

# O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos

Dulce Mari da Silva Voss

## Resumo

O objetivo central deste texto é analisar os discursos e o contexto político de produção dos textos oficiais referentes ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo governo federal, utilizando ferramentas teórico-metodológicas da Abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e seus colaboradores e da análise de discurso com base em Foucault. Busco descrever as circunstâncias políticas que influenciam a produção dos documentos e analisar os efeitos provocados pelas reformas na Educação Básica, como a produção dos discursos de responsabilização e mobilização social e das práticas gerencialistas e performativas que visam melhorar resultados no ensino, em termos de reprovação e evasão escolar e melhorar desempenhos dos alunos nas avaliações do MEC.

**Palavras-chave:** reformas educacionais; contextos políticos; discursos.

## The Education Development Plan: contexts and discourses

### Abstract

The main objective of this paper is to analyze the discourses and the political context of production of official texts related to the Education Development Plan (EDP), launched by the federal government in 2007, using both theoretical-methodological tools from Stephen Ball's Policy Cycle Approach, and discourse analysis based in Foucault. I seek to describe the political circumstances that act in the production of the documents, and analyze the effects caused by reforms in Basic Education, as the production of discourses

of accountability and social mobilization, and of managerialist and performative practices that aim at improving teaching results, in terms of school failure and evasion, as well as improving students' performances in the assessments promoted by MEC.

**Keywords:** educational reforms; political contexts; discourses.

## Introdução

Este texto é parte da Tese de Doutorado que venho produzindo sobre: “Os movimentos de recontextualização e os efeitos da política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do RS”. Discuto as circunstâncias políticas nas quais as reformas educacionais vêm-se constituindo em nosso país, contextualizando os programas e planos criados pelo governo Lula<sup>1</sup> e analisando os textos políticos oficiais que sustentam as ações propostas, enfocando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Movimento Todos pela Educação e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual criou acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e os prefeitos municipais, para elaboração e monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) e estabeleceu uma rede de relações de cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais para a efetivação de ações nas redes públicas de ensino de nosso país.

A publicação sistemática de planos nacionais tem sido uma tendência e uma estratégia política adotada pelo Ministério da Educação (MEC), desde a última década do século XX, para legitimar o discurso oficial a favor das reformas no campo da Educação. Como apontam Shiroma, Campos e Garcia (2005), a crescente proliferação de textos oficiais permite a construção de uma “hegemonia discursiva” no movimento global das reformas educacionais. Muitos documentos

---

<sup>1</sup> O governo do Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva no Brasil se deu em dois mandatos: 2003 a 2006 e 2007 a 2010.

oficiais, como o PDE, são facilmente acessados na internet, o que serve como uma tecnologia governamental de publicização das reformas, visando espalhar no cotidiano essas informações e tornar este discurso legítimo para o conjunto da sociedade brasileira.

O discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico é atualmente recontextualizado, pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional.

Mas as reformas nas políticas educacionais brasileiras não são apenas a expressão de acordos nacionais e internacionais. As reformas vêm sendo negociadas num contexto de profundos embates políticos, onde diversas forças sociais, como sindicatos, associações docentes e discentes, intelectuais e outros movimentos sociais, lutam para conquistar direitos sociais mais plenos e democráticos.

No texto que aqui apresento, contextualizo as reformas educacionais promovidas em nosso país, contemporaneamente, o campo de influências internacionais e nacionais e os embates políticos produzidos com as políticas oficiais. Analiso os discursos presentes nos textos políticos quanto ao conjunto de enunciados que são constituídos e os efeitos provocados pelas reformas na Educação Básica com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano Compromisso Todos pela Educação. Finalizo o texto apresentando algumas considerações acerca das políticas com seus discursos de responsabilização e suas práticas gerencialistas e performativas.

## **1. A arena política do PDE**

O Brasil, através de seus representantes políticos, tem participado dos fóruns internacionais que visam promover reformas nas políticas

educacionais globais. Sucessivos governos brasileiros vêm assumindo certos compromissos com os organismos internacionais, produzindo diversas leis, planos e programas na busca de soluções para os problemas educacionais, especialmente aqueles que colocam nosso país entre os países de maior índices de reprovação e evasão escolar. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação são algumas das políticas instituídas pelos governos brasileiros com o objetivo de promover as reformas educacionais consideradas necessárias para inserir nosso país no projeto de desenvolvimento global.

Durante o segundo mandato do governo Lula, foram instituídas reformas educacionais em todo o sistema educacional brasileiro. Vários decretos<sup>2</sup> foram editados, especialmente no ano de 2007, provocando profundas alterações na organização e gestão educacional de nosso país. Com o intuito de alinhar a educação ao Projeto de Aceleração Econômica (PAC)<sup>3</sup>, o governo Lula através do Ministro da Educação Fernando Haddad lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Segundo Ghiraldelli (2009), no momento de apresentação do PDE para a sociedade, o plano pareceu encaminhar-se para a chamada “federalização da Educação Básica”, ou seja, uma política de intervenção instrumental do governo federal nas condições de oferta da escolarização dos níveis de ensino básico nas redes públicas municipais e estaduais do país, por meio de convênios estabelecidos diretamente

---

<sup>2</sup> Os decretos presidenciais que deram origem ao PDE foram: 6.093/07 (dispõe sobre a organização do Programa Brasil Alfabetizado); 6.094/07 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação); 6.095/07 (estabelece diretrizes para a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET) e 6.096/07 (institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI).

<sup>3</sup> Segundo Ghiraldelli (2009, p. 251): “A ideia básica do PAC era de se tornar um programa capaz de preparar a infraestrutura do país para um crescimento que deveria vir a partir de uma reforma tributária e política, puxada por um forte apoio governamental em projetos sociais. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi considerado, então, o PAC da Educação”.

entre os municípios e estados e o MEC, que oferecessem programas e ações técnicas e financeiras de melhoria da Educação. Para elencar os programas e ações que o MEC patrocinaria nos estados e municípios brasileiros com o PDE, o Ministro da Educação Fernando Haddad tomou como referência os primeiros resultados da Prova Brasil obtidos pelos alunos de 33 escolas que, apesar de situadas em áreas socioeconômicas adversas, tiveram um desempenho favorável segundo o Índice de Efeito Escola (IEE)<sup>4</sup>.

O PDE constitui-se num conjunto complexo de programas e ações governamentais que institui diversas reformas, abrangendo todos os níveis e modalidades do sistema educacional brasileiro: a Educação Básica, a Educação Superior, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Profissional, a Educação Especial, a Educação Indígena e Quilombola. Tais reformas criam mudanças nas políticas de financiamento da Educação, com a alteração de certas regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação; novas estratégias de ingresso e expansão da Educação Superior, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI); instituem o Piso Salarial Nacional para os/as professores/as e que atuam na Educação Básica em todo país e políticas de formação docente, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID).

O PDE também altera as regras de realização dos exames nacionais e cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual é calculado com o cruzamento das notas obtidas pelos/as alunos/as das escolas públicas nestas provas e os dados referentes às taxas de

---

<sup>4</sup> Segundo o livro *A prova Brasil*, publicado pela UNICEF, MEC e INEP, o IEE é “Um indicador do impacto que a escola tem na vida e no aprendizado da criança”. Nesse texto, o governo federal, com o apoio da agência internacional UNICEF, pretende mostrar como as escolas podem superar suas condições estruturais desfavoráveis com o trabalho heroico de seus professores e gestores, obtendo resultados exitosos nas avaliações (GHIRALDELLI, 2009, p. 253).

matrícula, reprovação e evasão de cada rede pública de ensino e das escolas. O IDEB passa a ser o indicador básico de medição da qualidade da Educação Básica que é usado como elemento justificador das reformas em curso. É com base no discurso da necessidade de elevar a qualidade da educação, melhorando os resultados do IDEB, que são propostos novos planos para a gestão da Educação Básica, como o Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR), os quais reivindicam a mobilização e responsabilização de diferentes setores sociais para sua efetivação.

Ao decretar o PDE, o governo Lula rompeu com as propostas defendidas historicamente por seu partido (Partido dos Trabalhadores - PT) e com as práticas históricas de construção democrática de projetos e planos para a Educação, indo na contramão de outros movimentos históricos como os processos políticos de definição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) e do Plano Nacional de Educação (Lei n.10.172/01) nos quais houve intensa participação social.

O PDE não nasceu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação. Tal situação gerou insatisfação e profundas críticas ao governo Lula e ao PDE. Para Werle (2009):

Não se pode caracterizar um tal projeto como de estímulo à organização dos educadores, ou de valorização à organização dos sistemas de ensino e estabelecimentos de estratégias de colaboração. Ao contrário, nesse momento, há um reforçamento do tradicional centralismo brasileiro. (WERLE, 2009, p.104).

Saviani (2007), por sua vez, aponta ambiguidades entre as propostas petistas defendidas em relação ao PNE e as ações desse governo, afirmando que foi o PT quem assumiu a liderança na apresentação do projeto de oposição do PNE na Câmara de Deputados, prevendo-se que, durante o governo Lula, os vetos impostos pelo anterior Presidente

Fernando Henrique Cardoso (FHC) fossem derrubados e que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, a fim de serem corrigidas deficiências e distorções. No entanto, nada foi feito em relação ao PNE e, ainda durante sua vigência, anunciou-se o PDE formulado à margem e independentemente do PNE.

Críticas ao PDE pela sua desarticulação em relação ao PNE também são feitas por outros intelectuais e entidades políticas representativas de profissionais e pesquisadores da área da Educação que, historicamente, têm promovido e participado de fóruns que debatem as políticas educacionais brasileiras, como a Conferência Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE). Um dos questionamentos mais frequentes nessas análises diz respeito à falta de interlocução com as universidades, intelectuais, pesquisadores e profissionais da Educação, sindicatos e entidades representativas dos movimentos docentes e discentes, para discussão e elaboração do PDE.

Diversos artigos, elaborados por profissionais e pesquisadores da área da Educação na época do lançamento do PDE e disponíveis no site da CNTE, levantam importantes questionamentos acerca dessa política. Entre eles, está o texto escrito por Daniel Cara (2007), coordenador da Campanha Pelo Direito à Educação, “PDE: ausências e limitações”, onde o autor esclarece que o cerne da crítica feita pela entidade ao PDE diz respeito à ausência de um documento base que indique a linha condutora do plano e a falta de participação da sociedade civil na elaboração do mesmo. Para ele, é grave a falta de correspondência entre PDE e o PNE e a priorização, através do PDE, de uma política de avaliação desenvolvida como uma espécie de continuidade da experiência do Governo FHC, em que a atuação da União na colaboração à Educação Básica estaria restrita a assessoria técnica e financeira a Estados e Municípios, pautada por uma lógica de regulação (CARA, 2007).

O autor adverte que essas ações do MEC indicadas no PDE estão desarticuladas do PNE, reforçando a falsa dicotomia entre acesso e

qualidade. Diferentemente do PNE, o PDE traz implícito o discurso da gestão como principal elemento indutor da qualidade na Educação, desconsiderando o tripé financiamento adequado, gestão democrática e valorização dos profissionais como ponto fundamental para ampliar o acesso e melhorar a qualidade na Educação. Embora figurem no quadro das ações do PDE, o Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e o FUNDEB, esses devem ser aprimorados pela ação da sociedade civil, para que possam se constituir nos principais indutores da Educação de qualidade no país (CARA, 2007).

Quanto ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o autor considera-o, em parte, positivo, uma vez que municípios sem condição técnica de participar dos programas do MEC, ou dos governos estaduais, terão acesso a recursos do MEC. Contudo, segundo ele, a utilização de um índice incompleto como o IDEB, que analisa todo o sistema educacional a partir do desempenho dos alunos e do fluxo escolar, pode impor dificuldades no cumprimento das metas para os municípios. A ausência de dados sobre a infraestrutura das escolas e as condições de trabalho dos professores no IDEB dificultará a ciência dos problemas reais a serem superados. Além disso, escolas localizadas em regiões mais vulneráveis tendem a ter mais dificuldade de cumprir as metas. Como resultado, tal como já ocorre em alguns estados e municípios, os professores serão estimulados a encontrar formas de ensinar seus alunos a “responderem bem” aos sistemas nacionais de avaliação. Cara (2007) finaliza seu texto dizendo que, para se constituir como um efetivo plano de Educação, o PDE deveria objetivar claramente o cumprimento das metas do PNE e responder aos desafios propostos por ele, especialmente na articulação entre acesso e qualidade na Educação.

Além das influências externas, o PDE e os decretos que lhe deram origem também resultaram de alianças políticas e redes sociais formadas em nosso país como o movimento Todos pela Educação (TPE). Criado em setembro de 2006, o TPE surgiu de uma iniciativa empresarial levada adiante pelo Grupo Gerdau (empresa multinacional do campo da siderurgia), com a participação de outras empresas como, Suzano papel

e celulose, Odebrecht, Dpaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Roberto Marinho e dos bancos Real, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Santander, bem como do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Ethos e pessoas físicas, incluindo secretários de Educação de alguns estados, diretores de órgãos do MEC, além de professores universitários (GHIRALDELLI, 2009).

De acordo com o estatuto social do TPE, essa organização não tem fins econômicos ou lucrativos, e foi criada com o objetivo de “fomentar o capital social da nação e contribuir para assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para todos”, meta esta vinculada ao ano de 2022, quando se comemorará o bicentenário da independência do Brasil. Entre seus objetivos estratégicos, estão cinco metas que abrangem especialmente a Educação Básica pública: (1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; (2) toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; (3) todo aluno com aprendizado adequado à sua série; (4) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos e (5) investimento em educação ampliado e bem gerido. As metas acentuam, também, que os processos de gestão pública devem ser transparentes e que, para tanto, há que se divulgar o monitoramento da Educação no Brasil, abrangendo estados e municípios, de forma a tornar acessíveis à opinião pública os referenciais educacionais. A ênfase no monitoramento, transparência, e índices de referência são comuns ao PDE e TPE. A página do TPE na internet explicita isso por meio de chamadas como “de olho na educação” (<http://www.todospelaeducação.org.br>).

Ghiraldelli (2009) também destaca a relação entre o PDE e o TPE, descrevendo e analisando aspectos importantes referentes à sua composição política, discursos e práticas. Quanto ao discurso do TPE a cerca de seus objetivos e procedimentos, o autor apresenta alguns trechos extraídos do site dessa organização, tais como:

Em vez de intervir diretamente na escola, o Todos pela Educação pretende ampliar e qualificar a demanda por educação de qualidade. Na prática, isso significa mobilizar, orientar e estimular permanentemente pais, educadores,

líderes comunitários, conselhos tutelares, promotores públicos e empresários, entre outros, para que *saibam o que é uma educação de qualidade e passem a acompanhar e cobrar uma oferta adequada nas escolas* de suas comunidades (grifos meus) (GHIRALDELLI, 2009, p.259).

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, o TPE constitui-se, de fato, como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos, articulados em torno de um discurso comum. Discurso esse que considera garantido o acesso à Educação Básica pela expansão do ingresso de crianças e jovens na escola, restando avaliar e alcançar a “qualidade na educação”, a qual será indicada pelo movimento para que diversos segmentos sociais possam “saber o que é uma educação de qualidade e cobrar sua oferta”.

Cabe salientar ainda que as lideranças empresariais e políticas que compõem o TPE, na sua maioria, não provêm do campo da Educação nem possuem formação acadêmica ou produção intelectual reconhecida nessa área. São, em sua maioria, profissionais ligados à economia, administração, comunicação, ao mundo dos negócios ou pessoas que ocuparam determinados cargos políticos nos governos federal ou estaduais. Sendo assim, o TPE e também o PDE e seus decretos, embora elaborados pelo MEC, não apresentam, em seus textos, nenhuma base teórica. Apenas fazem uso de certos termos como: qualidade, participação, democratização, cidadania, aprendizagem, inclusão, sem qualquer definição desses conceitos.

Ghirdelli (2009) questiona também o significado do apoio a ser dado pelos empresários que integram o TPE à Educação, fazendo referência a alguns discursos proferidos pelo Presidente do Comitê Executivo do Todos pela Educação, o empresário Jorge Gerdau Johampeter. Segundo fala do empresário, “(...) a única forma de competirmos globalmente é garantindo uma educação de qualidade para todos”. Diz ainda que a ajuda dos empresários para o “sucesso

dessa missão” se daria através da sua “competência gerencial”, ou seja, “(...) uma das principais contribuições que as empresas podem dar à educação é promover a melhoria da gestão das instituições de ensino”, pois “(...) governos e organizações sociais tem pouca competência para o trabalho de gestão” (Idem, 2009, p.263).

O movimento Todos Pela Educação, apoiado política e financeiramente pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), pela União dos Dirigentes Municipais (UNDIME) e por empresas nacionais e internacionais, defende a qualidade empresarial, a qual se fundamenta em princípios de eficiência, eficácia e produtividade da Educação que deve ser mensurada através de exames e provas padronizadas.

Entendo que os discursos dos agentes do TPE que circulam no seu site e outros meios informativos por eles divulgados, no que se refere à Educação, possuem sentidos ambíguos e contraditórios, podendo significar práticas de governo que visam vigiar, controlar, ajustar as políticas educacionais e as práticas institucionais e pedagógicas aos moldes da gestão empresarial, do mercado e da performatividade neoliberal<sup>5</sup>.

Assim como Ghiraldelli (2009), sinto-me incomodada pelas considerações feitas pelo Presidente do TPE: o que faz tal empresário afirmar que diretores, professores, intelectuais, administradores da educação não tem competência para gerir escolas, universidades, redes de ensino? Com certeza, não se trata de ter ou não ter “competência gerencial”, mas de concepções e práticas que diferem dessa lógica e de visões políticas e interesses que grande parte dos profissionais que

---

<sup>5</sup> A lógica da regulação empresarial da Educação é analisada por Foucault (2008b), que considera o neoliberalismo atual como exercício global do poder político que tem por base os princípios de uma economia de mercado. Segundo o autor, não se trata de liberar um espaço vazio para o mercado, mas de relacionar, de referir, de projetar, numa arte geral de governar, os princípios formais de uma economia de mercado. Ou seja, “(...) a economia de mercado pode efetivamente enformar o Estado e reformar a sociedade” (idem, 2008b, p.160).

atuam na área da Educação compartilham ao se oporem ao poder enformador da sociedade e da Educação pela empresa e o mercado.

Passo, agora, a analisar os discursos presentes no documento “Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas”, o qual foi lançado pelo Ministro da Educação, na Abertura da 30ª reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em Minas Gerais, no dia sete de outubro de 2007. Busco analisar os princípios e enunciados presentes no texto PDE, assim como alguns dos efeitos provocados pelas ações que esse plano institui na Educação Básica.

## 2. PDE: a política como texto

No documento (PDE, 2007, p. 6), anuncia-se que a principal razão de sua elaboração é o enfrentamento da desigualdade de oportunidades educacionais. Para isso, defende-se “o enlace entre educação e desenvolvimento” nos seguintes termos:

A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes (PDE, 2007, p.7).

No PDE é apresentado um conjunto de programas que, segundo seu texto, visam dar sequência às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecendo-se as formas de execução das ações que incidiriam sobre a qualidade da Educação, o que depende de uma visão sistêmica capaz de superar as oposições herdadas de políticas educacionais implantadas em governos anteriores (PDE, 2007).

A visão sistêmica representaria a superação da fragmentação entre os diferentes níveis, etapas e modalidades do sistema educacional, o que seria evidenciado, segundo o texto, pelas disparidades de investimento em cada nível e pela desarticulação das políticas educacionais destinadas a atender isoladamente uma ou outra etapa da escolaridade.

A visão sistêmica, anunciada no documento, daria conta de sanar estes problemas, à medida que as políticas educacionais criadas poderiam aliar os diferentes níveis e modalidades, promovendo ações que repercutiriam de forma recíproca em todo o sistema educacional. Além da visão sistêmica, o PDE fundamenta-se nos princípios: regime de colaboração, transparência, controle social, responsabilização, mobilização e territorialidade.

O PDE lança mão do chamado regime de colaboração, previsto no texto da Constituição Nacional e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n. 9.394/96), definindo o significado de tal regime como o compartilhamento de “(...) competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (PDE, 2007, p. 10).

Regime de colaboração significaria, no discurso do PDE, ampliar o comprometimento da União, dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da Educação e, ao mesmo tempo, estender esse compromisso aos demais setores sociais, sejam eles públicos ou privados. Por isso, a tese “todos são responsáveis pela educação” torna-se imperativa. A transparência é entendida como possibilidade de controle social das políticas educacionais, cabendo ao conjunto da sociedade acompanhar, fiscalizar, mobilizar-se pela melhoria da Educação.

Segundo o PDE, os princípios regime de colaboração, transparência, controle social, responsabilização, mobilização e territorialidade estão interligados. Esse conjunto de enunciados compõe o discurso a favor da formação de redes sociais, cujas ações dariam conta de promover a qualidade da Educação. A formação de redes locais é parte da estratégia

de construção do sentimento de pertencimento nos atores sociais, para que se engajem nas ações pela Educação.

## 2.1 Ações do PDE na Educação Básica

O PDE é composto por diversas ações e programas direcionados à Educação Básica, instituindo mudanças nas políticas de financiamento e avaliação da Educação e na formação e remuneração docente. A questão da avaliação da Educação Básica é tratada no documento de forma ambígua, pois incorpora, ao mesmo tempo, conceitos provenientes das Teorias Tradicionais e Críticas da Educação<sup>6</sup>, quando afirma: “A avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a verificação da aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos” (PDE, 2007, p.19).

Mas, no decorrer do texto, predomina a visão da avaliação como medição do desempenho dos alunos e das instituições escolares, pois refere-se ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como um meio de dar condições a prefeitos/as e diretores/as das escolas para “(...) saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziam ou não os resultados esperados” (PDE, 2007, p. 20).

Os exames nacionais, como a Prova Brasil, os dados do IDEB e do Programa EDUCACENSO<sup>7</sup> são indicados no documento como “a radiografia da qualidade da Educação Básica”, a qual estaria revelando sérios problemas, tendo em vista os altos índices de evasão e repetência.

---

<sup>6</sup> Segundo Silva (2007), as Teorias Tradicionais, especialmente a partir dos estudos de Tyler, atribuíam ao currículo a função de organização técnica de objetivos e metodologias e à avaliação o caráter de verificação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos. Já as Teorias Críticas questionaram as Teorias Tradicionais quanto à concepção de uma educação baseada na transferência de informações do professor para o aluno e, com Paulo Freire, propuseram uma relação dialógica dos saberes que professores e alunos produzem cotidianamente.

<sup>7</sup> Programa criado pelo governo federal para controlar o fluxo de informações das matrículas, taxas de repetência e evasão das escolas das redes públicas brasileiras.

O IDEB aparece no PDE como o indicador que identifica as redes e as escolas públicas “mais frágeis” e que receberiam maiores recursos financeiros e técnicos da União. O repasse dos recursos federais passa a ser condicionado ao IDEB que cada escola e rede pública de ensino (municipais e estaduais) atingem, ou seja, a distribuição de verbas dependerá dos resultados obtidos nas avaliações nacionais e das taxas de matrícula, repetência e evasão escolar.

Cabe ressaltar que os exames nacionais aplicados em todo território nacional são padronizados, o que torna o princípio “territorialidade” “anunciado no PDE bastante nebuloso, pois testes padronizados não levam em conta as peculiaridades e as culturas locais e regionais. Além disso, a adoção do IDEB, ao contrário do que anuncia, pode tornar ainda maior a disparidade de condições da oferta de escolarização, uma vez que são acirradas as relações de disputa, competição, vigilância, frustração entre as escolas e os sujeitos implicados nessa política.

A criação do IDEB pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é justificada pela “(...) necessidade de se estabelecer padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil”, uma vez que, “(...) experiências bem-sucedidas de melhoria no desempenho de redes e escolas começam a ser registradas, apontando a importância do uso de indicadores para monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” (FERNANDES, 2007, p.05).

Para calcular o IDEB atribuído às redes públicas estaduais e municipais e suas escolas individualmente, são comparados: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) indicadores de desempenho (notas em exames padronizados - SAEB, Prova Brasil e ENEM - obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino - 4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano e 8<sup>a</sup> série/9<sup>o</sup> ano do Ensino Fundamental e 3<sup>o</sup> ano do Ensino Médio).

Utilizando-se de fórmulas matemáticas e cálculos bastante complexos, é estabelecida uma média que serve de referência para considerar o sucesso ou o fracasso do ensino que cada escola ou rede

obtem, comparando os resultados obtidos com a média estipulada para cada instância avaliada, e indicar o avanço no IDEB esperado para o ano seguinte. Essa forma de racionalização e operacionalização numérica de fatores multifacetados, como a reprovação e a evasão escolar, acaba por enquadrar diferentes realidades escolares e, com isso, tende a produzir sentidos ambivalentes e contraditórios, como: “o elevação do IDEB exige a aprovação de todos os alunos”.

Ao fixar a avaliação da qualidade do ensino ao IDEB, que se baseia na análise de desempenhos pelos resultados em termos de notas em testes padronizados e em taxas de evasão e repetência, certos fatores conjecturais, como as condições socioeconômicas e culturais das redes, das escolas e dos alunos e as condições de trabalho dos professores e demais profissionais do ensino, são negligenciados. Como aponta Mainardes (2010), a apuração do IDEB não considera as diferenças regionais e locais e os efeitos escola, professor, entre outros.

Preocupar-se apenas em reverter baixos índices de reprovação e evasão sem levar em conta elementos específicos de cada contexto poderá provocar efeitos ainda mais perversos do que estes nas formas de acesso à cultura escolar, ou seja, como a condição determinante da qualidade da Educação Básica passa a ser a indicação do IDEB, os distintos processos de aprendizagem, os diferentes interesses dos sujeitos envolvidos na escolarização, a autonomia dos professores e das escolas na construção de suas práticas pedagógicas e outros elementos que constituem cada realidade social e escolar perdem importância na efetivação desta forma de avaliação do ensino e na definição de políticas que visem a melhoria da Educação.

A adoção de políticas restritas à mensuração e classificação dos resultados obtidos no ensino por meio do IDEB concentra os esforços institucionais e sociais pela qualidade da Educação em processos gerenciais de controle e regulação que enfatizam a eficiência e eficácia da gestão escolar e educacional, uma vez que “(...) os números definem trajetórias para sinalizar progressos ou identificar locais potenciais de intervenção por meio de políticas de estado” (POPKEWITZ, 2001, 115).

Segundo Traversini e Bello (2009), nos regimes de governamentalidade contemporânea, o uso de estatísticas tornou-se uma tecnologia de governo para gerenciar áreas de risco. Números, medidas, índices e taxas adquirem importância fundamental na definição de ações governamentais no âmbito político, econômico e educacional, a ponto de gerarem-se normas e estratégias (programas e campanhas) para administrar e otimizar condutas coletivas e individuais.

A estatística como “ciência do Estado” (Foucault, 2008c, p. 134) é usada como uma tecnologia de governo que produz registros sobre a população, quantificando seus aspectos mais característicos e formulando saberes que subsidiam decisões administrativas e políticas.

O uso de tecnologias de governança, como as estatísticas comparativas, constitui-se cada vez mais uma ferramenta que torna comensuráveis os diversos arranjos sociais e modos de vida, um aspecto importante das entidades internacionais contemporâneas que produzem relatórios sobre o “progresso” educacional entre nações. Na produção de relatórios internacionais e nacionais sobre o desempenho das políticas educacionais, os números ali contidos não apenas descrevem certos aspectos sociais e educacionais, mas passam a constituir certas realidades como tal. A constituição de um local como sendo de risco (no caso do IDEB, uma escola ou uma rede com baixa qualidade de ensino), depende, assim, do uso que se faz do saber estatístico (Popkewitz, 2001).

A divulgação dos dados do SAEB e dos índices alcançados nas avaliações pelas escolas e redes de ensino é indicada no PDE como uma forma de aumentar a responsabilização e a mobilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com a educação, o que tornaria “a escola menos estatal e mais pública” (PDE, 2007, p. 20).

O PDE faz uso do discurso da mobilização e da responsabilização social para o estabelecimento de um “compromisso de todos pela melhoria da qualidade da educação”. Esse compromisso é consubstanciado na elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual se fundamenta em vinte e oito diretrizes

educacionais que norteiam a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) de cada localidade que adere ao programa do MEC. O PAR, segundo o documento, deve ser construído com a participação dos gestores e educadores locais mediante a utilização de instrumentos técnicos de avaliação da situação educacional de cada escola ou rede de ensino.

Segundo o PDE (2007, p. 25): “Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República”.

Sendo assim, as ações a serem efetivadas na Educação Básica em cada localidade, estados, municípios e escolas, estão definidas nos planos e instrumentos criados pelo MEC, cabendo aos atores locais avaliarem a situação educacional de sua escola ou rede de ensino, a partir dos indicadores de qualidade instituídos e medidos com o preenchimento dos instrumentos técnicos padronizados, e promoverem as ações cujas avaliações não forem consideradas satisfatórias. Os sujeitos locais são então responsabilizados por implementar as ações que resultariam na elevação da “qualidade da educação”.

O discurso da responsabilização e mobilização social objetiva capturar governos e comunidades locais, pois as formas de distribuição dos recursos federais estão condicionadas ao envolvimento de cada um na construção da política que se sustenta e legitima na lógica da elevação da “qualidade da educação”, medida através do IDEB, a qual dependerá dos desempenhos e do mérito que os sujeitos e as instituições demonstrarem.

Todos os documentos e procedimentos estabelecidos no processo de construção da política terminam, então, por definir a formação de uma complexa rede de relações entre diferentes agentes sociais e políticos que, apesar das suas divergências e peculiaridades, devem atuar coletivamente em prol do discurso da qualidade da Educação Básica. É dessa complexa rede de relações e das ações com elas

produzidas que o campo das políticas educacionais se constitui, pois, as políticas são produtos de compromissos nos vários estágios, na micropolítica da formulação da legislação e na articulação dos grupos de interesses (BALL, 2004).

Práticas regulatórias que fazem uso de dados estatísticos, de estudos que comparam desempenhos e que criam padrões empresariais de medição da qualidade na educação, como essas que vem sendo adotadas pelo MEC, visam sustentar a legitimidade de seus discursos e demarcar as circunstâncias e as regras para a produção da política. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação responsabiliza os sujeitos locais pelos resultados a serem alcançados e define as diretrizes e os procedimentos a serem efetivados em todos os contextos.

O Plano Compromisso Todos pela Educação indica quais são as diretrizes a serem seguidas e que ferramentas devem ser usadas para dar conta da produção da política, as regras e as tecnologias a serem empregadas no jogo político. Uma das regras do jogo é a determinação que cada município, depois de aderir ao Compromisso, produza o PAR, indicando as ações a serem efetivadas em âmbito local. O PAR passa a ser a principal tecnologia institucional para efetivação das Metas do Compromisso.

Os discursos oficiais acabam, assim, por produzir certas “verdades”, tais como: “a qualidade da Educação Básica depende da elevação dos resultados do IDEB”; “a qualidade é compromisso de todos”; “o emprego de tecnologias como o PAR possibilita a elevação da qualidade”. Tais produções de verdades têm, elas próprias, efeitos de saber-poder e, de alguma maneira, também determinam o que o discurso deve efetuar para poder falar de tais objetos. Essas relações caracterizam o próprio discurso enquanto prática (FOUCAULT, 1996, 2008a).

Nas diretrizes do Decreto nº 6.094/07, o conjunto de enunciados, tais como: “acompanhar e avaliar, com a participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação”; “zelar pela transparência da gestão pública na área da educação,

garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social”; “promover a gestão participativa na rede de ensino”; “organizar um Comitê Local do Compromisso encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB”, constituem formações discursivas voltadas a regular o discurso e produzir os regimes de verdade que o legitimam.

Esse conjunto de enunciados: participação da comunidade, transparência da gestão pública na área da educação, controle social, mobilização da sociedade, são objetos que organizam e ordenam o discurso oficial num sistema de controle capaz de estabelecer uma regularidade discursiva e instituir como regime de verdade o próprio discurso “Compromisso Todos pela Educação”.

Os discursos oficiais pretendem, assim, seduzir e responsabilizar os sujeitos, definir suas identidades e práticas políticas, correspondendo às regras do “Compromisso” e produzindo os efeitos esperados. É preciso que os sujeitos sintam-se seduzidos e implicados na produção dessa política, para que possam organizar suas práticas pela “via democrática” que concebe cada um e todos como responsáveis diretos pelo alcance dos resultados estipulados. Os regimes de verdade produzidos pelo discurso oficial são assim constituídos: a qualidade da educação só pode ser alcançada pelo compromisso de todos; qualidade da educação que segue a via empresarial; compromisso que cria uma trama de relações de controle sobre as ações de cada um dos sujeitos identificados como responsáveis.

As ações dos sujeitos comprometidos com a produção dessa política, melhor dizendo, dessa *biopolítica* (Foucault, 2008b), devem ser, então, reguladas por meio de tecnologias de autocontrole, autodeterminação, auto-vigilância, como o PAR. O controle sobre as práticas de cada um e dos outros é que garantirá o êxito da política.

## **Ensaio algumas conclusões**

Neste texto, procurei analisar os movimentos das reformas deflagradas em âmbito nacional durante o governo Lula e os textos legais que sustentaram tais políticas, problematizando o discurso oficial, as regras, instrumentos e procedimentos instituídos e os possíveis efeitos gerados na Educação Básica brasileira.

Vimos que as políticas oficiais visam ajustar as escolas e as secretarias de Educação a mecanismos de gestão orientados por critérios de eficiência e produtividade empresariais que concentram sua ênfase em formas gerenciais de avaliação de resultados. A avaliação da educação local, por meio de provas e exames nacionais e sua classificação a partir de índices quantitativos, passam a regular as práticas dos sujeitos implicados, de modo a fabricar certas performances.

Segundo Ball (2010), as fabricações de performances são profundamente paradoxais. Para as organizações, essas fabricações significam uma estratégia de gerenciamento de imagem que erige uma fachada de cálculo cuja veracidade não é relevante, mas cujo impacto transformador das ações exercidas sobre e dentro das organizações é o que efetivamente importa. A fabricação de performances é um investimento em plasticidade, agindo por meio de produções de imagens que se representam e se refletem. Assim, o uso de tecnologias como cálculos, índices e estatísticas, que pretendem tornar as atuações das instituições e dos sujeitos mais transparentes podem, na verdade, torná-las mais opacas, pois o que está em jogo são imagens fabricadas para dar visibilidade e legitimidade aos resultados que devem ser alcançados.

Essa “nova economia da educação”, que se fundamenta nas práticas empresariais de gerencialismo e performatividade (Ball, 2010), produz efeitos como a competição por recursos, a vigilância, a culpabilização e a intensificação do trabalho profissional público. As demandas da performatividade cobram resultados mensuráveis e calculáveis, como o

IDEB, e fazem emergir relações sociais e profissionais de profunda disputa e competitividade.

Mas os documentos oficiais instituem a política como texto, a qual poderá ser transformada ou, até mesmo, substituída por novos discursos no contexto da prática, pois as políticas criam circunstâncias nas quais as opções disponíveis de decisão são restritas e modificadas ou são apontados objetivos e resultados particulares. Uma resposta ainda deve ser agregada, construída no contexto da prática, projetada diante de outras expectativas ou perspectivas. Assim, o princípio recontextualizador “seletivamente, apropriada, reloca, refocaliza e relaciona outros discursos, para constituir sua própria ordem e seus próprios ordenamentos” (BERNSTEIN, 1996, p. 259).

Tal entendimento é o que tem movido meu interesse em pesquisar a produção da política “Compromisso Todos pela Educação” através da gestão do PAR em municípios do RS, buscando compreender que discursos, ações e relações de poder são produzidos nos contextos locais como respostas aos princípios legais. Creio que meu estudo apontará importantes elementos para a análise dos processos de recontextualização da política, uma vez que o deslocamento do discurso oficial do seu contexto original de produção para outros contextos produz modificações e inter-relações com outros discursos, visando constituir sentidos que respondam às circunstâncias específicas de cada contexto.

## Referências

BALL, Stephen J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: \_\_\_\_\_ *Education reform; a critical and post-structural approach*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press, 1994, p.14-20.

\_\_\_\_\_. Performatividade, privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 89, set./dez. 2004, p. 1.105-1.126.

\_\_\_\_\_. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. *Educação e Realidade*, v.35, n. 02, ago/set. 2010, p. 37-55.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.172, de 09 de Janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programas e Ações da Educação Básica a serem considerados no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, MEC, 2007.

BERNSTEIN, B. *A estruturação do discurso pedagógico: classe, códigos e controle*. Vozes, Petrópolis, 1996.

CARA, D. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. *Retratos da escola*, Brasília, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>> Acesso em 24 jan. 2011.

FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso: Aula Inaugural no Collège de France*, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução: Laura Fraga de Almeida Sampaio. Edições Loyola, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. *A arqueologia do saber*. 7<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Nascimento da biopolítica*: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo, Martins Fontes, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo, Martins Fontes, 2008c.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. *Filosofia e história da educação brasileira*: da colônia ao governo Lula. 2<sup>o</sup> ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

MAINARDES, Jefferson. A educação brasileira no caminho da qualidade? Questões e problemas das políticas educacionais atuais. Trabalho apresentado na Sessão Especial do Eixo Educação Básica, *VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sul*, Anped Sul, no dia 20/07/2010.

POPKEWITZ, T. S.; LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, ano XXII, n.75, ago. 2001, p. 112-148.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 1.231-1.255. Disponível em :<<http://www.cedes.unicamp.br>>

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política; subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, jul/dez, 2005, p. 427-446.

SILVA, Tomaz Tadeu. *Documentos de identidade*: uma introdução às teorias do currículo. 2<sup>o</sup> Ed. Belo Horizonte, Autêntica, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: < > Acesso em 28 nov. 2010.

TRAVERSINI, C. S.; BELLO, S. E. L. O numerável, o mensurável, o auditável: estatística como tecnologia para governar. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v.34, n.2, maio/ago. 2009, p.135-152.

| Pelotas [38]: 43 - 67, janeiro/abril 2011

WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma análise do PDE. *Revista Educação em Questão*, Natal, v.35, n.21, maio/agosto 2009, p. 98-119.

**Dulce Mari da Silva Voss** é professora da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) Campus Bagé-RS, e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, RS, Brasil.

E-mail: dulce.voss@gmail.com

Recebido em outubro de 2010

Aceito em março de 2011