

**A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE):
OUTRA QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA?**

Severino Vilar de Albuquerque¹

RESUMO

Este estudo é parte de uma pesquisa cujo objetivo foi analisar a implantação da política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito da sua execução por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), em municípios maranhenses. Na especificidade, analisa sua base política, que se expressa pela melhoria da qualidade da educação, mote do PDE. Em particular, traz à baila a questão da formação continuada de professores, tendo em conta a significativa importância que esta dimensão assume na busca pela melhoria da qualidade da educação básica. O estudo se valeu de documentos oficiais que serviram de apoio para compreender os pressupostos filosóficos e metodológicos que orientam a concepção do PDE, bem como a implementação das suas diretrizes por meio do PAR. Nos municípios investigados a pesquisa permitiu conhecer que as sucessivas mudanças na gestão das Secretarias de Educação, além da quase inexistente participação da comunidade escolar na elaboração do diagnóstico do atendimento educacional, contribuíram para a baixa efetividade das ações realizadas ao longo da implementação do Plano. Passados nove anos de implementação, no âmbito dos sistemas públicos de ensino, o estudo conclui que a política educacional em curso, no âmbito municipal, tem como foco a elevação do IDEB, descurando-se da qualidade socialmente referenciada da Educação.

Palavras-Chave: Política Educacional; Plano de Ações Articuladas (PAR); Formação Continuada de Professores; Qualidade da Educação.

**THE EDUCATIONAL POLITICS OF THE EDUCATION DEVELOPMENT PLAN (PDE):
ANOTHER QUALITY FOR THE BASIC EDUCATION.**

ABSTRACT

This paper is a part of a research, whose goal was to analyse the establishing of the educational politics of the Education Development Plan (PDE), in the environment of its execution by means of the Articulation Action Plan (PAR) in maranhenses municipalities. In its specificity it analyses its politics basis, which expusses itself

¹ Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: Ssvalbuquerque@uol.com.br

through the quality of the education, a motto of the PDE. In particular it raises the question of the following formation of teachers, considering, too, the significant importance which this dimension takes on in the search of the quality of the basic education. This paper used official documents which served as a help in order to understand the philosophical presuppositions and methodological ways which orient the conception of the PDE, as well as the implementation of its directives by means of the PAR. In the investigated municipalities the research permitted that the successive changes in the management of the secretariats of Education, besides the almost inexistent participation of the educational service, contributed to the low effectiveness of the performed actions, along the implementation in the environment of the school public systems, the paper concludes that the on-the-way educational politics, in the municipality environment, gets as a focus the rise of the IDEB, so neglecting the socially quality and also the referred one of the education.

Key-words: Educational Politics. Articulated Action Plan (PAR). Following Formation of Teachers. Education Quality.

INTRODUÇÃO

A atual política do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em curso no país desde 2007, que se expressa pela melhoria da qualidade da Educação básica pública, se apresenta como uma proposta calcada em 28 diretrizes, todas pautadas em resultados aferidos pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para que as diretrizes do PDE encontrem materialidade nos sistemas públicos de ensino, foi criado o Plano de Ações Articuladas (PAR), elaborado a partir de um diagnóstico do atendimento educacional público dos municípios brasileiros.

O PDE foi instituído pelo Decreto 6.094, em 24 de abril de 2007, no segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva, e cujas diretrizes instituídas levam em conta o período que vai de 2007 a 2022, ano em que se comemorará o Bicentenário da Independência do Brasil. Nesse ano, o país deverá apresentar resultados favoráveis quanto à evolução do atendimento educacional, a ser avaliado pelo IDEB, cuja meta para o ensino fundamental nos anos iniciais é 6.0, o que impõe que todas as diretrizes deverão ser postas em prática em todas as redes públicas de ensino do país. Entre as diretrizes instituídas no PDE, a formação continuada de professores se constitui de fundamental importância para lograr a qualidade da educação.

Foi tomado como referencial para compreensão e análise da temática autores que discutem, por meio de estudos teóricos e empíricos, a política e a Gestão da Educação, bem como a formação de professores, entre os quais Albuquerque (2012; 2013; 2014); Ball (2001); Camini (2010); Fonseca e Oliveira (2010); Freitas (2002; 2007) Imbernón (2010); Neves (1997; 1999; 2000; 2007); Nóvoa (1991; 1992); Peroni (2003); Saviani (2009; 2010); Tardif (2007). O texto retoma a proposta educacional do Partido dos Trabalhadores, que resultou na institucionalização do PDE, em 2007, destacando as dimensões político-filosóficas do Plano, bem como suas bases estruturantes. Discute, também, sobre o PAR enquanto modelo de planejamento municipal, como consequência do regime de colaboração previsto no PDE, dando ênfase à dimensão Formação de professores, concebida como fundamental para a elevação dos indicadores do rendimento escolar dos estudantes na Educação básica pública. A questão da qualidade da educação, que atravessa todo o texto, é retomada nas considerações finais, concluindo que a qualidade do PDE sustenta-se no IDEB.

1 A EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO DE LULA DA SILVA: A QUALIDADE POSTERGADA

A qualidade da Educação, no Brasil, principalmente nas duas últimas décadas, tem se constituído como temática que encontra ressonância em todas as instâncias do Poder público e da sociedade civil e, de igual modo, ocupa centralidade na definição das Políticas Públicas educacionais que se expressam pela melhoria do atendimento na Educação básica. As Políticas implantadas ao longo desse período alinham-se ao contexto socioeconômico e político dos países em desenvolvimento, notadamente no que diz respeito à construção de uma sociedade cujo projeto de modernização seja construído pelo acúmulo de inovações tecnológicas, fruto de que a educação é instrumento estratégico para este fim. Nesse sentido, investir na Educação e na formação de professores tem sido considerado pelos amplos setores da sociedade como forma indispensável pra alcançar o progresso social e cultural da humanidade.

A lógica de que não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social tem sustentado a necessidade de se investir, maciçamente, em educação, encarado como forma de colocar os países ditos “em desenvolvimento” na rota do

progresso social e econômico, associando a educação à recuperação econômica do capital. Desse modo, o desenvolvimento econômico, o discurso da efetivação de uma sociedade pós-moderna e a construção de um mundo do trabalho regido pelo atual processo de Globalização em curso, parecem ser indicadores que impulsionam e definem Políticas Públicas reformadoras da educação, visando edificar uma nova escola e, fundamentalmente, um novo sistema de ensino e de formação de professores.

No caso do Brasil, o governo Luís Inácio Lula da Silva adotou o princípio da regulação como concertação² social para construir uma nova agenda para o país, resgatando o papel do Estado como coordenador do processo de desenvolvimento. A grande inovação institucional criada nesse governo foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em 2003, a partir da reclamação por parte de entidades representativas de parte do empresariado e dos trabalhadores, através das suas instâncias representativas, com o intuito de participar da elaboração das estratégias de desenvolvimento postas em prática pelo governo, cuja principal formulação do CDES foi a elaboração da Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), que fundamentou a elaboração do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), devidamente ancorado nos fundamentos filosóficos do PT, calcados na democracia participativa.

O Programa do Governo de Lula da Silva para a Educação, amplamente divulgado durante a campanha eleitoral, estava contido num documento denominado “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2002). O documento, elaborado a partir de um diagnóstico do sistema educacional durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, consistia numa síntese da política educacional do período FHC e apresentava as propostas do PT para Educação. Analisando a proposta do PT para a Educação, Albuquerque (2013)³ identificou que, em sua estrutura básica, apresentava quatro diretrizes programáticas com vistas a superar os problemas porque passava a Educação brasileira, particularmente a Educação básica, sendo as seguintes:

² Tomo, para efeito desta análise, o conceito de “concertação”, associado à ideia de pacto social, ou seja: a construção de processos de negociação política entre os diferentes atores sociais, no sentido da montagem de uma arquitetura institucional e legal capaz de promover um desenvolvimento econômico e social negociado, tendo o governo como mediador.

³ Cf. Tese de Doutorado (Brasília: Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/FE/UnB, 2013).

democratização do acesso e garantia da permanência; qualidade social da educação; implantação do regime de colaboração; e, democratização da gestão.

Ao tratar da escola, defendia que esta deveria buscar superar a avaliação classificatória e seletiva. Fazia alusão, também, à valorização dos profissionais da Educação como ponto nevrálgico para enfrentar os problemas educacionais, devendo estimular: a formação inicial e continuada de professores; exercício de atividade em tempo integral; ingresso na carreira por concurso público; institucionalização de salários dignos e; progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho.

Quanto ao financiamento da Educação, o programa buscava manter uma sintonia com as reivindicações da sociedade civil organizada, refletidas nos avanços políticos feitos no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação do Plano Nacional de Educação de 2001, estabelecendo como prioridades fazer um reexame dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE, criando condições para que, por meio do esforço entre os entes federados, pudessem ser elevados os gastos públicos com o setor educacional, para o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no período de dez anos. Além disso, o documento definia um “custo-aluno-qualidade como parâmetro para aplicação de recursos federais, estaduais e municipais”, além de propor a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) (DIRETÓRIO, 2002, p. 31).

No âmbito da educação básica, o Plano previa a estruturação dos conselhos do Fundeb que, com base na Lei 11.494/2007, ampliaria (em relação aos conselhos do Fundef) a representação de pais de alunos e profissionais da educação, promoveria a inclusão de representantes dos discentes, coibiria a prática do nepotismo nos conselhos e impediria que os secretários de Educação ou seus representantes presidissem os órgãos colegiados. Em síntese; houve um fortalecimento da representação social no controle dos recursos para a Educação em relação à situação anterior, marcada por certo controle dos conselhos do Fundef por parte do Poder Executivo.

Se fizermos um balanço, comparados a governos anteriores, os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva estabeleceram bases importantes para as Políticas educacionais. Contudo, se forem contrapostos os indicadores da Educação

com as necessidades e possibilidades do Brasil, o Governo Lula avançou pouco. Embora tenha empreendido políticas promissoras para a expansão do número de matrículas, com o Fundeb, o Pro-Uni (Programa Universidade para Todos) e o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), os resultados ficaram distante do esperado e necessário.

No que tange ao combate ao analfabetismo, os mesmos dados apontam que o Governo Lula da Silva alcançou tímido avanço. Segundo o marco legal brasileiro, ele já deveria estar superado ou com taxa próxima de zero. No entanto, nos dois mandatos de Lula caiu de 11,6% para 9,7% na população acima de 15 anos. Em oito anos, um declínio de 1,9% na taxa de analfabetismo é um desempenho vergonhoso para um país que desponta com uma das maiores economias do mundo. A média dos anos de estudo da população acima de 15 anos também não apresentou boa evolução. Em 2005 os brasileiros estudavam, em média, sete anos. Em 2009, segundo o IBGE, essa média era de 7,5 anos. Mantido esse ritmo letárgico, o Brasil levará 52 anos para alcançar o patamar de 14 anos obrigatórios de estudo, determinado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, proposta por Lula.

No âmbito da Educação Superior, dados preliminares do último Censo do Ensino Superior, apontam que a combinação entre o Pro-Uni e o Reuni resultou em uma expansão de mais de 2 milhões de matrículas durante o Governo Lula. Hoje o Brasil possui acima de seis milhões de estudantes na Educação superior, sendo 75% destes nas redes privadas. Esse percentual de alunos matriculados na educação superior contraria o que preconizou o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), que determinava um universo de matrículas nesse nível de ensino na ordem de 30% dos jovens de 15 a 24 anos. Todavia, essa taxa não ultrapassou os 15%.

No que diz respeito à qualidade da Educação básica, o Brasil alcançou alguns avanços, mas pouco em termos reais. Os resultados do PISA (Programa de Avaliação Internacional de Estudantes), divulgados em 2010, mostram que, embora o país tenha sido o terceiro que mais evoluiu nos últimos 10 anos, na média comparativa com outros países da OCDE avaliados, obteve apenas o 54º lugar entre os 65 países participantes. Contudo, os estudantes dos institutos federais de ensino tecnológico obtiveram desempenho melhor que alunos de países desenvolvidos, ficando com

média superior a França, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Alemanha e Canadá, segundo os mesmos dados.

Cabe ressaltar que o bom desempenho dos estudantes dos institutos federais de educação deveria balizar toda a política da Educação básica, por meio de medidas que propiciassem a franca expansão da rede pública, com qualidade, baseada em adequado custo-aluno ano, remuneração competitiva dos profissionais do magistério com boa perspectiva de carreira, além de escolas de educação básica que atendessem às condições adequadas de trabalho, garantindo espaços, instalações e recursos que favoreçam o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

Um passo importante para lograr salto qualitativo na educação básica seria, por exemplo, elevar o orçamento da educação e transferir mais recursos aos outros entes federados. Estudos de Pinto (2010) mostram que, embora o orçamento federal da área tenha duplicado em termos reais (considerada a inflação) nos oito anos de Lula, chegando a alcançar R\$ 51 bilhões em 2010 (algo em torno de 3% do orçamento da União), deveria subir, no mínimo, mais 2% do PIB, alcançando cerca de R\$ 115 bilhões. Desse montante, ainda segundo o autor, no mínimo R\$ 40 bilhões deveriam ser destinados para o Fundeb, de forma a ampliar vagas e garantir um padrão mínimo de qualidade aos estudantes matriculados, conforme os parâmetros do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e incorporado pelo Conselho Nacional de Educação, em 2010.

Nas considerações desse autor, um grande equívoco do presidente Lula foi não empreender um aumento maciço de recursos na Educação, alcançando o patamar de investimentos de 7% do PIB no setor, tal como determinava o PNE 2001-2010 vetado por FHC e com apenas um terço das metas cumpridas no curso dos oito anos de Lula. Apenas um montante substantivo de recursos para a Educação, que denotaria um real grau de prioridade para área, poderia melhorar significativamente os indicadores educacionais, combatendo as gritantes desigualdades existentes no acesso, na permanência e no sucesso escolar.

Uma análise cuidadosa sobre as Políticas educacionais durante os oito anos do governo Lula enseja chegar-se a conclusões que, não obstante os programas importantes criados para o setor educacional durante o seu governo, estes se

mostraram excessivamente tímidos perante as necessidades do país e suas possibilidades orçamentárias.

Em relação à formação de professores, o MEC situou sua política em três programas. *In Verbis*:

1. Constituição de uma Rede Nacional de Formação de Professores de educação básica, composta por universidades que se constituem centros de pesquisa e desenvolvimento da educação. Cada um desses Centros mantém uma equipe que coordena a elaboração de programas voltados pra a formação continuada de professores da Educação básica, em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação.
2. O Programa Pró-infantil, que oferece curso em nível médio, a distância, na modalidade normal, destinado aos professores da Educação Infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas municipais e estaduais, e da rede privada sem fins lucrativos (escolas comunitárias, confessionais e/ou filantrópicas), conveniadas ou não.
3. Programa de Incentivo de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio, por meio do qual o MEC convida as instituições de ensino superior públicas e filantrópicas, individualmente, em um consórcio, a participar do cadastramento para a realização de cursos para formação continuada de professores do ensino médio em exercício nas redes públicas de ensino.

Por meio desses programas, além de outros voltados para a formação de professores para a Educação básica, o governo defende uma formação que não seja descontextualizada. Entretanto, tais políticas partem da ideia de que o professor pouco ou nada sabe sobre conhecimentos a serem transmitidos, e que isso acontece porque ele, o professor, é mal formado, porque os cursos são muito teóricos e que é preciso modificar essa situação. Desse modo o que parece é que as ações do governo, apesar de preverem em seus documentos a necessidade de articulação entre teoria e

prática no processo de formação docente, contraditoriamente continuam por reforçar a dicotomia competência técnica X competência política (FREITAS, 2007), imprimindo um modelo de formação calcado em bases cognitivistas.

Noutra análise, estudo de Fonseca (2009) enfoca que, comparativamente ao viés economicista e privatista do governo FHC, a política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva buscou equilibrar as tensões que se produziam no embate de forças entre as demandas internacionais do campo econômico-produtivo e aquelas que provinham da mobilização dos educadores em prol de um projeto autônomo de universidade. Para os autores, merece registro o fato de que a estreita parceria estabelecida na década de 1990 entre o governo brasileiro e organismos internacionais sofreu um arrefecimento no governo de Lula da Silva.

Em meados da nova década já se fazia, também, visível uma reação nos meios acadêmicos latino-americanos, que debatiam a política educacional nos marcos de outra base ideológica. O Plano Plurianual 2004-2007 (BRASIL, 2004) seguiu um viés mais social, com o intuito de corrigir a histórica desigualdade entre regiões, pessoas, gêneros e raças. Na mesma direção, o Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2007) considerou o “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” para todos como marco doutrinário da gestão pública, organizando as ações do governo em três eixos: crescimento econômico; agenda social; e, educação de qualidade (ALBUQUERQUE, 2013).

No planejamento da Educação superior, foram desenvolvidos programas, projetos e ações que favoreceram, ora o setor público e ora o setor privado. Por um lado, observam-se políticas que buscaram, sobretudo no segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), ampliar a oferta de vagas em instituições públicas, especialmente com a criação de novas universidades federais de inserção local e regional e ampliação da rede federal de educação tecnológica. Nessa direção, destaca-se a criação e implantação do Reuni, a efetivação do IV Plano Nacional de Pós-graduação 2005-2010 (BRASIL, 2004), e a criação e expansão expressiva dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DO MEC PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

No centro das reformas que marcaram esse período, situa-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 por meio do Decreto 6.094, pelo Ministério da Educação, cujo objetivo motriz foi melhorar a qualidade da Educação básica brasileira. Estruturado em 28 Diretrizes, entre as quais uma voltada para a formação continuada de professores, a serem perseguidas até o ano de 2022, o PDE ancora-se no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, constituindo-se como um marco na história da Educação básica oferecida pelo Poder público no país. Por meio deste Plano os diferentes entes federados assumiram responsabilidades solidárias e estabeleceram como foco a aprendizagem, apontando resultados estabelecidos por metas a serem atingidas nos 15 anos que se sucedem à implementação das ações do Plano.

A sua essência é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influenciando no ensino médio, o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores. Dessa forma, o PDE é um plano estrutural de longo prazo e pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e de promover o diálogo entre os entes federativos.

Um dos princípios do PDE é a necessária articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no País. Portanto, a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a execução do PDE. Segundo o documento oficial (BRASIL, 2007), isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações. Nas bases do PDE a União assume mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação no sentido de corrigir as distorções que geram desigualdades.

Esse princípio foi organizado via a adesão dos governos estaduais e municipais por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e da responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes do PDE. Para a execução desse compromisso, estados, Distrito Federal e municípios adotam o Plano de ações articuladas (PAR), que, segundo o MEC, substitui os convênios temporários e a

tradicional descontinuidade das políticas educacionais. O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. O compromisso recebeu adesão de todos os 26 Estados e do Distrito Federal. Aderiram 98% dos municípios brasileiros. Em 2007, os municípios que firmaram convênios receberam R\$ 432,5 milhões da União (MEC, 2008).

Para viabilizar políticas efetivas de intervenção e transformação da realidade das escolas públicas, o MEC propôs um novo regime de colaboração entre os entes federativos. O instrumento jurídico para a concretização desse novo regime é o PAR, que tem caráter plurianual e deve ser construído com a participação dos gestores e educadores locais. É baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para participarem do PAR, os municípios assinaram um termo de adesão – “Compromisso Todos pela Educação” – no âmbito dos parâmetros estabelecidos pelo Decreto Nº 6.094/2007, o qual 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 conta com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Com isso, os municípios assumem o compromisso de melhorar a qualidade da educação ofertada, e o Ideb é o indicador para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (MEC, 2008). De acordo com informações coletadas no sítio do MEC, todos os 26 estados e o Distrito Federal, além de 5,3 mil municípios aderiram ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação. A proposta do MEC é que o Brasil, nos próximos quinze anos, alcance a nota 6,0 no Ideb, considerando que a educação básica brasileira tem uma média aproximada de quatro pontos em uma escala que vai de zero a dez. Para atingir essa meta, o MEC dirigiu sua atenção em promover ações efetivas no que tange ao atendimento escolar, dando primazia a programas voltados para a formação de professores.

Embora a formação continuada tenha sido alvo das políticas públicas como indutora de melhoria da qualidade da educação, desde os anos de 1960, passou por movimentos marcados por questões econômicas, históricas, sociais, culturais e políticas, próprias do período em que ocorrem. Os programas destinados a este fim, ganharam no âmbito dos sistemas de ensino e da escola “feições” diversas que se expressaram por práticas e modelos distanciados dos reais interesses dos professores. Não pretendo criar um conceito, mas evidenciar os valores subjacentes às concepções e práticas formativas que marcaram a trajetória da formação docente sendo-lhe atribuído o papel fundamental pela melhoria da qualidade da educação.

O PDE circunscreve-se no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo este último concebido como macropolítica que teve o início de sua implementação no mesmo período pelo governo federal, tendo cotidianamente ocupado amplo espaço de divulgação na grande imprensa. O principal aspecto definido pelo PDE é o de relacionar as suas metas e diretrizes à consecução de ações que visam à melhoria da qualidade da educação básica em todas as escolas do país. É oportuno ressaltar que o comprometimento pela democratização do ensino público como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, como reflexo das lutas dos movimentos sociais, pode ser concebido como o indício mais forte de que se tornou impossível ficar indiferente à política educacional que vem sendo desenvolvida em âmbito nacional neste importante momento histórico.

O PDE integra um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. De acordo com o documento oficial (MEC, 2007), o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: Educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. No âmbito da Educação básica, o PDE situa na formação continuada de professores significativa relevância para melhorar a qualificação desses profissionais com vistas à tão vislumbrada melhoria da qualidade da educação.

Ao tratar da política do MEC, Krawczyk (2008, p. 800) aponta que, com a implantação do PDE, o poder executivo buscou reverter várias situações que tornavam difícil a governança da área, tendo como motivos

[...] o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança de gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país.

A complexidade do cenário de implementação do PDE, apresentado pela autora, denota que a Política e as Políticas implementadas percorrem um trajeto na sua construção, que não é linear, porque são feitas de movimento, com oscilações, avanços e recuos, estando, portanto, sujeitas a mudanças, acréscimos e supressões, sofrendo, dessa forma, influências em todas as suas fases, dependendo dos contextos e sujeitos envolvidos no processo de formulação e execução. Desse modo, há de se considerar como elementos de análise, dois importantes aspectos: o cenário desigual e combinado que caracteriza a Educação brasileira e as Políticas Públicas que podem ser interpretadas de diferentes maneiras dependendo de quem as formula e implementa.

Além disso, há de se considerar que o Plano se constitui por ações justapostas, uma à outra, inicialmente disponibilizadas no sítio do MEC, cada uma com uma breve descrição e, desse modo, o ministério apresentou um documento chamado “Livro do PDE”, com o título “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”. O documento encontra-se estruturado em três partes: (i) Razões e Princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; (ii) O Plano de Desenvolvimento da Educação como proposta de ação; (iii) O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte de debate sobre o sistema nacional de educação. A análise dessas três dimensões não é objetivo deste estudo

No entanto, cabe destacar que, nesse documento, estão descritos os posicionamentos e as intenções do MEC quanto ao lançamento do PDE, no qual fica claro que o Plano deve se consolidar como política de Estado, visando a conjugação

entre educação e desenvolvimento econômico e social, como estrutura capaz de fazer frente ao problema da desigualdade de oportunidades, podem ser melhor compreendidos no documento (BRASIL, 2007, p. 6-7) quando enfatiza que

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio, através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. [...] O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. 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 múltiplos. [...] 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 exigências do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes.

As diversidades às quais se refere o documento se expressam, também, pelas ações do PDE, levando-se em conta as desigualdades entre as escolas do país quanto às condições de ensino e de aprendizagem e aos recursos materiais e humanos disponíveis. O Plano reflete o paradoxo dessa situação, ao contemplar desde a simples manutenção de todas as escolas até a implantação da alfabetização digital. É assim que se constitui o PDE, um plano plurianual⁴ que compreende o período 2008/2011, reúne 52 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC e incidem sobre uma série de aspectos nos diferentes níveis de ensino e para diferentes necessidades institucionais, visando o objetivo comum de melhorar a qualidade da educação. Pretende, dessa forma, romper com as oposições entre educação básica e educação

⁴ A Constituição de 1988 determinou a obrigatoriedade de elaboração de um plano plurianual de quatro anos (incluiu o primeiro ano de mandato do sucessor para evitar descontinuidades).

superior, entre ensino fundamental e outros níveis de ensino da educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional.

3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): VISÃO SISTÊMICA E REGIME DE COLABORAÇÃO COMO MECANISMOS PARA A EQUALIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS DO PAÍS

Pode-se observar o sentido de visão sistêmica impresso no PDE, ao determinar que haja uma conexão entre etapas, níveis e modalidades da Educação básica (inclusive com a alfabetização) com a educação profissional e com a Educação superior, de modo a potencializar as políticas para o setor e para que elas se reforcem mutuamente, a partir do regime de colaboração. Como fica claro no documento (BRASIL, 2007, p.10-11). *Ipsis Litteris*:

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concentrar a atuação dos entes federados, sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas preciosas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido.

A visão sistêmica que caracteriza o PDE, no entendimento do MEC, propõe o rompimento com as falsas oposições, procurando focar a educação em todo território, considerando, com o mesmo cuidado e atenção, cada uma das suas partes, a ser estabelecida mediante o regime de colaboração. Como observa Saviani (2010), ao tratar das razões, princípios e programas do PDE, o MEC acabou por estabelecer uma aproximação da noção de sistema com o “enfoque sistêmico”. Todavia, adverte o autor, não se pode perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado “enfoque sistêmico”. Para Saviani, há uma vinculação do enfoque sistêmico do PDE com o

método estrutural-funcionalista, o que resulta incompatível com a perspectiva de superação das dicotomias, identificada com a visão dialética, presente no livro do PDE.

Certo é que o Plano se apresenta como uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão das responsabilidades da União na assunção do combate às desigualdades regionais e na construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Atribui, nesse sentido, por um lado ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do país por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização de oportunidades de acesso à educação de qualidade. E, por outro lado, responsabiliza os estados e municípios a assumirem o compromisso pelo desenvolvimento educacional em suas instâncias de atuação.

Como está expresso no Livro do PDE (2007, p. 10), no Plano estabelece-se nova forma de relação intergovernamental que interpreta o regime de colaboração, definido na Constituição de 1988, ao proclamar corresponsabilidade entre os entes federados quanto às

[...] competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articuladas em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido.

Avançando para além do compartilhamento de responsabilidades com a Educação entre os entes federados, um aspecto importante a ser destacado é o de que o Governo federal pretende articular as ações dos diferentes ministérios de modo que as políticas públicas possam interagir entre elas, principalmente com a pasta da educação. Nesse sentido, o PDE e o PAC se constituíam na válvula propulsora do desenvolvimento nacional, justificando-se pela necessidade de se estabelecer um alinhamento entre os investimentos em infraestrutura com os investimentos em educação, com vistas ao desenvolvimento do país.

Ao tratar do financiamento, (BRASIL, 2007, p. 18), o documento mostra avanços do crescimento dos investimentos, ao expressar que

[...] os repasses da União aos estados e municípios relativos ao salário-educação saltaram de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006 e que o investimento mínimo por aluno no ensino fundamental, ainda na vigência do Fundef, teve reajuste de 26% acima da inflação. A merenda escolar, que teve seu valor reajustado em 70% após uma década sem reajuste, foi estendida à creche, enquanto o programa do livro didático, pela primeira vez, atendeu aos estudantes do ensino médio.

Nas análises de Camargo, Pinto e Guimarães (2008), não foi enfatizado que dois terços dos recursos do salário-educação provêm das receitas dos estados e municípios e que o aumento real do valor mínimo por aluno do Fundef no governo Lula resultou da ampliação dessas receitas e da queda do número de matrículas. Ainda apontam os autores que não houve aporte da União, cuja participação continua muito abaixo do definido em lei.

No que se refere à relação entre avaliação, gestão e financiamento, o PDE também promove uma inovação ao definir como responsabilidade do MEC atuar de forma mais efetiva na indução de uma educação básica de qualidade, bem como na definição de vários mecanismos de controle da ação municipal. Além do termo de compromisso que formaliza a adesão dos municípios, oferecendo como contrapartida assistência técnica e apoio financeiro, foi implantado o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), com o objetivo de acompanhar as ações do PDE e dos Planos de Ações Articuladas, estes últimos elaborados e executados por estados e municípios como parte das políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação básica. Além disso, o PDE agrega um novo indicador de avaliação de rendimento, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), com o intuito de combinar os resultados de desempenho escolar obtidos na Prova Brasil com os resultados de rendimento escolar e o fluxo de alunos apurados pelo censo escolar.

Para justificar a criação do Ideb, o MEC (BRASIL, 2007, p. 19; 23) aponta que

“[...] o PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que inovam o conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. [...] o IDEB visa identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos.

A vinculação dos recursos para a Educação básica através do PDE deixa evidente um controle maior e sistemático do Governo federal sobre as Políticas Públicas dos entes federados, ao atrelar o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios aos resultados do IDEB, deixando clara a supervalorização dada aos instrumentos de avaliação de regulação estatal para a mudança da realidade educacional do país. Embora desde a década de 1990 a avaliação passou a ser tomada como instrumento de regulação, vinculando recursos a resultados alcançados pelas redes de ensino públicas, um aspecto importante previsto no PDE é priorizar municípios com baixos índices de rendimento escolar que, nas considerações do MEC, precisarão de mais apoio para melhorar sua situação educacional, por se tratarem de municípios carentes de recursos financeiros e humanos que nunca conseguiram nenhum tipo de benefício, e por isso a educação que oferecem é tão precária.

Nesse sentido, Estados e municípios são impingidos a assinarem termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, segundo Saviani (2009), é definido como “carro-chefe” do PDE. Dada a sua importância como principal eixo do PDE, o Plano de Metas constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, bem como para conclamar a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Para cumprir os objetivos do Plano, instituído através do Decreto 6094/2007, foram estabelecidas 28 diretrizes que visaram estabelecer como foco a aprendizagem, por meio dos princípios: alfabetizar as crianças até os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de

recuperação ou progressão parcial; combater a evasão escolar; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a Educação Infantil; instituir programa de formação e implantar o plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desempenho profissional; dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local; fixar regras claras para o estabelecimento de critérios considerados como mérito de desempenho e exoneração do gestor escolar; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares; entre outras.

Com relação à valorização dos profissionais da Educação, particularmente aos professores, as diretrizes reforçam a visão meritocrática com base em critérios de produtividade, definidos e medidos através de mecanismos externos de avaliação, recomendados e aplicados pelos sistemas de ensino a partir das reformas implantadas nos anos 1990, dando substância à possibilidade de adoção de regras similares às adotadas pelo sistema empresarial. Segundo Camini (2010), o propósito é possibilitar aos organismos internacionais a manutenção do espaço de influência na definição e no desenvolvimento de políticas educacionais, conforme vem ocorrendo nas últimas décadas no Brasil.

Expressões que indicam apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade cada vez mais presentes nos documentos oficiais evidenciam não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na Educação, mas expressam também um híbrido de educacional, pedagógico e gerencial. Ao mesmo tempo em que a educação mantida como uma política pública de caráter social passa a ser tratada como uma organização aberta à ingerência de outros setores, tidos como colaboradores ou assistentes, aproximando-se às formas de organização empresarial.

Nesse sentido, Saviani (2010) faz uma relação curiosa da ascensão do PT ao poder federal com um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Segundo esse autor, isso pode explicar,

em certa medida, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com o movimento dos educadores. Dessa forma, o autor (2010, p. 32) aponta que

No contexto indicado, o PDE assumiu plenamente, inclusive na denominação, a agenda Compromisso Todos Pela Educação, movimento lançado em seis de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento constituiu-se, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Do ponto de vista técnico, o PDE apoia-se em dados estatísticos referentes ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores de aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sobre a coordenação do INEP, a partir das quais foi elaborado o Ideb. É esse índice que se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo do período de operação do Plano, que se estenderá até o ano de 2022. (SAVIANI, 2010).

Ao tratar da qualidade da educação básica, mote do PDE, Saviani (2009) ainda informa que, no que se refere ao aspecto técnico, deve-se reconhecer que o Ideb representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao resultado da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. Para o autor, é acertada também a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. Isto sem contar que foi instituída dentro do PDE a Provinha Brasil, para verificar o desempenho em leitura de crianças de

seis e oito anos de idade, tendo em vista o objetivo de garantir que aos oito anos, todas estejam alfabetizadas.

Mas esse autor enfatiza que para chegar-se ao sucesso, o PDE não precisa apenas de uma boa base estrutural, é preciso pensar numa outra base de sustentação: o professor. Para Saviani, se não alterar essa base, pode melhorar a situação comparativamente à situação anterior, mas não terão força para alterar o quadro atual.

A maneira como o professor vem trabalhando, em caráter de regime hora-aula; classes numerosas, sendo obrigado a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários ainda pagos por estados e municípios, de certo não ajudará muito a elevar os indicadores da qualidade da Educação básica nas redes públicas estaduais e municipais de ensino. Posto assim, a elevação do desempenho acadêmico dos alunos da educação básica dependerá, não exclusivamente, mas diretamente das condições de trabalho, da remuneração e da formação dos professores.

Um aspecto a considerar é que uma fragilidade do PDE reside no fato de que suas metas se limitem a um conjunto de ações sem a organicidade necessária para se constituir em um plano político de governo. Muitas destas ações não interagem entre si e, tampouco, com as propostas do Plano Nacional de Educação de 2001. Como o PNE de 2001 foi amplamente discutido em diversas instâncias em fóruns nacionais, não poderia ser ignorado no PDE.

Pelo fato de ser um projeto em fase de implantação, o PDE deverá ser objeto de estudos e debates em todas as fases de sua execução. Cabe apresentar alguns questionamentos que vem permeando o debate dos educadores, embora não seja objetivo deste estudo responder a tais questões: em que medida o PDE promoverá uma gestão escolar mais autônoma e participativa, contrapondo-se à visão gerencial disseminada nos anos de 1990? A adoção da Prova Brasil e da Provinha Brasil enquanto elementos que constituem o Ideb poderá constituir uma alternativa para o modelo vigente de avaliação externa, superando o mero objetivo de controle de produtos?

4 FORMAÇÃO DE PROFESSORES E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: O IDEB COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

Para início, questionamentos precisam ser levantados: a formação de professores contará com recursos suficientes para que se constitua uma ação continuada e duradoura? Atingirá a educação básica, na medida de suas necessidades? A distribuição dos recursos garantirá o equilíbrio necessário entre formação presencial e a distância? A formação (inicial e continuada de professores) contará com a participação dos setores públicos e privados? Além dessas indagações, duas outras questões que considero de fundo são particularmente tratadas neste estudo: o Ideb pode ser tomado como referência para “ aferir ” a qualidade da educação básica, particularmente no ensino fundamental, se partir do pressuposto de que as metas são projetadas sob diferentes perspectivas para regiões, municípios e escolas? E, em que medida as ações de formação continuada de professores nos moldes do PDE/PAR contribuirão, de fato, para a melhoria da qualidade da educação básica?

Com o objetivo de identificar os problemas que afetam a qualidade da Educação brasileira, o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb foi elaborado pelo INEP, cujo cálculo é realizado por escola, por rede e para o próprio país. A partir desse índice, o MEC acredita ser possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada instância.

A formação de professores, como definida no PDE, vem sendo objeto de críticas, em grande parte, pelo fato de que a formação inicial e continuada para quase dois milhões de professores em exercício, deve ser desenvolvida por meio em cursos a distância. Esta questão é abordada por Saviani (2010), quando este autor analisa que, apesar do ensino a distância nas condições atuais do avanço tecnológico se constituir como um importante recurso do processo de formação de professores, torná-lo como base dos cursos de formação docente não deixa de ser problemático, posto que pode

incorrer em riscos de converter-se num mecanismo de certificação ao invés de qualificação efetiva.

Não obstante esse questionamento, o apoio técnico e financeiro pela União, previsto na política do PDE pode abrir caminhos significativos na direção do enfrentamento do problema da qualidade da Educação básica no Brasil. O fato de trazer à tona a questão da qualidade como meta das Políticas Públicas educacionais, por si pode indicar sua relevância para intervir nas questões cruciais que historicamente conspiram desfavoravelmente para o alcance do direito constitucional de uma educação de qualidade para todos de modo a garantir, principalmente às classes menos favorecidas, mecanismos de inserção e participação social.

A questão que precisa ser enfrentada é a que se dirige à qualidade da Educação, dado que esta, quando considerada com base nas exigências de mercado, passa a contemplar visões de mundo e valores que se articulam com interesses e com lógicas clientelistas de Estado, como tem sido a tradição histórica brasileira com relação à política educacional. Ao contrário, a Educação precisa ser entendida como um importante bem público, cujo acesso à qualidade tem sido limitado, de um lado pela gestão predominantemente clientelista e, por outro, pelo baixo grau de participação da sociedade no sentido das conquistas dos direitos constitucionais. De igual modo, a formação continuada de professores ainda continua sendo oferecida pelas redes de ensino desfocada das reais necessidades dos docentes no que tange às bases teórico-práticas e formativas propostas pelos cursos oferecidos pelas redes públicas de ensino, se levadas em conta às condições objetivas do processo ensino-aprendizagem, além de outras adversidades enfrentadas pelos professores no âmbito da escola e na vida social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados colhidos por meio de documentos e de entrevistas com a Secretária de Educação e com a coordenadora do PAR, permitiu não somente identificar o processo pelo qual as ações do PAR estão sendo praticadas, mas também, estabelecer relação entre o PAR elaborado e o processo de execução das ações. A partir dos dados analisados, a pesquisa conclui que a implantação das ações do PAR

sofreu prejuízos, pois não contemplou todas as dimensões, importantes para dar significativo incremento no atendimento da rede pública municipal de ensino. A quase inexistente participação da comunidade escolar na elaboração, do diagnóstico e o PAR, prejudicou a concretização das Diretrizes do PDE.

As sucessivas mudanças na gestão municipal produzem uma descontinuidade no andamento das Políticas Públicas educacionais. Isso foi relevado pela pesquisa, quando ouviu a atual coordenadora do PAR de São Luís, no período de 2007-2011. Ao afirmar que ações importantes deixaram de ser contempladas, torna invisíveis ações que por ventura tenham sido desenvolvidas. Além disso, deixa claro que a elaboração inicial do PAR, bem como as escolhas feitas por meio dele, desqualificam o propósito da política do PDE, que prevê a participação da comunidade escolar na elaboração do diagnóstico, bem como do Plano.

Quanto ao estágio atual de implementação das diretrizes do PDE por meio do PAR, nos municípios investigados, é possível verificar que muitas ações ainda estão em andamento, outras sequer começaram, e somente algumas foram concluídas. As principais causas que têm dificultado o andamento das ações do PAR vinculam-se à burocracia entre os órgãos federais e municipais envolvidos no desembolso de recursos e na operacionalização das ações, além da contrapartida por parte dos municípios, inexistente em algumas ações, por um lado e, por outro, pela pouca ou quase inexistente assistência técnica do MEC no acompanhamento do PAR junto aos municípios, associado à deficitária formação dos gestores municipais sobre o diagnóstico, o planejamento e a execução das ações no seu município.

Importa ressaltar a crença que se foi instalando nos sistemas de ensino, conforme ficou expresso nos depoimentos colhidos, de que o PAR se revela como um importante instrumento de planejamento que pode contribuir para elevar os indicadores da educação do país. Nesta pesquisa pôde-se confirmar essa assertiva, quando a investigação ouviu gestores das Secretarias de Educação. Todavia, no âmbito das escolas, o mesmo não se pode afirmar, uma vez que a chegada do PAR às instituições escolares ocorreu sem nenhuma mobilização dos sujeitos escolares, fato que não nos autoriza afirmar sobre aspectos promissores acerca dos alcances do PAR.

Outra conclusão desta pesquisa é a de que, se o PAR não refletir os reais interesses da comunidade, se não for bem elaborado e executado na realidade, de modo que venha a responder às demandas apresentadas pelo espaço/tempo escolar, não trará mudanças significativas no atual cenário em que figuram os sistemas de ensino.

Não restam dúvidas de que o PDE faz um chamamento à responsabilidade dos gestores públicos, da classe política e da sociedade civil, quanto às mudanças que são necessárias para elevar os indicadores educacionais da educação básica do país. Todavia, o PDE, da forma como se apresenta, não garante que as medidas propostas através das ações do PAR assegurem o efeito pretendido e esperado. Se tomar somente o Ideb como parâmetro de qualidade da educação básica, incorre-se em sérios problemas quanto à forma como os gestores vão dar andamento às ações do PAR. A ausência de clareza quanto aos mecanismos de controle gera a possibilidade de que as administrações municipais manipulem informações e dados estatísticos de modo a garantir o recebimento de recursos, escamoteando o desempenho efetivo dos sistemas municipais de ensino.

De igual modo, a atuação dos conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil pode contribuir para que as ações planejadas sejam, de fato, executadas e que a aplicação dos recursos alcance os objetivos que pretende atingir a atual política do MEC para a educação básica. Por outro lado, não se pode cair na armadilha de que a qualidade da Educação tenha como pressuposto que o aluno aprenda e passe de ano, como está implícito no princípio basilar do Ideb. Outros fatores como estrutura e instalações das escolas, além de remuneração e condições de trabalho docente são, talvez, os que mais podem impactar na qualidade desejada pela sociedade, para a Educação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. Políticas educacionais no Estado do Maranhão: a formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR). Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.4, n.10, p.07-25, jan../abr. 2014

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no estado do Maranhão:** do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações

A política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): outra qualidade para a Educação Básica?

Articuladas (PAR). 2013. 497 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. Campo Grande/MS, **Revista Série-Estudos**, n.34, p. 61-74, jul./dez. 2012.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v. 1, n.2, p. 27-43, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 6 094, de 24 de abril de 2007**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 de abr. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007/Decreto/D6094.htm >. Acesso em 31/jan./2008.

BRASIL. **Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2016**. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php>? Acesso em 17/ago/2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese das informações Censo 2010**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>. Acesso em: 10/jan./2016.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas**. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE)

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

_____. Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2010**. Disponível em: < http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=14>. Acesso em: 18/ago./2010.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: orientações gerais para aplicação dos instrumentos**. Brasília, jul.2007b.

_____. **Informe estatístico da educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil**. Brasília: MEC/INEP/SEEC. 2010

_____. Ministério da Educação. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Fundamental. **Referenciais para a formação de professores da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental**. Brasília, 1999.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996** Institui o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. **Informe estatístico da educação básica**: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil. Brasília: MEC/INEP/SEEC. 1998.

_____. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, D.O.U. de 25 de abril de 2007.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**: mensagem presidencial. Brasília/DF, 2008.

BRASIL. **Relatório de avaliação PPA 2004-2007**. Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2007.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PT. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Resende; GUIMARÃES, José Luís. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese (Doutorado em educação). Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, 2009.

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

FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a propriedade postergada. **Educação e Sociedade**. Campinas (CEDES), vol. 28, nº 100, out, 2007, p. 1203-1230.

IMBERNÓN, F. **Formação Continuada de Professores**. Porto Alegre: ARTMED, 2010.

KRAWCZYK, Nora Rut. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Campinas, Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 797-815. Set./dez. 2008.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Brasil século XXI: propostas educacionais em disputa. In /LOMBARDI, J.C.; SANFELICE, J.L. **Liberalismo e educação em debate**. Campinas: Autores Associados, 2007 (p. 205-223).

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. (p. 133-152).

NÓVOA, Antônio. **Os professores e sua formação**. Lisboa: Don Quixote, 1992.

_____. **Concepções e práticas de formação contínua de professores**. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1991.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. **Investir mais e melhor em educação**. Metas educativas 2021: desafios y oportunidades. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2010, v. p. 186-188.

SAVIANI, Dermeval. Texto base da exposição feita no Simpósio de Abertura da Conferência Nacional de Educação (Conae), em Brasília, no dia 29 de março de 2010.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise crítica da política do MEC**. Campinas: Editores Associados, 2009. (coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

_____. **O ensino de resultados**. Caderno Mais, Folha de S. Paulo, 29 abr. 2007.

TARDIF, Maurice. **Saberes Docentes e Formação Profissional**. Petrópolis: Vozes, 2007.