



A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO BRASILEIRO: ASPECTOS HISTÓRICOS

Regina Tereza Cestari de Oliveira
eginacestari@hotmail.com
(CNPq -UCDB)

Resumo

A qualidade é um conceito histórico que se situa no tempo e no espaço e sua concretização vincula-se às demandas sociais, na dinâmica das contradições de um dado processo histórico. Este artigo visa examinar a trajetória da temática da qualidade no campo educativo, tomando como referência a luta dos educadores pela qualidade da educação pública, ao longo do período republicano, com início em 1920, de forma a abordar como a questão da qualidade da educação básica se configura no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado na segunda gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2008), o que justifica o recorte cronológico. As categorias que norteiam a análise estão assim constituídas: Estado, política pública social e qualidade da educação. A investigação, nesta fase da pesquisa, baseia-se em fontes documentais assim constituídas: legislação educacional, Manifestos, Planos Plurianuais do governo, Planos educacionais e PDE. Os resultados apontam que no PDE a qualidade da educação é anunciada como eixo central, sendo que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é institucionalizado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, como referência de qualidade, constituindo-se em parâmetro para investimento em redes públicas de ensino, segundo a lógica da “pedagogia de resultados”. Contrapõe-se a essa lógica, a visão da “pedagogia histórico-crítica”.

Palavras-chave: Qualidade da educação. Plano de Desenvolvimento da Educação. Pedagogia histórico-crítica.

Introdução

Este artigo visa examinar a trajetória da temática da qualidade no campo educativo, tomando como referência a luta dos educadores pela qualidade da educação pública, ao longo do período republicano, a partir de 1920, de forma a abordar como a questão da qualidade da educação básica se configura no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado na segunda gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2008).

Trata-se de recorte de pesquisa sobre a política educacional brasileira, nesse período, e suas implicações para a educação básica em âmbito dos municípios, o que implica entendê-la, enquanto política de corte social, mediatizada pelas lutas, pressões e conflitos, que, conforme Vieira (2001), em geral, envolve direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos, entre outros.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

A investigação, nesta fase da pesquisa, baseia-se em fontes documentais¹ assim constituídas: legislação educacional, Manifestos, Planos educacionais, Planos Plurianuais do governo e PDE.

Tomando-se como ponto de partida uma ótica histórica, entende-se, utilizando os termos de Dourado e Oliveira (2009, p. 203), que “[...] qualidade é um conceito histórico que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico”.

A qualidade da educação: trajetória histórica

Como observa Saviani (2009), a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924 e adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, redigido por Fernando de Azevedo. Trata-se, por um lado, de um documento doutrinário, uma vez que o texto declara-se filiado à Escola Nova. E, por outro, de um documento de política educacional, que mais do que a defesa da Escola Nova está em causa no “Manifesto” a defesa da escola pública. Nesse sentido, esclarece Saviani (2007),

O texto emerge como uma proposta de construção de um amplo e abrangente sistema nacional de educação pública abarcando desde a escola infantil até a formação dos grandes intelectuais pelo ensino universitário. E esta me parece ser uma originalidade no caso brasileiro (SAVIANI, 2007, p. 251-253).

A Constituição de 1934, promulgada no governo Getúlio Vargas (1930-1945), incorporou elementos das novas ideias em torno da escola pública e aponta avanços significativos em relação à primeira Constituição republicana (VIEIRA, 2008).

Durante o Estado Novo (1937-1945), conforme Fonseca (2009, p. 156):

[...] a influência dos pioneiros foi arrefecida em virtude do estilo centralizador do governo e do fortalecimento de outras demandas sociais que conflitavam com a

¹ Ressalta-se que “A valorização das fontes na pesquisa em história da educação baseia-se na compreensão de que falar em fontes significa falar em produções humanas, em testemunhos que possibilitam entender o mundo e a vida dos homens, em registros construídos por homens e mulheres em diferentes contextos históricos” (OLIVEIRA, 2005).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

orientação dos educadores da ABE. Prevaleceu a diretriz imposta pelo Estado Novo, apoiado por setores sociais que a ele se uniam ideologicamente.

Essa luta tem continuidade com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na passagem da década de 1950 para os anos 1960, na fase de tramitação do projeto de LDB (SAVIANI, 2009). Nesse período, desencadeia-se o conflito entre a escola pública e escola particular que irá polarizar a opinião pública do país até 1961 (SAVIANI, 2002).

Em 1959, o “Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados”, redigido por Fernando de Azevedo, “[...] tem como móvel a defesa da escola pública vista pelo ângulo do dever do Estado de manter e expandir os sistemas de ensino e da necessidade de que os recursos públicos reservados à educação sejam destinados exclusivamente ao ensino público” (SAVIANI, 2007, p. 295-296).

Na análise de Sanfelice (2007, p. 545), o Manifesto de 1959,

[...] de certa maneira, dá seqüência ao Manifesto de 1932, complementa e atualiza, com uma visão histórica mais de vinte anos depois. As rupturas que se fariam com o movimento civil- militar de 1964, atingindo globalmente a sociedade, já se delineavam ao longo dos anos de 1950. Estes anos tinham, então contraditoriamente, a presença ainda do passado pré-1930, a sua temporalidade própria e o futuro, o pós-64 em construção.

Com o fim dos governos militares (1964-1985), no processo abertura democrática, a luta prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na LDB (SAVIANI, 2009). Esse Fórum criado em 1986 e lançado em 9 de abril de 1999, reivindicava um projeto para a educação como um todo, tendo em vista a elaboração de uma nova Constituição para o país. Seu lançamento foi acompanhado de um “Manifesto em defesa da escola pública e gratuita” que proclamava, entre outros princípios, que “Educação é direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer ensino público, gratuito e laico para todos” (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE, 1989).

Na luta pela escola pública, o Fórum Nacional em defesa da Escola Pública na LDB (FNDEP) tem como objetivo estabelecer, para a lei de ensino, “[...] as propostas consensuais entre as entidades de ensino comprometidas com a Escola Pública, estimular o debate e a mobilização nacional e coordenar o pressão popular sobre o Congresso Nacional em defesa da Escola Pública, durante a elaboração da LDB” (FNDEP, 1989). Nesse sentido, visa conquistar uma lei que dê

2799





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

sentido progressista à ação pedagógica e viabilize a escola pública, gratuita universal e de qualidade, garantindo:

1. escola pública como instância privilegiada na formação comprometida com uma transformação social;
2. gestão democrática na escola e no sistema;
3. escola unitária, como organização didático-pedagógica tendo o trabalho como princípio educativo;
4. investimento dos recursos públicos na educação pública;
5. padrão universal de qualidade da escola pública;
6. valorização dos profissionais da educação: excelência na formação dos educadores e piso salarial nacionalmente unificado (FNDEP, 1990).

Desse modo, o referido Fórum defende a ideia de que “[...] a melhoria da qualidade do ensino está diretamente relacionada à aplicação maciça e adequada dos recursos públicos na rede pública de ensino” (FNDEP, 1990).

No processo de luta da sociedade civil organizada pela consolidação das liberdades democráticas, para todo o conjunto da sociedade brasileira, a movimentação dos educadores, de modo especial durante o processo Constituinte (1987-1988), fez com que muitas de suas reivindicações fossem incorporadas no texto da Constituição Federal de 1988.

Segundo Vieira (2001, p. 10), em nenhuma Constituição brasileira a política social encontrou tamanho acolhimento como na de 1988 (artigos 6º a 11), especificando: nos campos da Educação (pré-escolar, fundamental, nacional, ambiental etc.), da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional ou sindical, de greve, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, da atuação de representante dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores. O capítulo II, do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) alude aos direitos sociais, pertencentes à Constituição de 1988.

A educação, portanto, nessa Constituição é um bem jurídico, “[...] principalmente porque com ela se constrói uma sociedade livre, justa e solidária e só com ela se garante o desenvolvimento nacional, dentro do que determina o seu artigo 3º, no qual se acham os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”. (VIEIRA, 2001, p. 24). Conforme o art. 205 dessa Constituição, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será

2800





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988). O direito à educação é declarado pela mesma Constituição, no artigo 6º, como o primeiro direito social².

Oliveira (2001) demonstra que a Constituição Federal de 1988, além de formalizar melhor a declaração do direito à educação, em relação aos textos anteriores, ampliou-o em muitos aspectos como:

- a) a gratuidade do ensino oficial em todos os níveis;
- b) a garantia do direito aos que não se escolarizaram na idade ideal;
- c) a perspectiva da obrigatoriedade do ensino médio, substituída pela perspectiva de sua universalização com a EC 14;
- d) o atendimento especializado aos portadores de deficiência;
- e) o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- f) a oferta do ensino noturno regular;
- g) a previsão dos programas suplementares de material didático-escolar;
- h) a prioridade de atendimento à criança e ao adolescente (OLIVEIRA, 2001, p. 40-41).

No entanto, assevera Cury (2007, p. 484) “Tanto quanto um direito, a educação é definida em nosso ordenamento jurídico como dever: direito do cidadão – dever do Estado”. Sendo a educação um dever do Estado, a efetivação desse direito é responsabilidade dos entes federados.

Vale lembrar que com a Constituição de 1988, os municípios passaram a constituir um dos entes da federação³. Assim, ao reconhecer, explicitamente, a autonomia dos entes federativos⁴, inclui os municípios como componentes da parte da “arquitetura da federação” (FAREZENZA, 2006, p. 50). “O reconhecimento dos Municípios como tais representa uma mudança jurídica de grande significado” (CURY, 2006, p. 121).

² “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

³ A Constituição Federal de 1988 integrou os municípios como entes federativos, definindo que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (Art. 18) e com responsabilidades próprias a serem cumpridas (BRASIL, 1988).

⁴ A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais, permite que estes adotem uma agenda própria, ou seja, independente da agenda do Executivo federal. Em outras palavras, “Em tese, as garantias constitucionais permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social”. (ARRETCHE, 2004, p. 20).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

Na Constituição de 1988 ficou definido que as esferas de governo devem organizar os sistemas de ensino em “regime de colaboração”. “Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, mediante competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2006, p. 125).

Na divisão de responsabilidades, a Constituição estabelece que a oferta de matrículas no ensino fundamental obrigatório⁵ deve ser universal e oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, dispõe que os governos estaduais e municipais deveriam gastar no mínimo, por ano, 25% da sua receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Assim, o tema qualidade da educação, ao lado da obrigatoriedade ganhou maior reconhecimento no contexto de redemocratização da sociedade brasileira e ambos vão estar presentes na legislação educacional e nos Planos elaborados na década seguinte.

A qualidade da educação nos documentos dos anos de 1990

A década de 1990 é marcada pela redefinição do papel do Estado, sob a égide da ideologia neoliberal, que preconiza a ideia de que o Estado é o principal responsável pela crise que o capitalismo vem atravessando nas últimas décadas, tanto pela sua ineficiência, como pelo descontrole fiscal e o mercado e o privado, por sua vez, são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade (OLIVEIRA: FERNANDES, 2009, p.59).

Nesse contexto, a universalização da educação básica com qualidade foi objeto dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos realizada de 5 a 9 de Março de 1990, em Jomtien, Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. “Os 155 governos que subscreveram a declaração ali

⁵ De acordo com redação dada pela Lei nº 11.274 de 2006, ao Art. 32 da LDB “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão” (BRASIL, 2006).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

aprovada comprometeram-se a assegurar “uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 57).

Após o *impeachment* do presidente Collor (1990-1992), as bases políticas e ideológicas para a educação lançadas nessa Conferência delinearam a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, no Governo de Itamar Franco (vice-presidente de Collor e seu sucessor), na gestão do ministro da Educação, Murílio de Alencar Hingel.

Na Introdução do Plano afirma-se que:

Integrando este grupo, cabe ao Brasil a responsabilidade de assegurar à sua população o direito à educação — compromisso, aliás reafirmado e ampliado em sua Constituição de 1988 — e, dessa forma colaborar para os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica (BRASIL, 1993).

Esse Plano marca de uma forma mais estratégica a interferência dos organismos internacionais nas políticas públicas de países de capitalismo periférico, como o Brasil. Na análise de Shiroma; Moraes; Evangelista (2002, p. 62). “Com esse plano, o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtiem e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado”.

O referido Plano estipulava uma série de ações com o objetivo de melhorar a educação brasileira, e destacava do conjunto dos esforços sobre a oferta de ensino, a permanência e o sucesso na escola como o maior desafio a ser enfrentado no final do século XX, o que além de elevar o nível de produtividade escolar, teria amplo impacto sobre o acesso. Desse modo,

[...] O desenvolvimento de medidas de melhoria da qualidade da iniciação escolar (quatro séries iniciais), associado a avanços resultantes de programas curriculares inovadores, permitirá ganhos progressivos no fluxo escolar.

Contribuirá para este resultado, também, o aperfeiçoamento dos processos de avaliação escolar, estimulando o progresso do aluno e superando a ‘cultura da repetência’, que constitui um considerável obstáculo a ser vencido.

De outra parte, a implementação de programas de enriquecimento curricular da 5a à 8a série, para atendimento aos alunos com atraso escolar, poderá ser combinada com a educação para o trabalho, ajudando a evitar a evasão precoce e aumentando a escolaridade média dos jovens. (BRASIL, 1993, p. 47-48).

Entendendo-se que uma política nacional de educação é mais abrangente do que a legislação proposta para organizar a área, Shiroma; Moraes; Evangelista (2002), ponderam que a reforma educacional no Brasil nos anos 1990, realiza-se também: pelo planejamento educacional e





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

financiamento de programas governamentais, em suas três esferas, assim como por uma série de ações não governamentais que se propagam, com informalidade pelos meios de comunicação; realiza-se, para além desses espaços, por meio da difusão de seu ideário pelas publicações oficiais e oficiosas. As autoras acentuam que “A reforma dos anos de 1990 também envolveu e comprometeu intelectuais em comissões de especialistas, análises de parâmetros curriculares, elaboração de referenciais e pareceres” (SHIROMA, MOARES, EVANGELISTA, 2002, p.87).

Após tramitação dos projetos de lei, no Congresso nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) entre 1988 e 1996 (OLIVEIRA, 1997), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9394, foi sancionada, sem vetos, pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996. Essa Lei reitera o regime de colaboração como uma das diretrizes de organização dos sistemas de ensino, reforçando, inclusive, a autonomia dos sistemas municipais (FARENZENA, 2006).

A LDB define, em seu art. 4º que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia, entre outros, de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Inciso IX) (BRASIL, 1996), o que implica o atendimento ao direito a educação.

Em decorrência da LDB, o Plano Nacional de Educação foi aprovado em 9 de janeiro de 2001. Esse Plano define como objetivo, entre outros, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. (BRASIL, 2002). No entanto, as metas a serem atingidas progressivamente centravam-se na equalização de oportunidades. (FONSECA, 2009).

Nos governos de 1990, mas, sobretudo no de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o programa de reformas educativas é extenso, com vistas a promover uma educação de qualidade para todos.

Nesse governo, foram implementadas mudanças educacionais que seguiram as orientações da Reforma do Estado, expressas no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995). Esse Plano apresenta a proposta de substituição no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que se denominou administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998), como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

Segundo esse Plano, a administração pública gerencial fundamenta-se nos princípios:

[...] de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 24).

No campo educacional, o modelo de administração gerencial introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas, destacando-se a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Desse modo, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, com base “[...] nos pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos”. (AZEVEDO, 2002, p. 59).

Nessa direção, a política educacional necessita ser reorientada com o objetivo estratégico de promover sua modernização, principalmente, da sua gestão. Essa modernização implica a substituição da lógica do serviço público com o objetivo de garantir direitos de cidadania, com vistas à universalização desses direitos, pela lógica do gerenciamento de mercado, com o objetivo de otimizar resultados, a partir de sua eficiência e eficácia, buscando assim a qualidade total (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p.66).

Em consonância com a lógica gerencial vigente, foram implantados programas como: Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais (1995); Qualidade do Ensino Público no Paraná (1995); FUNDESCOLA (1998) e Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (1998). Esses expressam uma modalidade de qualidade a ser implementada na estrutura do sistema de educação com impactos na gestão, no currículo e na avaliação em todo o país (SILVA, 2009, p.221).

Sob essa lógica, e com a institucionalização da avaliação externa, por exemplo, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desde então os resultados dessa avaliação foram tomados como a principal referência para a qualidade da educação (FONSECA, 2009, p. 168).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

De acordo com Fonseca (2009), em 1998, o movimento dos educadores sofreu uma concorrência de porte internacional. Assinala que, apesar do Projeto Político Pedagógico (PPP) ser considerado no plano plurianual do governo vigente, como um dos pilares para a qualidade da educação, o MEC assinou um novo acordo de financiamento com o Banco Mundial para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou seja, o Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica (FUNDESCOLA), que estabelecia a adoção de uma modalidade de planejamento escolar conhecida como Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Desse modo,

A qualidade educacional seria alcançada pela combinação de insumos escolares (pacotes diários, equipamentos, reformas), pelo repasse de dinheiro direto à escola e por um modelo de gestão capaz de utilizar esses *insumos* eficientemente. O PDE-escola, portanto, afirmava a pura racionalidade técnica, contradizendo o sentido político que os educadores requeriam para um projeto escolar de qualidade. (FONSECA, 2009, p.170).

Trata-se, segundo a autora, de um programa que recebeu amplo apoio técnico e financeiro do MEC e das administrações estaduais, possibilitando a sua instalação definitiva nas escolas. Além disso, por força do acordo, seu término fora previsto para o ano de 2010, ultrapassando as fronteiras do governo Fernando Henrique Cardoso (FONSECA, 2009).

O PDE no Governo Lula e a qualidade da educação básica

O governo Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para o período 2003-2007, adotou a justiça social como marco doutrinário. A mensagem do presidente no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007⁶ assinala que “A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento”. (BRASIL, 2003).

⁶ “O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) foi construído para mudar o Brasil. Inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. É a peça-chave do planejamento social e econômico do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PPA confere racionalidade e eficácia às ações do Governo Federal na direção dessas profundas mudanças” (BRASIL, 2003, p. 13).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

No PPA 2008-2011⁷, o presidente afirma: “O Plano Plurianual que apresento ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais” (BRASIL, 2007^a, p. 1).

Desse modo, a tônica desse Plano é desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. Como forma de viabilizar a estratégia de desenvolvimento, o PPA 2008–2011 prioriza:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da competitividade;
- d) a expansão do mercado de consumo de massa;
- e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- f) a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas);
- g) a redução das desigualdades regionais;
- h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, 2007^a, p.13).

Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento definida, o governo federal destaca três agendas prioritárias: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social. Como parte dessa agenda estratégica, apresenta a execução do PDE que “reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica”. (BRASIL, 2007^a, p. 18).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado pelo Ministério da Educação (MEC), em 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo em que a promulgação do Decreto n. 6.094, instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE. Segundo este Decreto (Art. 1º) o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da

⁷ “O PPA 2008-2011 organiza as ações do Governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O Plano estabelece as metas e as prioridades a serem cumpridas pelo Governo ao mesmo tempo em que são referências ao setor privado” (BRASIL, 2007^a, p.1).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

educação básica” (BRASIL, 2007b). Essa qualidade será aferida, objetivamente com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁸.

Segundo documento, o PDE possui 30 ações que se articulam com ações previstas no Plano Nacional de Educação de 2001. No entanto, ao confrontar a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Saviani (2009) constata que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio, ou seja,

[...] Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressuposto o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio ‘teoricamente’ porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2009, p. 26).

O PDE foi lançado em consonância com o ideal de educação de qualidade, que se traduz em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas, defendido pelo “Todos pela Educação” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 234), organizado a partir do empresariado brasileiro⁹. A recepção ao PDE, conforme Saviani (2009) foi favorável por parte da opinião pública, assim como contou com ampla divulgação na imprensa, sendo que o principal aspecto responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade de ensino.

Desse modo, o PDE traz a preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, expressa em três programas: “o IDEB”, “o Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério”, lançados no dia 24 de abril de 2007 (SAVIANI, 2009).

⁸ O IDEB é calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007b).

⁹ De acordo com o *site*, seus principais integrantes são o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, o Instituto Unibanco, e os parceiros como as Organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna. “O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/institucional>. Acesso em: 30 jan. 2012.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

Diante do exposto, como afirma Saviani (2009), a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”. Nas palavras do autor,

[...] o governo equipa-se com instrumento de avaliação de produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas ‘pedagogia das competências’ e da ‘qualidade total’. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável.

No, entanto, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade, e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem aos seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do ‘método da qualidade total’, que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos (SAVIANI, 2011, p. 30-31).

De acordo, ainda, com o referido Decreto, em seu art. 5º, cada ente federativo adere ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, de forma voluntária, e assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB¹⁰, ou seja, o indicador para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007b).

A adesão ao Compromisso por parte dos governos subnacionais, implica a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos programas constituintes do PDE, difundido como um plano de cooperação entre municípios, estados e União, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Conforme o Art. 9º “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.” (BRASIL, 2007b).

¹⁰ Em 2005, o IDEB calculado para o país relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8. Encontraram-se nas redes índices de 1,0 a 6,8 e nas escolas a variação de 0,7 a 8,5. A partir dessa constatação estabeleceram-se metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir em 2022, ano em que o país completará 200 anos de sua independência, a média de 6,0, índice obtido pelos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em uma escala de 0 a 10 (BRASIL, 2007c, p. 22).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

Além disso, o Decreto n. 6.094, define na Diretriz XXVIII, que as administrações locais devam organizar um comitê local do Compromisso constituído por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, com o objetivo de mobilizar a sociedade, assim como acompanhar as metas de evolução do IDEB (BRASIL, 2007b).

O PAR, portanto, tem caráter plurianual e conforme o Art. 9º, construído com o auxílio da equipe técnica do MEC, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b).

Os recursos a serem transferidos aos entes federados, por parte da União, estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes para adesão ao Compromisso¹¹.

No campo da educação básica, a ênfase das políticas do governo Lula da Silva (2007-2011), recaiu sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), integrante da política educacional, que tem como um dos principais programas de transferência voluntária de recursos aos estados e municípios, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

No PDE, a qualidade de ensino é anunciada como eixo central. Verificou-se que o MEC adotou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), institucionalizado no Plano de Metas, como referência de qualidade, constituindo-se em parâmetro para investimento em redes públicas de ensino. A partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do PAR, os governos subnacionais, portanto, recebem assistência técnica e aporte de recursos financeiros, desde que se submetam às exigências constantes no Compromisso para a melhoria da qualidade da educação básica, medida pelos resultados desse indicador, sob a lógica da “pedagogia de resultados”.

¹¹ Segundo informações do site do MEC, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação. (Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2010).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

Contrapõe-se a lógica de mercado, de busca da “qualidade total”, a visão da pedagogia histórico-crítica (SAVIANI, 2011), que leva em consideração a necessidade de investimentos por parte do Estado nas escolas, de forma a equipá-las adequadamente, dotá-las de professores com formação obtida em cursos de longa duração, com salários gratificantes, compatíveis com seu alto valor social e, portanto, seus êxitos seriam o resultado de um trabalho pedagógico na aprendizagem dos alunos.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18 (2), p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, p. 49 - 71, set. 2002.

BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 5 out. 1988.

BRASIL. MEC. **Plano Decenal de educação para Todos** 1993-2003. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: MARE**, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. *Lei nº 11.274*, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, 2006. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004 – 2007**: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. 182 p. Disponível em <www.planejamento.gov.br>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008 – 2011**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. 540 p. v. 2. Disponível em <www.planejamento.gov.br>.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C (Org.) **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 3, set/dez, 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, mai./ago. 2009.

FARENZENA, N. Descentralização e federalismo: Algumas implicações para as responsabilidades (inter) governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V; BAZZO, V; PEGORARO, L. (org). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2006. p. 49-58.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA CONSTITUINTE. **Manifesto**. Brasília, 1989.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB. **Regimento**. Brasília, 1989.

FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA NA LDB. **Manifesto**. Brasília, 1990.

OLIVEIRA, R. P. o direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15-43.

OLIVEIRA, R. T. C. **A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 1997.

OLIVEIRA, R. T. C. Legislação educacional como fonte da história da educação brasileira. In: **Navegando na história da educação brasileira**. Disponível em <www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em: 25 out. 2011.

OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. d. E. Redefinição do papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **Educação: teoria e prática**. Rio Claro: Unesp, Instituto de Biociências, v.19, n. 32, p. 57-32, jan./jun. 2009.

SANFELICE, J. L. O Manifesto dos educadores (1959) à luz da história. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, ol. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago. 2007.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação do ensino**. Campinas: Autores Associados, 2002.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, D. **Educação em diálogo**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SHIROMA, E.; MOARES, M.C.M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, mai./ago. 2009.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov., 2001.

VIEIRA, S. L. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil: Império e República**. Brasília: Liber livro, 2008.

