Amélia Kimiko. Reflexão sobre a relação entre neoliberalismo e educação. Seminário de Pesquisa do PPE da Universidade Estadual de Maringá, 2003. Maringá: UEM, 2003. Disponível em: <http://www.ppe.uem.br/publicacao/sem_ppe_2003/Trabalhos%20Completo/pdf/074.pdf>. Acesso em: 12 nov.2006.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da Economia Política*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- MAXWELL, Kenneth. *Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo*. 2.ed.Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- MEDEIROS, Marcelo. *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. IPEA. Texto para Discussão nº 852. Brasília: IPEA, 2001.
- MEKSENAS, Paulo. *Pesquisa social e ação pedagógica*. Conceitos, métodos e práticas. São Paulo: Loyola, 2002.
- MENDES, Andreia Maria. A educação a distância nos meandros da legislação brasileira: 1988-1996. 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.
- MORAES, Raquel de Almeida. Educação a distância: aspectos histórico-filosóficos. In: FIORENTINI, Leda Maria Rangel; MORAES, Raquel de Almeida (Orgs.) *Linguagens e interatividade na educação a distância*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 111 – 132.
- _____. Institucionalização da EAD nas IES públicas: uma perspectiva histórico-crítica e emancipadora. MILL, Daniel Ribeiro Silva; PIMENTEL, Nara Maria. São Paulo: UFSCar, 2010. p. 321 - 334

_____. Proformação: uma análise da influência do Banco Mundial na formação dos professores leigos. *Linhas Críticas*, Brasília, v. 9, n. 17, jul a dez 2003, p. 295-308.

MOREIRA, André dos Santos. Mercantilismo e Sistema Colonial Brasileiro: um estudo de caso. *Revista Universo Acadêmico*. Nova Venécia, n. 12, jul a dez 2007. Disponível em: <http://www.univen.edu.br/universo_academico_12.asp>. Acesso em 15 fev 2011.

MOTA, Carlos. *Brasil em perspectiva*. 20. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2001

NASCIMENTO, Maria Isabel Moura. *O Império e as primeiras tentativas de organização da educação nacional (1822 – 1889)*. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/periodo_imperial_intro.html. Acesso em 10 jul 2011.

NOGUEIRA, Danielle. Programa de Capacitação a Distância de Gestores Escolares – PROGESTÃO no Estado do Pará: um estudo sobre a implementação do curso de especialização, no período de 2001 a 2002. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 25, n. 2, mai/ago, 2009, p. 197 – 209.

_____.; FONSECA, Marília. O Banco Mundial e as Políticas de Formação Docente: a centralidade da educação básica. In: HIDALGO, Angela Maria; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. *Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 90*. Londrina: Ed. UEL, 2001. p. 41 – 68.

PEREIRA, Eva Wairos. Educação a Distância, concepção e desenvolvimento. *Revista Linhas Críticas*, Brasília, V.9, n. 17, jul/ dez. 2003, p. 197-212. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/linhascriticas/n17/educacao_a_distancia.html>. Acesso em: 10 ago. 2006.

_____.; MORAES, Raquel de A . História da educação a distância e os desafios na formação de professores no Brasil. In: Amaralina M.Souza; Leda Maria Rangearo Fiorentini; Maria Alexandra Militão Rodrigues. (Org.). *Educação superior a distância: Comunidade de Trabalho e Aprendizagem em Rede (CTAR)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, v. 1, p. 65-90.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PETERS, Otto. *Didática do ensino a distância*. Experiências e estágio da discussão numa visão internacional. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

RIBEIRO, Maria Luisa S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 19. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. (Coleção memória da educação).

RODRIGUES, Alberto Tosi. *Brasil de Fernando a Fernando*. Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

RODRIGUES, Maria Merência. Educação ao Longo da Vida: a instituição de um novo paradigma de sistema educacional e a eterna obsolescência humana. *Unirevista*, São Leopoldo, v. 1, n. 2, abr. 2006. p. 1-12.

ROMPATTO, Maurilio. A formação do Estado Nacional Brasileiro. *Akrópolis, Umuarama*, v. 9, n. 4, out a dez 2001. p. 185 – 195.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Versão para ebook. Disponível em <http://www.jarh.org>. Acesso em 15 mar 2010.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em 10 ago 2011.

RÜDIGER, F. *Introdução às Teorias da Cibercultura*. Perspectivas do Pensamento Tecnológico Contemporâneo. Porto Alegre: Sulina, 2003.

SADER, Emir (coord.) *Governo Lula: decifrando o enigma*. São Paulo: Viramundo, 2004.

_____. Brasil: de Getúlio a Lula. In: _____. (org). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo: 2010. p. 11 – 29.

SANFELICE, José Luís. Dialética e Pesquisa em Educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval (orgs). *Marxismo e educação: debates contemporâneos*. Campinas: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

_____. Transformações no Estado-nação e Impactos na Educação. In: LUCENA, Carlos. *Capitalismo, estado e educação*. Campinas: Alínea, 2008.

SANTOS, Gilberto. Lacerda dos, MORAES, Raquel. de Almeida. Educação e Sociedade Tecnológica. In: _____.(Org.). *Tecnologias na Educação e Formação de Professores*. Brasília: Plano, 2003.

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação - Análise Crítica*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. *Organismos Internacionais e as tendências para o trabalho do professor*. Campo Grande: Editora UFMS, 2000.

SCHAFF, Adam. *História e Verdade*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA JUNIOR, João dos Reis; KATO, Fabíola B; SANTOS, Silvia Alves dos. Políticas públicas para formação a distância: implicações políticas e teóricas. In: SOUZA, Dileno Dustan Lucas de; SILVA JUNIOR, João dos Reis; FLORESTA, Maria das Graças Soares. *Educação a distância: diferentes abordagens críticas*. São Paulo: Xamã, 2010.

SILVA, Maria Abádia. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

_____. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. 1999. 327 f. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: a educação no Brasil, 1995 – 2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

STIGLITZ, Joseph. *Os exuberantes anos 1990*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003

TARDIF, Maurice; RAYMOND, Danielle. Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 21, n. 73, dez. 2000, p. 209-244.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 125 - 194.

TOSCHI, M. S. Formação de professores reflexivos e TV Escola: equívocos e potencialidades em um programa governamental de educação a distância. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP, 1999.

_____. TV Escola: o lugar dos professores na política de formação docente. In: BARRETO, Raquel Goulart. *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001. p. 85 – 104.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *A filosofia da práxis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Avanços e equívocos na profissionalização do magistério e a nova LDB. In: _____. (Org). *Caminhos da profissionalização do magistério*. Campinas: Papirus, 2003. p. 75-98.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição (1985 – 1995)*. Brasília: Plano, 2000.

_____.; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Políticas Educacionais no Brasil*. Introdução histórica. Brasília: Liber Livro, 2007.

YAMAUTI, Nelson Nobuaki. Governo Lula: governos da crise estrutural do capitalismo versus transformações estruturais. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32, jan. 2004.

DOCUMENTOS

BANCO MUNDIAL. *Brazil Teachers Development and Incentives. A Strategic Framework*. Paris: World Bank, 2001.

_____. *De la conciencia a la acción: una evaluación de la política Del Banco sobre as tecnologías de la era de la informática y el desarrollo*. New York: World Bank, 2003.

_____. *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy. Challenges for Developing Countries*. Washington: World Bank, 2003.

_____. *Prioridades y estrategias para la educacion*. Examen del Banco Mundial. Washington: World Bank, 1996.

_____. *Teacher Education at a Distance*. Washington: World Bank, 1997.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso 22 fev 2011.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso 22 fev 2011.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso 22 fev 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso 20 fev 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso 20 fev 2011.

_____. *Constituição Política do Imperio do Brazil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso 16 fev 2011.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. *Acordo Nacional de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994.

_____. Ministério da Educação. *Avaliação do Programa TV Escola*. Brasília: MEC; CESPE/UnB, 2008.

_____. _____. *Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008*. Brasília: MEC/INEP, 2010.

_____. _____. *Conferência Nacional de Educação – Conae 2010*. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.

_____. _____. *Guia de Programas para Educação a Distância e Uso de Tecnologias na Sala de Aula*. Brasília: MEC, 2007.

_____. _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394/96. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso 10 Jul 2010.

_____. _____. *Planejamento Político-Estratégico (1995-1998)*. Brasília: MEC, 1995.

_____. _____. *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 2007* Disponível em: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/Brazil_PDE_Por.pdf>, Acesso 10 Jul 2010.

_____. _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993.

_____. _____. *Plano Nacional de Educação*. Lei n. 10.172/2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>, Acesso 10 Jul 2010.

_____. _____. Projeto de Lei PNE 2011-2020, de 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/pne_15_12_2010.doc&pli=1>. Acesso 27 dez 2010.

_____. _____. *Relatório de atividades do ano de 1995*. Brasília: MEC, 1995.

_____.; _____. *Relatório de Gestão da SEED 2009*. Brasília: MEC/SEED, 2009.

_____.; _____. *Relatório de Gestão da SEED 2010*. Brasília: MEC/SEED, 2010.

_____.; _____. *Revista da TV Escola*. n.1, set/out 1995.

_____.; _____. Secretaria de Educação a Distância. *TV Escola Relatório 1996-2002*. Brasília: MEC/SEED, 2002.

_____.; _____.; _____. *Relatório de Gestão 1997*. Brasília: MEC, 1997.

_____.; _____.; _____. *Relatório do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento de Projetos – DEPLAN*. Brasília: MEC, 1998.

_____.; _____.; _____. *Relatório Técnico do IV Workshop TV Escola*. Brasília: MEC, 1998.

_____.; _____.; _____. Fundação Cesgranrio. Centro de Avaliação. *TV da escola: avaliação da TV Escola pela Fundação Cesgranrio*. Brasília: MEC; Cesgranrio, 1998.

_____.; _____.; _____. *Capacitação a Distância de Recursos Humanos para Utilização da TV Escola – Curso TV na Escola e os Desafios de Hoje – SEED/Unirede*. Brasília: MEC, 2000.

_____.; _____.; _____. *Relatório de Gestão 2004*. Brasília: MEC/SEED, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004 – 2007*. Brasília: MPOG, 2003.

_____.; _____. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004*. Brasília: MPOG, 2003.

_____.; _____. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007*. Brasília: MPOG, 2006.

_____.; _____. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008*. Brasília: MPOG, 2007.

_____. PNUD. *PRODOC – Documento do Projeto BRA/99/017 Educação a Distância para Professores e Profissionais da Educação*. Brasília: MEC/PNUD, 2000.

_____. Presidência da República. Decreto 4.901, de 26 de novembro de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm> Acesso em 15 set 2011.

_____. UNESCO. *Capacitação pela TV – Escola por meio de Tecnologia Digital Interativa*. Brasília: MEC, 2003.

_____.Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria de Natureza Operacional do Programa TV Escola*. Brasília: TCU, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. Programa de Governo: Coligação Lula Presidente. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.

_____. *Uma escola do tamanho do Brasil*. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.

DRAIBE, Sonia Maria. *Descentralização das Políticas Sociais: o que ensinam as experiências recentes da Merenda Escolar, do Dinheiro na Escola e da TV-Escola*. Caderno de Pesquisa n. 36. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1998.

FIORENTINI, Leda Maria Rangearo. *A experiência do curso “TV na escola e os desafios de hoje” na formação continuada de professores a distância: questões pedagógicas*. Relatório parcial sobre questões pedagógicas do curso, no período de 15 de outubro de 2000 a julho de 2001. Brasília: SEED/MEC; Unirede: 2001.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. O desafio contemporâneo da educação a distância. *Em aberto*, n. 70, abr/jun 1996.

SCHRUM, Lynne. *Tecnologia para educadores: desenvolvimento, estratégias e oportunidades*. Brasília: MEC/PROINFO, 1999. Coleção Informática para a mudança na Educação.

UNESCO. *A UNESCO e a Educação*. Brasília: UNESCO, s.d.

_____. *A UNESCO no Brasil: consolidando compromissos*. Brasília: UNESCO, 2004.

_____. *Avaliação do Programa TV Escola*. Brasília: UNESCO, 2006.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: UNESCO, 1990.

_____. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

_____. *Educação um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. *Las tecnologías de la información y la comunicación en la formación docente*. Guia de planificación. Paris: UNESCO, 2004.

_____. *Teacher education guidelines: using open and distance learning*. Paris: UNESCO, 2002.

_____. UNESCO Country Programming Document – UCPD. Brasília: UNESCO, 2009.

UNICAMP. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Avaliação Comparativa do Programa TV Escola*. Caderno de Pesquisa n. 41. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1999.

_____. *Avaliação da Implementação do Programa TV Escola*. Caderno de Pesquisa n. 51. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 2001.